

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»
науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001 р.,
видане Державним комітетом
інформаційної політики України

ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ



Лабораторія
законодавчих ініціатив
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
факс: (044) 425 25 33

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР
Ігор КОГУТ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР
В'ячеслав ШРАМОВИЧ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Олеся КИРИЧЕНКО
Наталія МАТВІЄНКО
Світлана МАТВІЄНКО
Олександра МИХАЙЛОВА
Олександр СИНЬООКИЙ
Катерина СІДАШ
Галина ТИЩЕНКО
Марія КОВАЛЬ

При використанні матеріалів посилання
на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ»
обов'язкове.

Підписано до друку 01.09.2011 р.
Формат 60x84/8.
Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.
Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ
Роман МАРКОВЕЦЬ

ДОДРУКАРСЬКА ПІДГОТОВКА
ФОП Сідаш К.С.
ТОВ «Вістка»

ВЕРСТКА
Тетяна ПОРЕМСЬКА

ДРУК
ФОП Сідаш К.С.
ТОВ «Вістка», 01042, Київ,
пер. Новопечерський, 5,
тел.: (044) 583-50-94

«Часопис ПАРЛАМЕНТ» №3/2011



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», №3/2011

Тема

**Запобігання конфлікту інтересів та корупції
в депутатській діяльності:
досвід країн ЄС та пропозиції для України. стор.2**

**Етика парламентарів, або що робити
щоб законослухняність не втратила сенс. стор.74**

**Підсумки 8-ї сесії Верховної Ради України
VI скликання стор.83**

**Prevention of conflict of interest and corruption
in activities of MPs: experience of EU member states
and proposals for Ukraine. Summary of the report . . . стор.86**

**Довіра до влади. Ставлення до виборчої реформи
(результати соціологічного дослідження) стор.91**

Автори досліджень: **Денис КОВРИЖЕНКО**
Оксана КЛИМОВИЧ
Олександр ЗАСЛАВСЬКИЙ

*Ця публікація здійснена за підтримки, наданої Відділом демократії
і врядування Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі в межах проекту
«ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТУ II:
Програма розвитку законотворчої політики»
відповідно до умов гранту №121-A-00-03-00008-00.
Думки і твердження, висловлені в цій публікації, відображають особисту
позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID*



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



**Програма
сприяння
Парламенту II**
Програма розвитку законотворчої політики

ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ТА КОРУПЦІЇ В ДЕПУТАТСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: ДОСВІД КРАЇН ЄС ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ



Денис
КОВРИЖЕНКО,
Директор правових
програм
Лабораторії
законодавчих
ініціатив

7 квітня 2011 року Верховною Радою України було прийнято Закон «Про засади запобігання і протидії корупції», який визначив основні механізми запобігання і боротьби з корупцією в публічній сфері. Хоча у Законі до певної міри було враховано рекомендації міжнародних організацій щодо удосконалення антикорупційного законодавства, багато його положень має рамковий характер, і їх належне втілення в життя потребує прийняття низки інших законодавчих актів. Деякі норми нового Закону потребують подальшого удосконалення. Аналіз Закону також дозволяє говорити й про те, що у ньому далеко не повною мірою враховано особливості проходження окремих видів служби, що зумовлює необхідність внесення до нього змін або врахування таких особливостей в інших законодавчих актах. Це стосується, зокрема, нормативно-правових актів, які регулюють діяльність парламенту та визначають статус народних депутатів України.

Протягом останніх років в країнах Європейського Союзу було здійснено ряд кроків, спрямованих на удосконалення як антикорупційного законодавства в цілому, так і на запобігання конфлікту інтересів в депутатській діяльності зокрема. Так, ще до 2000 р. у більшості східноєвропейських країн було прийнято спеціальні закони про запобігання конфлікту інтересів, створено спеціалізовані антикорупційні органи, впроваджено ефективні механізми перевірки декларацій про активи та інтереси вищих посадових осіб держави, захисту осіб, які інформують про зловживання. Дедалі більшого поширення набуває практика регулювання лобістської діяльності та прийняття кодексів етики/поведінки депутатів. До законодавства про політичні партії, вибори та статус виборних посадових осіб вносяться зміни, спрямовані на запобігання корупції у сфері політики. У цьому контексті успіхи національного законодавця видаються досить незначними, адже за винятком прийняття нового базового антикорупційного закону суттєвих кроків у напрямі запобігання та протидії корупції, зокрема — у політичній сфері, зроблено не було. Одним з доказів цього може бути хоча б той факт, що Україна протягом багатьох років посідає стабільно низькі місця в міжнародних антикорупційних рейтингах, в той час як рівень довіри суспільства до парламенту, політиків та владних інститутів загалом залишається вкрай низьким.

Об'єктивно національний парламент мав би відігравати якщо і не вирішальну, то далеко не останню роль у протидії корупції, зокрема — шляхом створення належної правової основи для боротьби з корупцією та здійснення парламентського контролю за реалізацією ухвалених ним законів у відповідній сфері. Однак на практиці цей потенціал законодавчого органу залишається нереалізованим. Це обумовлено рядом причин, зокрема — виборчою системою, за якою сформовано його склад, вагомою роллю глави держави у формуванні державної політики, чинниками суто політичного характеру. Водночас не варто недооцінювати і те, що в умовах відсутності належних механізмів запобігання конфлікту інтересів та корупції в самому парламенті, він навряд чи зможе відігравати значну роль у формуванні ефективної антикорупційної політики та стати органом, вільним від корупції, який користуватиметься довірою і підтримкою громадян.

Саме тому у цій публікації основну увагу відведено дослідженню основних механізмів запобігання конфлікту інтересів та корупції в депутатській діяльності, які було запроваджено у країнах-членах ЄС, і які могли б бути враховані в процесі удосконалення законодавства, що регламентує діяльність українського парламенту та визначає статус народних депутатів України. Особливу увагу при цьому було приділено аналізу правового регулювання декларування активів та інтересів членів законодавчих органів, яке є одним з основних механізмів запобігання незаконному збагаченню та конфлікту інтересів. Також розглянуто основні обмеження, спрямовані на запобігання конфлікту інтересів у депутатській діяльності, механізми контролю за їх дотриманням, відповідні санкції. На основі проведеного дослідження сформульовано пропозиції щодо удосконалення відповідного правового регулювання в Україні.

1. ПРАВИЛА (КОДЕКСИ) ПОВЕДІНКИ ТА ОБМЕЖЕННЯ, СПРЯМОВАНІ НА ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ: ОГЛЯД ЗАКОНОДАВСТВА КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС

У 2007 році Організацією економічного співробітництва та розвитку було проведено порівняльний аналіз законодавства і практик 9 країн-членів ЄС в частині запобігання конфлікту інтересів¹. Хоча у відповідних регуляторних режимах було виявлено низку розходжень, вони передбачали й ряд спільних для досліджених країн механізмів запобігання конфлікту інтересів — встановлення обмежень щодо суміщення посад та видів діяльності, отримання подарунків та інших переваг; запровадження декларації активів, подарунків та приватних інтересів, оприлюднення відповідних декларацій; встановлення обмежень щодо подальшого працевлаштування; утримання від виконання обов'язків за наявності конфлікту інтересів тощо². В інших публікаціях³ наводиться інша класифікація можливих механізмів запобігання конфлікту інтересів, зокрема — наявність законодавчих актів (правил, кодексів тощо), які встановлюють обмеження чи заборони; обов'язковість декларування/розкриття інформації про активи та інтереси; створення органів, покликаних забезпечувати контроль за дотриманням встановлених правил та обмежень; проведення тренінгів та освітніх заходів з відповідних питань.

Водночас варто відзначити, що на членів законодавчого органу поширюються далеко не всі обмеження, передбачені законодавством для членів уряду та державних службовців. Як правило, на них не поширюється дія положень законодавства в частині обмежень стосовно подальшого працевлаштування після припинення депутатських повноважень (за винятком окремих країн, наприклад, Словенії); менш «жорсткими» (порівняно з тими, які передбачено для службовців) є і вимоги щодо здійснення професійної діяльності. Такий підхід зумовлений декількома причинами: по-перше, — відсутністю самої потреби у перетворенні парламенту в орган, робота в якому була б єдиним видом діяльності його членів; по-друге, — необхідністю підтримання депутатом тих контактів зі своїм професійним середовищем, які б дозволяли йому покращувати якість своєї роботи саме як парламентаря; по-третє, — потребою у взаємодії депутатів із «зовнішнім світом» з тим, щоб схвалювані ними рішення відповідали реальним суспільним потребам⁴.

Нижче наведено загальний огляд основних обмежень та вимог, які закріплено у законодавстві країн-членів ЄС з метою запобігання конфлікту інтересів у депутатській діяльності.

1.1. Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності

Способи встановлення спеціальних обмежень. Закріплення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими посадами та видами діяльності є одним із найбільш поширених механізмів запобігання конфлікту інтересів, який практикується в усіх без винятку країнах ЄС.

Як свідчить Таблиця 1, у більшості країн Євросоюзу загальні обмеження щодо суміщення депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлено безпосередньо Конституцією. Ступінь деталізації відповідних конституційних положень у різних країнах є різним. Наприклад, найбільш деталізовані вимоги щодо несумісності закріплено в Конституції Греції (статті 56, 57 Конституції). В певних країнах конституція встановлює лише деякі обмеження і дозволяє розширювати їх перелік законом (Болгарія, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія). В інших державах ЄС конституційні обмеження щодо суміщення депутатського мандату з певними видами діяльності можна встановити лише шляхом аналізу тих положень конституції, які визначають статус окремих конституційних органів та посадових осіб (Австрія, Італія, Німеччина, Франція). Зрештою, окремі Конституції (наприклад, Словенії, Португалії) прямих обмежень не встановлюють взагалі, відносячи відповідні питання до предмету регулювання спеціальних законів.

Окрім конституцій, обмеження щодо поєднання членства в парламенті з іншими посадами та видами діяльності часто встановлюються законами. Так, в Австрії у 1983 році було прийнято Закон про несумісність для вищих органів та інших публічних службовців, вимоги якого поширюються

¹ Див.: OECD (2005), «Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review», *Sigma Papers*, No.36, OECD Publishing.

² OECD (2005), «Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review», *Sigma Papers*, No.36, OECD Publishing, pp. 14–15.

³ Ömer Faruk Gençkaya (2009). Conflict of Interest. Council of Europe, Council of Ethics for the Public Service, p. 10.

⁴ Demmke C., M. Bovens, T. Henökl T., K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker, A. Salminen. *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union*. European Commission Bureau of European Policy Advisers (BEPA). (October 2007), pp.35–36.

як на депутатів, так і на вищих посадових осіб держави, мерів, членів муніципальних рад та земельних парламентів. Аналогічний підхід практикує і Сполучене королівство, де у 1975 році було ухвалено окремий Закон, що визначив перелік посад, при обійманні яких взагалі заборонено балотуватись до Палати громад, а також посади, призначення на які має наслідком припинення депутатських повноважень. В Бельгії вимоги щодо несумісності членства у нижній палаті парламенту закріплено Законом 1931 р. про встановлення вимог щодо несумісності та заборон для міністрів, колишніх міністрів, державних міністрів, членів та колишніх членів палат парламенту, хоча значну кількість додаткових обмежень закріплено у низці інших актів повоєнного часу. Ще однією країною, де прийнято окремий закон про несумісність членства в парламенті з певними посадами, є Італія (Закон № 60 1953 р.). Разом з тим, більш поширеною є практика встановлення обмежень щодо суміщення депутатського мандату з іншими видами діяльності в регламентах законодавчих органів чи їх палат (Болгарія, Литва, Румунія та ін.). В Естонії, Німеччині, Польщі, Португалії та Угорщині основні обмеження для депутатів сформульовано у спеціальних законах про статус членів парламентів. В Іспанії та Франції відповідні норми містяться у законах про вибори — відповідно Загальному виборчому законі (Іспанія) та Виборчому кодексі (Франція). В багатьох країнах Східної Європи вимоги та обмеження для депутатів передбачено законодавством про конфлікт інтересів (Латвія, Литва (спеціальні обмеження), Словаччина, Чехія) або антикорупційними законами (Естонія (спеціальні обмеження), Словенія).

Таким чином, в країнах ЄС загалом відсутній єдиний підхід до способу встановлення обмежень щодо суміщення депутатського мандату з іншими посадами та видами діяльності. Відповідно, можливим є будь-який спосіб регулювання, який дозволяє досягти поставленої мети. На нашу думку, кожен із способів може мати потенційні недоліки. Наприклад, встановлення обмежень для депутатів в законах, дія яких поширюється на всі категорії осіб, що здійснюють публічні функції, вимагає врахування в таких законах особливостей всіх видів публічної служби; в іншому випадку закон повинен визначати лише загальні обмеження, типові для всіх видів служби, а особливі обмеження для конкретних її видів мають конкретизуватись в окремих законах чи підзаконних актах. Якщо ж обмеження для депутатів встановлюються регламентом парламенту (палати) чи законом про статус депутата, це, з одного боку дозволяє максимально врахувати специфіку саме депутатської діяльності, однак при цьому підвищується ризик суперечностей у правовому регулюванні та правозастосовчій практиці, особливо якщо діяльність всіх посадовців одночасно регулюватиметься законом про публічну службу, про конфлікт інтересів чи антикорупційним законом.

Таблиця 1.

КОНСТИТУЦІЙНІ ВИМОГИ ЩОДО НЕСУМІСНОСТІ ДЕПУТАТСЬКОГО МАНДАТА З ІНШИМИ ПОСАДАМИ ТА ВИДАМИ ДІЯЛЬНОСТІ

Країна	Конституційні вимоги щодо несумісності
Австрія	Одна й та ж сама особа не може бути одночасно членом обох палат парламенту (стаття 59 Конституції). Члени представницьких органів влади не можуть бути суддями Верховного Суду, Адміністративного Суду та Конституційного Суду. Ця заборона діє протягом всього строку повноважень таких представницьких органів, навіть у випадках, коли повноваження членів цих органів було припинено достроково. Членам представницьких органів влади також заборонено обіймати керівні посади у зазначених судах протягом 4 років з дня припинення повноважень (статті 92, 134, 144 Конституції). Конституцією також передбачено й інші непрямі обмеження: наприклад, Федеральний президент, президент Державної служби аудиту, члени ради омбудсманів не мають права обіймати посади у представницьких органах влади (статті 61, 122, 148-г Конституції).
Бельгія	Одночасне членство в обох палатах парламенту забороняється. Повноваження члена палати, призначеного Королем на посаду міністра, зупиняється на строк здійснення повноважень на посаді міністра. Порядок заміщення члена палати на період здійснення повноважень міністра визначається законом. Повноваження члена палати, призначеного Федеральним урядом на оплачувану посаду, за винятком посади міністра, припиняються достроково (статті 49–51 Конституції).
Болгарія	Член Народних Зборів не може обіймати інших державних посад або здійснювати діяльність, яка відповідно до закону є несумісною зі статусом члена Народних Зборів. Здійснення повноважень членом Народних зборів, обраним на посаду міністра, зупиняється на строк здійснення повноважень міністра. На цей період його посада в Народних зборах підлягає заміщенню в порядку, визначеному законом (стаття 68 Конституції).
Греція	Згідно із статтею 56 Конституції Греції, державні службовці, які обіймають оплачувані посади, військовослужбовці та службовці органів безпеки, працівники органів місцевого самоврядування чи інших юридичних осіб публічного права, мери та президенти комун, особи, які обіймають керівні посади в юридичних особах публічного права чи державних або муніципальних підприємствах, державні нотаріуси та реєстратори не можуть балотуватись і бути обраними до парламенту, крім випадку складання ними своїх повноважень перед висуванням своїх кандидатур на виборах. Це правило не поширюється на викладачів вищих навчальних закладів; однак останні повинні припинити роботу у вищому навчальному закладі на строк здійснення депутатських повноважень. Крім того, частиною третьою статті 56 державним службовцям, призначеним на оплачувані посади, військовослужбовцям та службовцям органів безпеки, працівникам юридичних осіб публічного права, особам, які обіймають керівні посади чи працюють в державних або комунальних підприємствах чи закладах соціального страхування навіть після припинення службових повноважень забороняється балотуватись у тих виборчих округах, на території яких вони пропрацювали більше 3 місяців протягом 3 останніх років перед проведенням парламентських виборів.

	<p>Депутатський мандат є несумісним з обов'язками та повноваженнями члена ради директорів, управляючого, генерального директора або його заступника, чи іншого працівника комерційної компанії чи підприємства, яке (яка) отримує від держави пільги чи субсидії, або яке (яка) отримало в концесію державне підприємство. Члени парламенту, які порушують вимоги щодо несумісності мандата із зазначеними видами діяльності, протягом 8 днів з дня набуття законної сили рішенням про їх обрання повинні або скласти депутатські повноваження або звільнитись з посад, несумісних з депутатським мандатом. Якщо у зазначений строк порушення вимог щодо несумісності усунуто не буде, повноваження члена парламенту припиняються достроково. Член парламенту не має права отримувати замовлення, проводити дослідження чи виконувати роботи на користь держави, органів місцевого самоврядування чи інших юридичних осіб публічного права, отримувати в оренду нерухоме майно від зазначених суб'єктів або отримувати право на інше використання такого нерухомого майна. Порушення цих вимог має наслідком дострокове припинення депутатських повноважень та визнання відповідних договорів недійсними. Такі договори також визнаються недійсними і у випадку їх укладання комерційними компаніями та підприємствами, в яких член парламенту здійснює повноваження директора, радника з правових або юридичних питань, або в яких він є учасником з повною чи обмеженою відповідальністю (стаття 57 Конституції).</p>
Данія	<p>Конституційним актом Данії встановлено єдине обмеження щодо суміщення членства в Фолькетингу з іншими посадами та видами діяльності — депутат не має права бути членом Вищого суду Королівства (параграф 59 Конституційного акта Данії). Згідно з Конституційним актом, повноваження парламентаря можуть бути припинені достроково лише у випадку втрати ним права бути обраним до парламенту. Питання про те, чи втратив член парламенту право бути обраним, вирішується Фолькетингом (параграфи 32, 33 Конституційного акта).</p>
Естонія	<p>Член парламенту не може обіймати будь-які інші державні посади (параграф 63 Конституції).</p>
Ірландія	<p>Одна й та ж сама особа не може бути одночасно членом двох палат парламенту. Якщо особа, яка є членом однієї з палат, обирається членом другої палати, її повноваження у першій палаті припиняються достроково (частина 14 статті 15 Конституції).</p>
Іспанія	<p>Згідно із статтею 67 Конституції, одна й та ж сама особа не може бути членом двох палат парламенту одночасно, а також поєднувати членство в Палаті депутатів з членством у представницькому органі автономного регіону. Вимоги щодо несумісності мандата депутата та сенатора встановлюються законом про вибори, однак у будь-якому випадку депутат або сенатор не може бути членом Конституційного Суду, обіймати вищі категорії посад в державній адміністрації, перелік яких визначається законом (крім посад в уряді), обіймати посаду омбудсмана (Захисника Народу), члена Вибірчої комісії, судді, прокурора, перебувати на професійній військовій службі чи службі в органах безпеки та поліції (стаття 70 Конституції).</p>
Італія	<p>Одна й та ж сама особа не може бути членом двох палат парламенту одночасно. Вимоги щодо несумісності мандата депутата та сенатора з іншими видами діяльності встановлюються законом (стаття 65 Конституції). Посада Президента Республіки є несумісною з будь-якими іншими посадами (стаття 84 Конституції). Посада судді Конституційного Суду є несумісною з членством в парламенті (стаття 135 Конституції).</p>
Кіпр	<p>Депутатський мандат є несумісним з посадами міністра, члена муніципальної ради, мера, перебуванням на службі в Збройних Силах, обійманням державної чи муніципальної посади, а у випадку, якщо члена парламенту обрано від турецької громади — релігійними посадами. Під державною посадою слід розуміти оплачувані посади в органах влади та місцевого самоврядування, а також посади в державних компаніях чи закладах (стаття 70 Конституції).</p>
Литва	<p>Мандат члена Сейму є несумісним з будь-якими іншими обов'язками в державних органах чи організаціях, роботою в комерційних та інших приватних підприємствах чи закладах. Член Сейму може бути призначений на посаду лише Прем'єр-міністра або міністра (стаття 60 Конституції).</p>
Латвія	<p>Член Сейму не може укладати контракти з урядом або отримувати урядові підряди як від власного імені, так і від імені третіх осіб (стаття 32 Конституції).</p>
Люксембург	<p>Депутатський мандат є несумісним з виконанням обов'язків члена Уряду, члена Державної ради, судді, члена Аудиторської палати, фінансового контролера чи працівника податкової служби, а також перебуванням на військовій службі. Інші вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності можуть встановлюватись законом (статті 54 — 55 Конституції). Повноваження депутата, призначеного Урядом за його згодою на оплачувану посаду, припиняються достроково з моменту призначення (стаття 58 Конституції).</p>
Мальта	<p>Згідно з параграфом 54 Конституції Мальти, членом Палати представників не може бути обрана особа, яка: 1) обіймає будь-яку публічну посаду або перебуває на службі в Збройних силах (якщо інше не передбачено парламентом); б) здійснює повноваження або обіймає посаду, пов'язані (пов'язану) із забезпеченням проведення виборів до Палати представників або складанням і уточненням Реєстру виборців; в) виступає другою стороною у договорі з урядом Мальти про закупівлю робіт чи постачання товарів для публічних потреб чи обіймає керівну посаду або є учасником компанії, яка є стороною у такому договорі, і за місяць до проведення виборів до Палати представників офіційно не оприлюднила повідомлення про природу відповідного договору та переваги, отримані особою чи відповідною компанією від його укладання. Особа не вважається такою, яка обіймає публічну посаду, якщо вона перебуває у відпустці протягом всього строку, що передує її звільненню з посади, або є викладачем Університету Мальти (за умови, що відповідно до умов контракту вона може займатись індивідуальною професійною діяльністю і не повинна працювати викладачем весь робочий час).</p>
Нідерланди	<p>Одна й та ж сама особа не може бути одночасно членом двох палат парламенту. Член Генеральних штатів не може бути міністром, державним секретарем, членом Державної Ради, членом Суду аудиторів, омбудсманом або його заступником, суддею Верховного суду, Генеральним прокурором. Інші вимоги щодо несумісності членства в парламенті або однієї з його палат з іншими посадами та видами діяльності встановлюються Законом про парламент (стаття 57 Основного закону).</p>
Німеччина	<p>Конституцією встановлено лише непряме обмеження: Федеральний Президент не може бути членом парламенту (стаття 55 Основного Закону), Федеральний канцлер та федеральний міністр не можуть обіймати оплачувані посади (стаття 66 Основного Закону). Закон може встановлювати обмеження права балотуватись на федеральних або земельних виборах для державних службовців, інших оплачуваних працівників органів влади, осіб, які добровільно проходять службу в Збройних силах чи перебувають на професійній військовій службі у Збройних силах, суддів (стаття 137 Основного Закону).</p>

Польща	Ніхто не має права висувати свою кандидатуру до Сейму і Сенату одночасно (стаття 100 Конституції), ніхто не може бути депутатом і сенатором одночасно (стаття 102 Конституції). Депутатський мандат є несумісним з посадами Президента Національного Банку Польщі, Президента Вищої палати контролю, Уповноваженого з прав людини, Уповноваженого з прав дитини та їхніх заступників, членством у Раді монетарної політики, у Національній Раді з питань телебачення і радіомовлення, посадою посла чи роботою в Канцелярії Сейму, Сенату або Канцелярії Президента, роботою в урядовій адміністрації. Депутатський мандат також є несумісним з посадою судді, прокурора, державного службовця, перебуванням на військовій службі, посадами в поліції та службі безпеки. При цьому Конституція допускає можливість встановлення законом інших заборон та обмежень щодо суміщення депутатського мандата з іншими видами діяльності (стаття 103 Конституції). В межах, визначених законом, депутати не мають права здійснювати підприємницьку діяльність, яка передбачає отримання будь-яких доходів від державного майна чи майна органів місцевого самоврядування, а також набувати таке майно у власність (стаття 107 Конституції).
Португалія	Вимоги щодо несумісності політичних посад встановлюються законом. У разі призначення члена парламенту на посаду в уряді, здійснення його повноважень зупиняється на період обіймання посади в уряді; протягом цього часу він підлягає тимчасовому заміщенню (стаття 154 Конституції).
Румунія	Ніхто не має права одночасно обіймати посаду депутата та сенатора. Мандат депутата або сенатора є несумісним з іншими посадами в органах влади, за винятком членства в Уряді. Інші вимоги щодо несумісності встановлюються органічним законом (стаття 71 Конституції).
Словаччина	Мандат члена парламенту є несумісним з посадами судді, прокурора, омбудсмана, військовою службою та службою в інших збройних формуваннях. Якщо члена парламенту було призначено членом Уряду, це має наслідком не дострокове припинення його повноважень, а зупинення їх виконання на період обіймання посади в Уряді (стаття 77 Конституції).
Угорщина	Член парламенту не може бути Президентом Республіки, членом Конституційного Суду, Уповноваженим з прав людини, Президентом, Віце-Президентом чи аудитором Державної служби аудиту, суддею чи прокурором, працівником іншого адміністративного органу, перебувати на військовій службі або службі в правоохоронних органах. Зазначене обмеження не поширюється на посади членів Уряду, державних секретарів та осіб, які призначаються на посади урядом. Інші вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими посадами або видами діяльності встановлюються законом (стаття 20 Конституції).
Фінляндія	Депутат не може бути Міністром юстиції, парламентським омбудсманом, суддею Верховного Суду чи Вищого адміністративного суду, Генеральним прокурором. Якщо депутата обрано Президентом або призначено чи обрано на одну із зазначених посад, його повноваження припиняються достроково з дня обрання або призначення на посаду. Повноваження депутата зупиняються на період здійснення повноважень члена Європейського парламенту або на строк перебування на військовій службі. На час здійснення повноважень члена Європейського парламенту повноваження депутата здійснює його заступник (статті 27, 28 Конституції Фінляндії).
Франція	Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими посадами та видами діяльності встановлюються законом (стаття 25 Конституції). У той же час, Конституцією встановлено ряд опосередкованих обмежень: член уряду не може бути членом палат парламенту (стаття 23 Конституції); б) членство в Конституційній Раді є несумісним з членством в палатах парламенту (стаття 57 Конституції); в) посада Захисника прав (омбудсман) є несумісною з членством в парламенті (стаття 71-1(1) Конституції).
Чехія	Ніхто не може бути одночасно членом обох палат парламенту (стаття 21 Конституції). Посада депутата або сенатора є несумісною з посадою Президента Республіки, судді, або іншими посадами, визначеними законом. В день вступу депутата або сенатора на посаду Президента Республіки, судді, або іншу посаду, яка є несумісною з посадою депутата чи сенатора, повноваження депутата або сенатора припиняються (стаття 22 Конституції).
Швеція	Члени Риксдагу та їх заступники можуть здійснювати свої повноваження незалежно від того, покладено на них інші посадові чи аналогічні обов'язки, чи ні (стаття 9 Розділу 4 Інструменту врядування). Члени Риксдагу та їх заступники не мають права достроково скласти свої повноваження без згоди Риксдагу. Рада з питань перегляду виборів за власною ініціативою проводить перевірку наявності підстав для визнання члена Риксдагу чи його заступника таким, що не має права бути обраним. Повноваження особи, визнаної такою, яка не має права бути обраною, припиняються достроково. Окрім визнання депутата чи його заступника таким, що не має права бути обраним, повноваження парламентаря можуть бути припинені достроково лише у випадку позбавлення їх мандату у судовому порядку у зв'язку із вчиненням злочину (стаття 11 Розділу 4 Інструменту врядування). Міністр не може мати іншої роботи, призначатись на посади або здійснювати діяльність, які можуть зменшити суспільну довіру до нього (стаття 2 Розділу 6 Інструменту врядування).

Заборона обіймання посад в обох палатах парламенту. В країнах ЄС з двопалатною структурою парламенту в конституціях або законі зазвичай закріплюється неможливість одночасного поєднання посад у верхній та нижній палатах парламенту. Серед таких держав – Австрія, Бельгія, Великобританія, Ірландія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Німеччина, Польща, Румунія, Франція, Чехія. У Великобританії духовні лорди (Lord Spiritual) взагалі не мають права бути обраними до Палати громад (п. «za» частини першої статті 1 Закону про позбавлення права членства в Палаті громад 1975 р.).

Заборона обіймання посад глави держави та члена уряду. Заборона поєднання депутатського мандата з посадою глави держави зазвичай або прямо передбачається конституцією (Угорщина, Фінляндія, Чехія та деякі інші країни), або ж випливає з тих її положень, що визначають статус глави держави та вимоги щодо суміщення його посади з іншими видами діяльності (наприклад, в Австрії, Німеччині). Натомість питання про можливість поєднання депутатського мандату з посадами в уряді в країнах ЄС вирішується далеко не так однозначно. В країнах з парламентською формою правління, наприклад, – в Австрії, Великобританії, Бельгії, Болгарії, Данії, Естонії, Іспанії, Італії, Латвії, Литві, Мальті, Німеччині, Португалії, Румунії, Словаччині, Угорщині, Фінляндії, Чехії, Швеції депутат, призначений на посаду в уряді, зберігає свій мандат, однак у ряді випадків (Бельгія, Естонія, Португалія, Швеція тощо) повинен зупинити виконання депутатських обов'язків

на час перебування на посаді. В країнах зі змішаною формою правління (Польща, Франція) та деяких парламентських монархіях (Нідерланди, Люксембург) призначення парламентаря на посаду в уряді має наслідком припинення його депутатських повноважень. Разом з тим наведені приклади дозволяють говорити про те, що можливість поєднання членства в парламенті з посадами в уряді загалом є загальноєвропейською практикою.

Обмеження та заборони щодо обіймання посад в органах виконавчої влади та перебування на державній службі. Законодавством переважної більшості держав-членів ЄС встановлено заборону обіймання посад в органах виконавчої влади та перебування на державній службі. До поодиноких винятків з цього правила належить Австрія та Німеччина. В Австрії «жорсткі» обмеження щодо можливості поєднання депутатського мандату з іншими видами діяльності встановлено лише для окремих категорій службовців — правоохоронців, військовослужбовців, осіб, які обіймають посади в органах податкової служби чи службі оцінки землі. Якщо ж службовця було обрано до парламенту, то він повинен припинити службу лише у випадку, якщо Комітетом відповідної палати з питань несумісності буде прийнято рішення про неприпустимість поєднання мандату зі службою. До того ж таке рішення може бути прийнято лише якщо здійснення депутатом своїх повноважень може вплинути на об'єктивність і неупередженість виконання службових обов'язків на посаді в іншому органі влади. Але навіть у випадку прийняття Комітетом зазначеного рішення, службовцю має бути запропонована аналогічна посада, і лише у разі відмови від неї він повинен або припинити службу, або скласти депутатські повноваження (частина друга параграфу 6-а Федерального Закону про несумісність для вищих органів та інших публічних службовців). В Німеччині у разі обрання державного службовця членом Бундестагу він не зобов'язаний звільнитись з посади в органі виконавчої влади — він має лише зупинити проходження служби на весь строк здійснення депутатських повноважень, починаючи з дня офіційного оприлюднення Федеральним виборчим комітетом результатів виборів (після складання депутатських повноважень член Бундестагу має право на поновлення на посаді або на призначення на аналогічну посаду).⁵

В більшості ж інших держав-членів Європейського Союзу можливість поєднання депутатського мандату з державною службою або суттєво обмежується, або взагалі забороняється. Так, згідно з Конституцією Бельгії, призначення Урядом члена нижньої палати парламенту на оплачувану посаду має наслідком дострокове припинення його повноважень. Конституції та закони Болгарії, Естонії, Італії, Кіпру, Литви, Мальти, Румунії, Угорщини взагалі забороняють депутатам обіймати будь-які державні посади. Згідно із статтею 1 італійського Закону про несумісність членства в парламенті з іншими посадами 1953 року, члени парламенту не мають права обіймати будь-які посади в публічному чи приватному секторі, призначення на які здійснюється урядом або органами державної адміністрації (Amministrazione dello Stato). Це обмеження не поширюється на посади в установах культури та релігійних закладах, дорадчих органах, вищих закладах освіти. В Люксембурзі депутатський мандат є несумісним з державною службою та роботою в державних органах. Згідно з польською Конституцією, депутатський мандат є несумісним з посадами державного службовця, роботою в Канцелярії Сейму, Сенату або Канцелярії Президента, роботою в урядовій адміністрації. Естонський Закон про статус члена Ріігікогу забороняє парламентарям перебувати на державній службі та очолювати держані органи, підпорядковані уряду. Статтею 26 Закону Словенії про доброчесність та запобігання корупції депутатам заборонено займатись професійною або будь-якою іншою діяльністю, непов'язаною із здійсненням службових повноважень, і яка має на меті одержання прибутку чи інших переваг матеріального характеру. Португальський Закон про статус членів Асамблеї Республіки забороняє депутатам обіймати посади Представника Республіки в автономному регіоні, губернатора, посади в міністерствах. Закон про конфлікт інтересів Чехії не допускає обіймання депутатами і сенаторами посад в міністерствах та інших органах виконавчої влади, апараті Президента, палат парламенту, державних фондах. Іспанський Загальний виборчий закон забороняє членам нижньої палати парламенту входити до складу Національної комісії з питань конкуренції (Comisión Nacional de la Competencia), обіймати посади державних секретарів, посади в канцелярії Уряду та міністерств. Згідно із статтею LO 142 Виборчого кодексу Франції депутатський мандат є несумісним з посадами, заміщення яких здійснюється шляхом призначення, а не обрання (за окремими винятками).

В ряді країн Європи державні службовці навіть не можуть висувати свої кандидатури на парламентських виборах. Зокрема, у Греції службовці можуть балотуватись до парламенту лише за умови звільнення зі служби; при цьому вони не мають права висуватись на виборах у тих виборчих округах, на території яких вони проходили службу більш ніж 3 місяці протягом останніх 3 років перед днем

⁵ Статті 5 та 6 Закону про членів Бундестагу.

виборів (стаття 56 Конституції). Подібний підхід застосовується і у Франції — статтею LO 132 Виборчого кодексу визначено перелік службовців, які протягом певного строку не мають права висувати свої кандидатури на виборах у тих виборчих округах, територія яких повністю чи частково збігалась з територією, на яку поширювалась юрисдикція відповідних службовців. Так, префекти протягом 3 років з дня припинення своїх повноважень не можуть балотуватись в округах, межі яких повністю чи частково збігались з межами префектур. Для окремих категорій службовців строк дії відповідної заборони становить 1 рік, зокрема — для заступників префектів та генеральних секретарів префектур, керівників, заступників керівників та начальників управлінь органів публічної адміністрації регіонального рівня, інспекторів з питань освіти та праці, суддів апеляційних та адміністративних судів, службовців територіальних управлінь поліції, керівників регіональних управлінь освіти тощо. Згідно з британським Законом про позбавлення права членства в Палаті громад службовці, що перебувають на державній службі⁶ (у тому числі за сумісництвом, а також незалежно від того, обіймають вони посади в органах влади чи ні) не мають права бути обраними до парламенту. Якщо після набуття повноважень член Палати громад буде прийнятий на державну службу, його повноваження припиняються достроково (статті 1, 6 Закону про позбавлення права членства в Палаті громад).

Обмеження щодо обіймання посад в органах влади зі спеціальним статусом. Хоча у багатьох державах депутатам взагалі заборонено обіймати посади в будь-яких державних органах чи перебувати на публічній службі (Болгарія, Естонія, Італія, Кіпр, Литва, Мальта, Румунія, Угорщина), в окремих країнах ЄС законодавець все ж допускає можливість поєднання депутатського мандата з певними категоріями посад в органах влади, зокрема тими, які не відносяться до посад державних службовців. В останньому випадку конституцією або законом зазвичай визначаються ті категорії посад, які депутат не може обіймати за будь-яких умов. Як правило, — це посади в конституційних органах або органах зі спеціальним статусом. Основною метою встановлення відповідних заборон є прагнення законодавця додатково посилити незалежність відповідних органів, у тому числі — від політичних впливів.

До найбільш поширених обмежень відноситься заборона обіймання посад омбудсмена (Австрія, Нідерланди, Польща, Угорщина, Чехія, Фінляндія), члена вищого органу фінансового контролю (Австрія, Ірландія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Польща, Угорщина, Чехія), вищого органу адміністрування виборчого процесу (Мальта, Португалія), керівних посад в національному банку (Польща, Угорщина), посад члена органу регулювання телерадіомовлення (Польща, Португалія), посад в деяких конституційних органах (в Португалії депутат не має права бути Президентом або віцепрезидентом Економічної та соціальної ради, у Франції — членом Ради з питань економіки, соціальної політики та довкілля, в Люксембурзі та Нідерландах — членом Державної ради, в Польщі — членом Ради монетарної політики). Законодавством деяких країн передбачено й інші обмеження. Наприклад, в Угорщині парламентарям заборонено бути членами правління чи членами виконавчого органу Агентства з питань державного майна, членами Ради з питань державних закупівель (Közbeszerzések Tanácsa), обіймати керівні посади в Угорському агентстві новин (Magyar Távirati Iroda), компаніях суспільного мовлення (Magyar Rádió, Magyar Televízió, Duna Televízió) тощо. Досить широкий перелік органів, в яких депутати не мають права обіймати будь-яких посад, передбачено законодавством Сполученого королівства та Бельгії (до відповідних переліків включено десятки органів та установ).

Обмеження щодо обіймання суддівських посад, перебування на військовій службі та службі в правоохоронних органах. Автором дослідження не проводився аналіз законів про судоустрій та статус суддів країн ЄС, однак з урахуванням принципу поділу влад можна припустити, що заборона обіймати посади суддів закріплена у законодавстві якщо й не всіх, то переважної більшості країн ЄС. Часто відповідні обмеження прямо або опосередковано закріплено на конституційному рівні (наприклад, в Австрії, Італії, Іспанії, Люксембурзі, Нідерландах, Польщі, Словаччині, Угорщині, Фінляндії, Чехії), в інших випадках — в законах, які встановлюють вимоги до депутатів (Бельгія, Естонія, Німеччина, Португалія, Румунія, Франція⁷).

У більшості держав ЄС конституції та закони, що визначають статус депутатів, забороняють парламентарям обіймати посади прокурорів (Бельгія, Іспанія, Нідерланди, Польща, Португалія, Словаччина, Угорщина, Фінляндія), перебувати на службі в поліції та інших правоохоронних органах (Великобританія, Бельгія, Іспанія, Кіпр, Польща, Словаччина, Угорщина), проходити профе-

⁶ До державної служби відноситься, у тому числі, державні служба в Північній Ірландії, судова служба Північної Ірландії, дипломатична служба Ї Величності та закордонна служба Ї величності (частина третя статті 1 Закону про позбавлення права членства в Палаті громад 1975 р.)

⁷ В Бельгії такі вимоги встановлено Законом від 6 серпня 1931 року про обмеження щодо несумісності посад міністрів, колишніх міністрів, державних міністрів, а також колишніх та діючих членів палат парламенту. В Естонії, Іспанії, Німеччині та Франції такі вимоги встановлено відповідно Законом про статус члена Ріігікогу, Загальним виборчим законом, Законом про членів Бундестагу, Виборчим кодексом Франції.

сійну військову службу (Великобританія, Бельгія, Іспанія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Німеччина (виконання обов'язків, пов'язаних з проходженням військової служби зупиняється на період здійснення депутатських повноважень), Польща, Словаччина, Угорщина, Фінляндія). Неможливість обіймання депутатами посад суддів та прокурорів також прямо впливає із заборони поєднувати депутатський мандат з іншими державними посадами (Болгарія, Естонія, Італія, Кіпр, Литва) або заборони висувати кандидатури на виборах, встановленої для службовців органів влади (Греція, Мальта).

В окремих країнах законодавство прямо забороняє поєднувати депутатський мандат лише з певними категоріями суддівських посад. Наприклад, в Австрії абсолютну заборону поєднання депутатського мандату з посадою судді передбачено лише для суддів вищих судів (див. Таблицю). Судді інших судів, прокурори, службовці поліції та органів державної безпеки, а також військовослужбовці після обрання до парламенту не мають права продовжувати здійснювати свої службові обов'язки, крім випадку коли Комітетом з питань несумісності не було прийнято рішення про можливість продовження виконання таких обов'язків. Таке рішення може бути прийнято лише у виняткових випадках і лише якщо Комітет дійде висновку про те, що поєднання служби з депутатським мандатом не перешкоджає неупередженому та об'єктивному виконанню службових обов'язків (параграф 6-а Федерального закону про несумісність). У Великобританії до Палати громад не можуть бути обрані лише певні категорії суддів, зокрема — судді Верховного Суду, судді Вищого суду справедливості та Апеляційного суду, судді Вищого суду справедливості та Апеляційного суду Північної Ірландії, Апеляційного військового суду, голова Земельного суду Шотландії, окружний суддя тощо (повний перелік суддівських посад затверджено Додатком 1 до Закону 1975 р. про позбавлення права членства в Палаті громад). В Німеччині член Бундестагу після його обрання не зобов'язаний звільнитись з посади судді — він повинен лише зупинити виконання суддівських обов'язків на строк здійснення своїх депутатських повноважень (якщо інше прямо не передбачено законом)⁸.

Обмеження співробітництва з іноземними державами. У деяких країнах-членах законом встановлено обмеження щодо обіймання посад в органах влади іноземних країн, міжнародних організацій, а також виконання робіт на користь іноземних держав, міжнародних організацій, нерезидентів. У цьому контексті найбільш поширеною є заборона одночасного членства в національному законодавчому органі та Європейському парламенті, яка закріплена законодавством практично всіх країн ЄС (окрім деяких винятків, до яких належить Фінляндія — згідно з конституцією цієї країни у разі обрання депутата до Європарламенту здійснення ним повноважень члена національного парламенту призупиняється на строк повноважень в Європейському парламенті). В Італії члени парламенту не можуть обіймати будь-які посади в органах влади іноземних держав⁹. У Франції депутатський мандат не може поєднуватись із здійсненням діяльності в інтересах інших держав чи міжнародних організацій, якщо така діяльність оплачується за рахунок коштів таких держав та організацій (стаття LO 143 Виборчого кодексу). В Португалії депутати не мають права надавати фінансову підтримку іноземним державам, суміщати депутатський мандат з керівними посадами в міжнародних організаціях (якщо це перешкоджає здійсненню депутатської діяльності), працювати в міжнародних організаціях чи органах влади інших держав. В Естонії депутати не можуть перебувати на службі в органах влади інших держав, обіймати посади в міжнародних організаціях, органах ЄС. Згідно з румунським Законом про статус депутатів та сенаторів, члени парламенту не можуть обіймати будь-яких посад в органах влади іноземних держав, за винятком випадків, передбачених міжнародними договорами, учасником яких є Румунія (стаття 16 Закону). Британський Закон про позбавлення права членства в Палаті громад 1975 р. забороняє балотування членів законодавчих органів будь-яких країн або територій, що не входять до складу Співдружності, до Палати громад; у разі обрання члена Палати громад до таких органів його повноваження припиняються достроково (п. «е» частини першої статті 1 та стаття 6 Закону).

Обмеження щодо обіймання посад в органах місцевого самоврядування. Конституціями та законами багатьох держав-членів ЄС часто встановлено обмеження щодо суміщення депутатського мандата з посадами в представницьких та інших органах місцевого самоврядування. Серед таких країн — Бельгія (член нижньої палати не може бути депутатом місцевої ради), Болгарія (член Народних зборів може зберігати посаду в органі місцевого самоврядування, однак повинен піти у неоплачувану відпустку на весь період здійснення депутатських повноважень), Естонія (депутат не може обіймати посади в будь-яких органах місцевого самоврядування), Іспанія (членство в палаті не може поєднуватись з представницьким мандатом асамблеї автономного регіону), Італія (член-

⁸ Стаття 8 Закону про членів Бундестагу.

⁹ Стаття 1-а Закону про несумісність парламентського мандату.

ство в парламенті є несумісним з членством в законодавчих та виконавчих органах регіонального рівня), Кіпр (депутатський мандат є несумісним з членством у місцевих радах та посадами мерів), Нідерланди (член Першої або Другої палати не може бути членом ради муніципалітету або провінції), Португалія (депутатський мандат є несумісним з членством в самоврядних органах автономних регіонів, посадами мера та муніципального радника), Франція (депутатський мандат є несумісним з більш ніж із одним з наступних мандатів — мандатом члена регіональної ради, Асамблеї Корсики, ради Парижу, ради адміністративної одиниці з кількістю населення, що перевищує 3 500 осіб). Згідно з параграфом 6-а Федерального закону Австрії про несумісність, якщо члена парламенту прийнято на службу в органах регіональної влади (Gebietskörperschaft), він повинен протягом місяця з дня призначення на посаду повідомити спікера палати про факт прийняття на службу та про коло посадових обов'язків. Після цього питання про можливість суміщення мандату із службою в органі регіональної влади вирішується Комітетом палати з питань несумісності.

У той же час, законодавство деяких країн допускає поєднання депутатського мандата з посадами в органах місцевого самоврядування. Наприклад, в Бельгії член нижньої палати парламенту має право поєднувати депутатський мандат з посадою мера або заступника мера. У цьому контексті законодавством передбачено лише два обмеження: депутат повинен подати перелік мандатів та посад до Суду аудиторів (більш детально див. наступний розділ цього дослідження), а розмір заробітної плати на займаній посаді не повинен перевищувати половини розміру його заробітної плати як члена нижньої палати (у випадку перевищення розмір заробітної плати на посаді мера чи заступника мера зменшується до половини заробітної плати депутата)¹⁰. В Німеччині член Бундестагу має припинити виконання своїх обов'язків в органах влади земель та органах місцевого самоврядування на строк здійснення депутатських повноважень, але не зобов'язаний звільнитися із займаної посади (після складання депутатських повноважень він може бути поновлений на посаді)¹¹.

Обмеження щодо здійснення діяльності, що має на меті одержання прибутку. В державах ЄС загалом відсутній єдиний підхід до вирішення питання про те, яку саме індивідуальну діяльність, непов'язану із здійсненням депутатських повноважень, має право здійснювати депутат. У тих випадках, коли законом максимально звужено перелік допустимих видів позапарламентської «активності» депутатів (наприклад, шляхом встановлення загальної заборони на здійснення діяльності, яка має на меті одержання прибутку), парламентарям зазвичай дозволяється займатись викладацькою, творчою, науковою, публіцистичною та іншою діяльністю.

Австрійське законодавство допускає можливість здійснення членами Національної Ради діяльності, що має на меті одержання прибутку. Виняток з цього правила встановлено лише для Президента Національної ради та керівників парламентських фракцій — протягом строку здійснення своїх повноважень вони не мають права здійснювати оплачувану діяльність (частина перша параграфу 2 Федерального Закону про несумісність). При цьому до такої діяльності не відноситься управління власним майном, а також обіймання посади в партії, організації, що представляє групові інтереси, професійному об'єднанні. До того ж, заборона на здійснення діяльності, що має на меті одержання прибутку не є абсолютною — за дозволом Комітету з питань несумісності відповідним особам може бути дозволено брати участь у комерційній діяльності (частина третя параграфу 2 Федерального Закону про несумісність).

В Болгарії депутатам заборонено отримувати заробітну плату за роботу, не пов'язану із здійсненням депутатських повноважень, однак члени Народних Зборів мають право отримувати винагороду як незалежні контрагенти за контрактами, укладеними з ними індивідуально¹². Естонські парламентарі не мають права займатись юридичною, нотаріальною та перекладацькою практикою¹³. В Іспанії мандат депутата та сенатора є несумісним з будь-якою іншою (окрім депутатської) оплачуваною діяльністю, у тому числі підприємництвом, а також діяльністю, що здійснюється в інтересах держави та окремих осіб. Виняток з цього правила встановлено лише для разових робіт, пов'язаних з викладацькою та науковою роботою в рамках співробітництва з вищими навчальними закладами, якщо депутат отримує винагороду саме за виконання таких робіт. Натомість латвійське законодавство дозволяє депутатам поєднувати свою роботу в парламенті з викладацькою, науковою, творчою діяльністю, медичною практикою та професійною спортивною діяльністю. Хоча Федеральним Законом Німеччини про членів Бундестагу здійснення депутатських повноважень віднесено до основної діяльності депутата, Закон не виключає можливість здійснення парламентарями професійної

¹⁰ Стаття 163 Регламенту бельгійської Палати представників.

¹¹ Стаття 8 Закону про членів Бундестагу.

¹² Стаття 17 Регламенту Народних Зборів Болгарії.

¹³ Параграф 27 Закону про статус члена Ріігікогу.

та іншої діяльності (стаття 44-а Федерального Закону); але при цьому член Бундестагу не має права отримувати інші матеріальні переваги та виплати, крім тих, які прямо передбачено законом. До таких виплат закон відносить, зокрема, винагороду, що виплачується членам Бундестагу, які мають наукові ступені та вчені звання, за надання допомоги у підготовці аспірантів та докторантів (однак сума цієї винагороди не повинна перевищувати 25% заробітної плати, яку б отримував викладач у разі роботи за трудовим договором). В Польщі депутатам та сенаторам забороняється здійснювати підприємницьку діяльність (як самостійно, так і спільно з іншими особами), пов'язану з використанням державного або комунального майна, здійснювати управління такою діяльністю або виступати в якості представника чи уповноваженої особи в процесі її здійснення. Члени словацького парламенту не мають права займатись підприємницькою діяльністю, за винятком тих її видів, які відповідно до закону можуть здійснюватись виключно фізичними особами. Згідно з румунським Законом про статус депутатів і сенаторів, члени парламенту не можуть здійснювати комерційну діяльність як фізичні особи та бути членами груп економічних інтересів (п. «е» частини першої статті 15 Закону). В Словенії особам, уповноваженим на виконання публічних функцій (зокрема, депутатам), заборонено здійснювати професійну або будь-яку іншу діяльність, непов'язану з виконанням службових обов'язків, і яка має на меті одержання прибутку чи інших переваг матеріального характеру. Проте депутати та інші посадовці мають право здійснювати педагогічну, наукову, дослідницьку, культурну, художню, спортивну та публіцистичну діяльність, вести сільське господарство та управляти об'єктами своєї власності. До того ж, як і в деяких інших країнах (наприклад, в Австрії) заборона на здійснення діяльності, що має на меті одержання прибутку чи інших матеріальних переваг, не є абсолютною — Закон надає Комісії з запобігання корупції право дозволяти посадовцям займатись професійною та іншою діяльністю за умови, що вона не впливатиме на об'єктивність та неупередженість здійснення ними своїх повноважень.

Обмеження щодо обіймання керівних посад в державних компаніях, юридичних особах публічного права. В багатьох державах-членах ЄС на законодавчому рівні обмежено можливість поєднання депутатського мандата з членством у керівних органах державних компаній, юридичних осіб публічного права. Серед таких країн, зокрема, — Бельгія, Болгарія, Естонія, Іспанія, Італія, Португалія, Словенія, Франція та деякі інші.

Так, в Бельгії депутат не може бути членом ради директорів публічної компанії, залежної від держави (*entreprise publique autonome dépendant de l'Etat*)¹⁴. Згідно із статтею 115 Регламенту Народних зборів Болгарії, депутати упродовж періоду здійснення своїх повноважень можуть обіймати управлінські посади в компаніях, в статутному капіталі яких частка держави або органів місцевого самоврядування перевищує 50%, лише за умови виходу в неоплачувану відпустку до завершення строку здійснення депутатських повноважень (однак при цьому строк обіймання керівної посади не може перевищувати строку дії відповідного трудового договору або контракту). При цьому депутатам дозволяється входити до складу колегіальних та наукових органів вищих навчальних закладів та Болгарської академії наук¹⁵.

Згідно з параграфом 26 Закону Естонії про статус члена Ріігікогу, протягом строку своїх повноважень депутат не може бути призначений урядом, міністром або керівником іншого центрального органу виконавчої влади на посаду у виконавчому органі юридичної особи публічного права, бути головою наглядової ради Естонського банку, членом або головою виконавчого органу юридичної особи публічного права. Параграф 28 цього ж Закону забороняє членам Ріігікогу протягом строку здійснення своїх повноважень бути головами або членами виконавчого органу компанії з часткою держави у статутному капіталі чи заснованого державою фонду. Загальний виборчий закон Іспанії забороняє входження депутатів до складу ради директорів Корпорації іспанського телебачення і радіомовлення, обіймання посад членів рад директорів, та інших керівних посад в державних монополіях, компаніях з часткою державною власністю більшою за 50%, державних ощадних банках. Згідно із статтею 1-а італійського Закону про несумісність парламентського мандату, депутати і сенатори не мають права на постійній основі обіймати посади чи виконувати обов'язки керуючих, президентів, ліквідаторів, аудиторів, генеральних директорів, юридичних радників в юридичних особах, які отримують пряму чи непряму державну підтримку або надають послуги інтересам держави чи публічної адміністрації. В Португалії парламентарі не мають права бути працівниками державних або інших публічних юридичних осіб, обіймати посади членів колегіальних органів юридичних осіб публічного права, компаній з часткою державної власності у статутному капіталі понад 50%, а також незалежних державних інститутів (це обмеження не поширюється на обіймання посад в консультатив-

¹⁴ Стаття 1-1 Закону від 6 серпня 1931 р. про встановлення вимог щодо несумісності та заборон для міністрів, колишніх міністрів, державних міністрів, членів та колишніх членів палат парламенту.

¹⁵ Стаття 118 Регламенту Народних зборів.

них, наукових та педагогічних колегіальних органах відповідних юридичних осіб)¹⁶. В Румунії члени палат законодавчого органу не можуть обіймати посади президентів, віцепрезидентів, генеральних директорів, директорів, адміністраторів, членів виконавчих та наглядових органів публічних інституцій. Депутати і сенатори також не мають права обіймати посади менеджерів та членів виконавчих органів національних компаній та товариств (стаття 15 Закону про статус депутатів і сенаторів). В Словенії член парламенту не може обіймати посади чи бути членом керівних органів державних установ, фондів, агентств, брати участь в управлінні ними, нагляді за їхньою діяльністю (це обмеження не поширюється на членство в політичних партіях та громадських організаціях). Статтею 13 угорського Закону про статус членів парламенту депутатам заборонено обіймати керівні посади (директора, члена виконавчого органу або наглядової ради) в державних, трстових компаніях, компаніях, заснованих органами місцевого самоврядування. Статтею 5 чеського Закону про конфлікт інтересів депутатам і сенаторам, які представляють інтереси держави в керівних та наглядових органах юридичних осіб, що повністю чи частково контролюються державою або Національним банком Чехії, заборонено отримувати винагороду за здійснення функцій представництва. Статтею LO 145 Виборчого кодексу Франції членство в нижній палаті французького парламенту є несумісним з обійманням керівних посад в державних підприємствах та публічних установах.

Обмеження щодо обіймання керівних посад в комерційних компаніях. Законодавством низки країн ЄС (Австрії, Болгарії, Італії, Румунії, Словаччини, Словенії, Франції) встановлено певні обмеження щодо обіймання депутатами керівних посад або в усіх комерційних компаніях, або лише у тих з них, які працюють у певних секторах економіки — сфері фінансових послуг, будівництва, нерухомості, транспорту тощо.

Так, в Австрії члени Національних зборів за загальним правилом можуть обіймати керівні посади в комерційних компаніях. Однак в окремих категоріях комерційних компаній депутати можуть обіймати посади в наглядових радах лише на безоплатній основі. Крім того, у разі призначення депутатів на інші (окрім посад членів наглядових рад) керівні посади у таких компаніях, вони повинні протягом одного місяця з дня призначення або набуття депутатських повноважень повідомити Президента Національної ради про факт призначення та суму винагороди, яка виплачуватиметься за роботу на посаді. До зазначених компаній віднесено акціонерні компанії та товариства з обмеженою відповідальністю, які провадять діяльність у банківській, промисловій, торгівельній та транспортній сферах, а також ощадні банки (параграфи 4, 6 Федерального закону про несумісність для вищих органів та інших публічних службовців). Питання про можливість обіймання депутатом керівних посад у таких компаніях вирішується Комітетом з питань несумісності, який утворюється нижньою палатою парламенту з числа її членів на основі принципу пропорційного представництва у складі Комітету депутатських фракцій. У разі прийняття Комітетом рішення про неприпустимість поєднання депутатського мандату з обійманням керівних посад у відповідних комерційних компаніях, член нижньої палати повинен звільнитись із займаної посади (в іншому випадку його депутатські повноваження можуть бути припинені достроково).

Подібний підхід практикується також у Греції, Італії, Угорщині та Франції, законодавство яких обмежує участь депутатів у діяльності окремих категорій комерційних компаній. Наприклад, відповідно до статті 8 грецького Закону №3213/2003 про декларування та контроль за активами членів парламенту, державних службовців та посадових осіб, власників ЗМІ та інших категорій осіб, депутати, члени уряду та їх заступники, а також певні категорії інших посадових осіб не мають права безпосередньо або через посередників володіти частками у статутному капіталі офшорних компаній чи брати участь в управлінні ними. В Італії члени парламенту не мають права обіймати посади чи здійснювати повноваження керуючих, президентів, ліквідаторів, аудиторів, генеральних директорів, юридичних радників в банках та компаніях, основною метою діяльності яких є управління фінансовими активами. Це обмеження не поширюється на діяльність кредитних кооперативних установ, діяльність яких має суто місцеве значення (стаття 1-а Закону про несумісність парламентського мандату). Згідно із статтею 13 угорського Закону про статус членів парламенту, депутати не мають права обіймати керівні посади (директора, голови правління, члена виконавчого органу або наглядової ради) в компаніях, які було приватизовано (це обмеження діє протягом 2 років з дня приватизації), а також страхових, фінансово-кредитних компаній та пайових інвестиційних фондах, недержавних пенсійних фондах, компаніях, що здійснюють діяльність у сфері будівництва. Парламентарі також не мають права обіймати керівні посади або працювати в компаніях, які здійснюють постачання товарів чи послуг або виконання робіт за публічні кошти (стаття 14 Закону). У Франції депутати не можуть обіймати керівні посади в компаніях, які отримують субсидії або інші прями та непрямі

¹⁶ Стаття 21 Закону про статус членів Асамблеї Республіки.

переваги від держави чи органів публічної влади (крім випадків, коли така підтримка встановлюється для необмеженого кола компаній, які відповідають встановленим вимогам); підприємствах, які залучають кошти населення; компаніях, які постачають товари, роботи і послуги під контролем або від імені держави, органів самоврядування або іноземних держав; підприємствах, основною метою діяльності яких є купівля та продаж землі для будівельних потреб, або які здійснюють будівництво.

В деяких державах законодавством встановлено більш жорсткі обмеження щодо участі депутатів в управлінні комерційними компаніями. Наприклад, статтею 118 Регламенту Народних Зборів Болгарії депутатам заборонено входити до складу керівних та наглядових органів комерційних компаній та кооперативів. Румунський Закон про статус депутатів і сенаторів забороняє членам парламенту обіймати посади президентів, віцепрезидентів, генеральних директорів, директорів, адміністраторів, членів виконавчих та наглядових органів господарських товариств, у тому числі банків, фінансово-кредитних установ, страхових та фінансових компаній. Депутати і сенатори також не мають права виконувати функції голів та секретарів загальних зборів акціонерів або учасників таких товариств, представляти державу у відносинах з ними (стаття 15 Закону). В Словаччині, якщо інше прямо не передбачено законом, депутати не можуть бути членами статутних, наглядових, дорадчих органів юридичних осіб, створених з метою здійснення підприємницької діяльності, за винятком загальних зборів членів (акціонерів, учасників тощо) таких осіб (стаття 5 Закону про захист публічних інтересів при здійсненні повноважень публічними службовцями). Щоправда, це обмеження не поширюється на депутатів та інших службовців, які відповідно до вимог закону представляють державу в органах юридичних осіб з частками державної власності у статутному капіталі. Словенський Закон про доброчесність та запобігання корупції (стаття 27) забороняє особам, уповноваженим на виконання публічних функцій, обіймати посади чи бути членами комерційних підприємств, бізнес-асоціацій, кооперативів, брати участь в управлінні ними, нагляді за їхньою діяльністю, а також залучатись до представництва їх інтересів.

1.2. Правила поведінки, спеціальні вимоги та обмеження, спрямовані на запобігання конфлікту інтересів

Правила поведінки депутатів та кодекси етики. Як правило, загальні принципи поведінки депутатів опосередковано впливають з конституційних положень, які закріплюють принцип вільного мандату, фіксують текст присяги депутата та загальні принципи його діяльності. Наприклад, згідно з польською Конституцією, набуваючи повноваження члена Сейму, депутат присягає добросовісно виконувати свої обов'язки, відстоювати суверенітет та інтереси держави, робити все від нього залежне для забезпечення добробуту громадян, дотримуватись Конституції та законів тощо. Подібні загальні зобов'язання (сумлінне виконання обов'язків, дотримання законів і т.ін.) при складанні присяги беруть на себе парламентарі й в інших країнах-членах ЄС. У деяких випадках конституції закріплюють і більш конкретні принципи депутатської діяльності. Наприклад, згідно з параграфами 29-32 Конституції Фінляндії, депутати у своїй діяльності зобов'язані керуватись принципами справедливості та добропорядності, поводитись гідно, не ображати інших членів парламенту, утримуватись від розгляду та прийняття рішень з питань, які стосуються їх особисто (окрім участі в обговоренні таких питань на пленарному засіданні парламенту). Згідно з параграфом 20 Конституції Угорщини, парламентарі повинні здійснювати свою діяльність в суспільних інтересах. Аналогічний принцип (пріоритету суспільних інтересів над приватними) закріплено і в деяких інших конституціях, наприклад – Конституції Словаччини (стаття 75). Відображені в конституціях загальні принципи депутатської діяльності у більшості випадків конкретизовано регламентами законодавчих органів або відповідних палат, спеціальних законах про статус депутатів, законодавстві про конфлікт інтересів та про боротьбу з корупцією (більш детально див. п.п. 1.1. та 2.2. цього дослідження). Основні обов'язки депутатів включають підтримання зв'язків з виборцями, здійснення повноважень в загальносуспільних інтересах, дотримання вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, виконання розпоряджень головуючого на пленарному засіданні парламенту чи засіданні комітету, додержання встановленого порядку ведення засідань та дисципліни, участь у роботі тих органів, до складу яких обрано депутата, повагу до колег по депутатському корпусу, присутність на засіданнях парламенту та комітетів, декларування своїх приватних інтересів та активів тощо. Хоча у більшості країн ЄС положення, які регулюють поведінку депутатів розпорошено між низкою законодавчих актів (від Конституції до внутрішніх актів парламенту чи його палат), в деяких державах загальні принципи депутатської етики та поведінки в узагальненому вигляді зафіксовано або в окремих актах або у розділах певних законів. Серед таких країн, зокрема – Великобританія, Ірландія, Латвія, Литва, Польща, Румунія. Нижче наведено загальний огляд відповідного регулювання.

ПРАВИЛА ПОВЕДІНКИ ТА ЕТИКИ: ОКРЕМІ ПРИКЛАДИ РЕГУЛЮВАННЯ

1. Кодекс етики для членів Сейму Латвії. Кодекс етики для членів латвійського Сейму є складовою частиною Регламенту Сейму, затвердженого 18 серпня 1994р. Сам Кодекс було ухвалено 2 березня 2006р. Його основною метою є «запровадження високих стандартів поведінки та підвищення довіри суспільства до роботи Сейму» (п. 1 Кодексу). З цією метою Кодекс закріплює ряд принципів поведінки та загальних обов'язків парламентарів у відносинах між собою, громадянами, ЗМІ та іншими суб'єктами. Серед таких обов'язків і принципів, зокрема: 1) дотримання присяги члена Сейму, положень Конституції, Регламенту та інших актів; 2) принцип моральної відповідальності депутата за свою діяльність, у тому числі виступи, голосування тощо, перед суспільством, визнання власних помилок та вжиття заходів щодо їх виправлення; 3) утримання від дій, які можуть бути образливими для інших членів Сейму, а також неприпустимих заяв, які можуть завдати шкоди репутації Сейму, спонукати до незаконної діяльності; 4) дотримання принципу поваги до прав людини, утримання від апелювання до расової, національної, мовної приналежності, релігійних переконань, соціального походження, стану здоров'я під час обґрунтування своєї позиції; 5) запобігання виникненню конфлікту інтересів та уникнення ситуацій, які можуть свідчити про наявність такого конфлікту; 6) утримання від участі у роботі слідчої комісії, предметом вивчення якої є діяльність відповідного депутата; 7) відмова від використання власного впливу з метою ухвалення вигідних для депутата рішень органами публічної адміністрації; 8) утримання від використання конфіденційної інформації з метою отримання особистих переваг чи переваг для пов'язаних з депутатом осіб; 9) виконання законних вимог правоохоронних органів; 10) поважне ставлення до членів Сейму, інших державних органів та органів місцевого самоврядування, а також громадян загалом; 11) підвищення рівня власної політичної культури; 12) удосконалення рівня володіння державною мовою; 13) утримання в приватному житті від дій, які можуть завдати шкоди репутації Сейму, або зумовити виникнення сумнівів у спроможності депутата добросовісно виконувати свої обов'язки; 13) підтримання взаємодії з громадянами та ЗМІ; 14) надання відповідей на питання, пов'язані з діяльністю парламентаря, крім питань, які стосуються конфіденційної інформації чи його приватного життя.

2. Кодекс поведінки для державних політиків Литви. 19 вересня 2006 року Сеймом Литви було прийнято Закон про затвердження, введення у дію та виконання Кодексу поведінки для державних політиків. Дія цього Кодексу поширюється на виборних посадових осіб, зокрема — членів Сейму, депутатів місцевих рад та мерів, а також членів Уряду. Кодекс визначає загальні принципи поведінки цих осіб, закріплює основні принципи декларування приватних інтересів кандидатів на виборні посади та політиків, регулює процедуру розгляду скарг на неетичну поведінку депутатів та інших осіб, на яких поширюється дія Кодексу. Згідно із статтею 4 Кодексу, основними принципами депутатської поведінки є принципи: 1) поваги до основоположних прав людини та свобод; 2) справедливості (депутат повинен здійснювати діяльність в інтересах всіх громадян, незалежно від їх національної, расової та іншої приналежності, соціального статусу, освіти, політичних переконань, віку тощо); 3) чесності та сумлінності (депутат має сумлінно виконувати свої обов'язки, сприяти утвердженню високих стандартів поведінки і т.ін.); 4) публічності та відкритості (парламентар має декларувати свої приватні інтереси, пояснювати мотиви своїх дій та рішень); 5) ввічливості (депутат має утримуватись від дій, що можуть зашкодити репутації інституції, яку він представляє, використовувати отриману при здійсненні повноважень інформацію виключно в роботі, а не з метою отримання вигод чи переваг для себе особисто); 6) зразковості (член Сейму має являти собою взірць дотримання загальноновизначених норм моралі та етики); 7) безсторонності, відповідальності та неупередженості (що передбачає, зокрема, здійснення діяльності у загальносуспільних інтересах, уникнення конфлікту між публічними та приватними інтересами, вжиття заходів щодо врегулювання такого конфлікту у разі його виникнення, відмову від використання повноважень чи впливу з метою прийняття іншими службовцями рішень, вигідних політиці чи його родичам, відповідальність перед суспільством за власну поведінку в публічній сфері та прийняті рішення).

3. Кодекс поведінки для членів німецького Бундестагу. Кодекс поведінки для членів Бундестагу є Додатком № 1 до Регламенту нижньої палати німецького парламенту. На відміну від інших країн (Великобританія, Латвія, Польща) він не визначає принципів етики та поведінки депутатів — переважна більшість положень Кодексу регулює порядок декларування членами Бундестагу своїх фінансових інтересів. Більш детально відповідні вимоги розкрито у Розділі 2 цього дослідження.

4. Принципи поведінки членів парламенту Румунії. Принципи поведінки членів румунського парламенту визначено окремим розділом Закону про статус депутатів та сенаторів. Окрім загальних принципів депутатської діяльності, цей Закон регулює також відносини, пов'язані із здійсненням депутатських повноважень, декларуванням активів та інтересів, встановлює основні вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, визначає обов'язки депутатів та сенаторів тощо. Загалом цим Законом (статті 9–13) закріплено 5 основних принципів поведінки парламентарів: 1) принцип пріоритету національних інтересів — депутати та сенатори зобов'язані здійснювати свою діяльність в інтересах всього суспільства та виборців тих округів, які вони представляють; 2) принцип законності та сумлінного виконання обов'язків — члени парламенту мають дотримуватись Конституції, законів та вимог Регламентів відповідних палат, утримуватись від дій та зобов'язань перед іншими особами, що можуть вплинути на належне виконання ними своїх обов'язків; 3) принцип прозорості — парламентарі повинні забезпечувати прозорість власної діяльності, підтримувати взаємодію з громадянами; 4) принцип відданості та поваги до Румунії та її громадян; 5) принцип поваги до регламенту — члени парламенту мають дотримуватись вимог регламенту, правил цивілізованої поведінки, парламентської дисципліни, уникати образливих висловлювань.

Загальні зобов'язання щодо уникнення конфлікту інтересів. Хоча законодавством багатьох країн ЄС передбачено специфічні обмеження, покликані не допустити виникнення конфлікту інтересів, з метою заповнення потенційних прогалів у правовому регулюванні закони деяких держав-членів встановлюють загальну заборону здійснювати будь-яку діяльність, що може призвести до конфлікту інтересів. Вище вже наводились приклади Латвії, Литви та Румунії, де така заборона є складовою загальних принципів депутатської діяльності та етики. Оскільки кодекси етики та поведінки прийнято лише в поодиноких країнах ЄС, то у більшості інших країн ця заборона закріплена або регламентами парламентів чи палат, або антикорупційним законодавством (див. також п. 2.2. цього дослідження). Так, в Болгарії при поданні законопроекту або під час виступу на пленарному засіданні чи засіданні комітету з питань, щодо яких у члена парламенту є прямиий фінансовий інтерес, депутат повинен заявити про його наявність (стаття 119 Регламенту Народних зборів). Аналогічний підхід застосовується також у Великобританії (див. п. 2.2. в частині декларування фінансових інтересів членів Палати громад при розгляді питань Палатою та комітетами). Параграф 22 Закону

Естонії про статус члена Ріігікогу забороняє депутатам протягом строку їх повноважень обіймати будь-які посади або здійснювати будь-яку діяльність, що є несумісною з принципом поділу влади або може спричинити конфлікт інтересів.

Згідно із статтею 18 Статуту Сейму Литви депутати в процесі здійснення своїх повноважень мають уникати конфлікту інтересів. З метою забезпечення виконання цього обов'язку Статут передбачає ряд заборон та обов'язків: 1) заборону використовувати депутатський мандат в цілях, не пов'язаних з представництвом інтересів нації, держави та виборців; 2) обов'язок уникати конфлікту між приватними інтересами депутата та суспільними інтересами, здійснювати свої повноваження у такий спосіб, щоб у громадськості не виникало сумнівів щодо існування такого конфлікту; а у разі виникнення конфлікту інтересів — діяти у відповідності до Статуту Сейму та рекомендацій Головної комісії з питань службової етики; 3) обов'язок щорічно подавати декларації про свої приватні інтереси та декларації про зміни у попередньо задекларованих інтересах; 4) обов'язок повідомлення головуємого на засіданні парламенту чи комітету про наявність приватного інтересу у вирішенні питання, а також обов'язок утримання від участі в його розгляді та прийнятті рішення з такого питання (невиконання членом Сейму цього обов'язку може бути підставою для застосування Президентом права вето на ухвалений закон відповідно до статті 160 Статуту Сейму).

В Польщі обов'язок парламентарів щодо недопущення конфлікту інтересів сформульовано дещо по-іншому: згідно із статтею 33 Закону про здійснення повноважень депутата та сенатора члени парламенту не мають права здійснювати будь-яку діяльність та отримувати внески, які можуть підірвати довіру виборців до парламентарів як виразників загальнонародних інтересів. Цей принцип знайшов відображення і в статті 3 Принципів депутатської етики, за якою депутат у своїй діяльності повинен керуватись загальносуспільними інтересами, не використовувати свої повноваження для отримання переваг для себе чи своїх близьких родичів.

Законом Словенії про доброчесність та запобігання корупції на осіб, уповноважених на виконання публічних функцій (до них відносяться і депутати), покладено загальний обов'язок приділяти особливу увагу наявному та потенційному конфлікту інтересів та вживати заходів щодо його усунення, а також не використовувати займані посади з метою забезпечення незаконних власних інтересів або незаконних інтересів інших осіб.

Відповідно до вже згадуваної вище статті 32 Конституції Фінляндії, депутат не повинен брати участі у розгляді та прийнятті рішень з питань, які стосуються його особисто. Щоправда, це не виключає можливості його участі в обговоренні таких питань в ході пленарних засідань парламенту. Парламентар також не має права брати участі у розгляді парламентським комітетом питань, пов'язаних з перевіркою виконання його депутатських обов'язків.

Загалом варто відзначити, що навіть у тих випадках, коли обов'язок уникнення конфлікту інтересів у депутатській діяльності прямо не закріплено у законі, він опосередковано впливає із статусу депутатів як виразників загальносуспільних, а не приватних інтересів.

Обмеження щодо одержання подарунків та пожертвувань. Одержання депутатами подарунків підлягає регулюванню у переважній більшості країн ЄС. В одних державах отримання подарунків дозволяється законом (наприклад, в Нідерландах, Німеччині тощо), однак при цьому вони підлягають обов'язковій реєстрації. В інших державах депутати або взагалі не мають права одержувати будь-яких подарунків, або можуть отримувати лише певні типи подарунків чи подарунки, вартість яких не перевищує встановленої законодавством межі (порядок реєстрації подарунків більш детально висвітлено в п. 2.2 цього дослідження).

Зокрема, естонський Закон про боротьбу з корупцією забороняє депутатам отримувати подарунки чи матеріальні переваги у зв'язку із здійсненням депутатської діяльності (це обмеження поширюється також на близьких родичів депутата; отримані подарунки підлягають зверненню в дохід держави, якщо інше не передбачено міжнародним звичаєм або дипломатичним етикетом). За невиконання цих вимог на депутата може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу.

В Литві члени Сейму не мають права отримувати подарунки, які можуть зумовити виникнення конфлікту інтересів. Це обмеження не поширюється на подарунки, які отримуються відповідно до звичаю або правил дипломатичного протоколу, за умови, що їх вартість не перевищує 5 мінімальних стандартів життя [188 євро]; якщо ж вартість подарунку перевищує цю межу, він підлягає зверненню в дохід держави.

Порядок отримання депутатами подарунків досить детально врегульовано в Латвії. До подарунків у розумінні Закону про запобігання конфлікту інтересів не відносяться квіти; сувеніри, книжки та інші предмети представницького характеру, якщо загальна вартість відповідних предметів протягом року не перевищила одного мінімального розміру заробітної плати; нагороди, призи та від-

знаки, одержані у відповідності до зовнішніх регуляторних актів; страхові виплати та безкоштовні послуги, які надаються комерційними компаніями всім громадянам. За загальним правилом, депутати мають право одержувати «дипломатичні подарунки» (подарунки, які даруються іноземними делегаціями та офіційними представниками згідно з дипломатичним протоколом), які, однак, підлягають обов'язковій реєстрації в Міністерстві закордонних справ та мають бути передані у власність парламенту. Відповідно до статті 13-2 Закону про запобігання конфлікту інтересів, депутат може отримувати подарунки, непов'язані із здійсненням депутатських повноважень, крім випадку, коли подарунок одержується від особи, щодо якої депутатом менш ніж за 2 роки до дня одержання подарунку здійснювалися контрольні функції. Якщо депутат отримав від певної фізичної або юридичної особи подарунок, непов'язаний із здійсненням депутатських повноважень, протягом 2 років з дня одержання такого подарунку він не має права брати участь у здійсненні щодо такої особи контрольних функцій. Законом також встановлено певні обмеження щодо здійснення пожертвувань на користь членів Сейму Латвії. За загальним правилом депутат не має права вимагати або приймати пожертвування від фізичних або юридичних осіб, а також отримувати інші види фінансової допомоги для забезпечення публічних потреб, якщо відповідне пожертвування або допомога може вплинути на прийняття рішень, дія яких поширюватиметься на донора. У будь-якому разі депутат не має права одержувати пожертвування на власні потреби чи потреби своїх близьких родичів (крім випадку, коли пожертвування надається на лікування тяжких захворювань); на потреби фізичних чи юридичних осіб, від яких депутат отримував будь-які доходи в процесі здійснення своїх повноважень (за винятком дивідендів від акцій, якщо належна депутату частка акцій не перевищує 1% їх загальної кількості); на потреби осіб, в керівних або наглядових органах яких депутат або його родич обіймає посади.

Німецький Закон про членів Бундестагу (стаття 44-а) забороняє депутатам отримувати будь-яку винагороду чи переваги матеріального характеру окрім прямо передбачених законом. Зокрема, неприпустимим є одержання парламентарем грошей, внесків чи інших благ матеріального характеру в обмін на представництво інтересів донора у Бундестазі.

В Словаччині депутати та інші посадовці при здійсненні своїх повноважень не можуть спонукати інших осіб до надання подарунків та отримувати подарунки чи інші переваги у зв'язку із здійсненням своїх повноважень (це обмеження не поширюється на подарунки, отримані відповідно до вимог законодавства).

Угорський Закон про статус членів парламенту забороняє членам парламенту отримувати подарунки чи інші переваги матеріального характеру, вартість яких перевищує 2 місячних розміри заробітної плати депутата (стаття 16 Закону). Подарунки меншої вартості підлягають обов'язковому декларуванню. Обмеження щодо одержання подарунків та інших переваг не поширюються на кошти та майно, передане депутату для виконання депутатських повноважень, парламентом, фракцією, фондом, який підтримує законодавчу діяльність.

Обмеження щодо здійснення функцій представництва інтересів, консультацій та посередництва. З метою запобігання торгівлі впливом та виникненню конфлікту інтересів у депутатській діяльності законами багатьох країн ЄС встановлено обмеження щодо представництва депутатами інтересів суб'єктів господарювання у парламенті або інших органах влади, зокрема — органах, підконтрольних парламенту. Так, відповідно до статті 1-а італійського закону про несумісність парламентського мандату, депутати не мають права надавати професійну підтримку, консультації або допомогу компаніям у здійсненні фінансово-економічної діяльності чи взаємодію з державою. В Словенії член парламенту не має права представляти інтереси державних установ, фондів та агентств. Статтею 159 Загального виборчого Закону Іспанії депутатам та сенаторам заборонено представляти інтереси підприємств, надавати їм консультації з питань, що відносяться до сфери компетенції депутата, а також з питань, пов'язаних з виділенням таким підприємствам державної фінансової підтримки чи наданням їм державних гарантій. Це обмеження не поширюється на випадки, коли депутат здійснює управлінські функції як акціонер, або коли надання державної підтримки чи гарантій здійснюється на підставі норм законодавства, дія якого поширюється на невизначене коло осіб. Згідно із статтею 12 Закону Литви про регулювання публічних та приватних інтересів депутат не має права представляти інтереси держави у відносинах з фізичними або юридичними особами, від яких він або його близькі родичі отримують будь-які види доходів, а також у відносинах з юридичними особами, в яких безпосередньо йому або його близьким родичам належить більш ніж 10% статутного капіталу. Депутатам також заборонено виступати представниками фізичних осіб у відносинах з іншими органами влади, крім випадку, коли парламентар є законним представником таких осіб. Протягом року з дня припинення повноважень депутати не мають права представляти в парламенті інтереси будь-яких фізичних чи юридичних осіб.

Згідно з латвійським законодавством, якщо депутат Сейму представляв інтереси держави в компанії з часткою державної власності у статутному капіталі, він не має права прямо або опосередковано (через посередників) одержувати від такої компанії будь-які переваги матеріального характеру та подарунки, набувати право власності на майно, частки у статутному капіталі та інші активи такої компанії, обіймати в ній будь-які інші посади протягом усього строку такого представництва та 3 років після його припинення. Член латвійського Сейму також не має права представляти державу, якщо він або його родичі мають фінансову або іншу зацікавленість у певному варіанті вирішення питання (тобто, за умови наявності конфлікту інтересів); якщо він або його родичі отримують від юридичної або фізичної особи будь-який вид доходів, або є акціонерами (учасниками) такої особи чи обіймають посади в її керівних або наглядових органах.

В Німеччині недопустимим є отримання членом Бундестагу готівкових коштів та переваг матеріального характеру, якщо вони передаються йому в обмін на представництво та захист інтересів донора в палаті парламенту. У разі отримання депутатом таких коштів, вони підлягають стягненню в доход держави на підставі рішення президента Бундестагу (строк давності у таких категоріях справ становить 3 роки)¹⁷. Статтею 2 Кодексу поведінки члена німецького Бундестагу на членів нижньої палати покладено обов'язок інформування Президента Бундестагу про факти представництва депутатом інтересів ФРН в судах та інших органах влади, якщо відповідні функції здійснюються за винагороду, розмір якої перевищує встановлений спікером палати поріг. На відміну від деяких інших країн (наприклад, Португалії) в Німеччині законодавство дозволяє депутатам виступати в якості представників учасників судового процесу у справах за позовами проти ФРН, у тому числі й на оплачуваній основі. Але якщо сума гонорару перевищує визначений Президентом Бундестагу ліміт, депутат повинен повідомити спікера про здійснення відповідних представницьких функцій.

Згідно з португальським Законом про статус членів Асамблеї Республіки, члени законодавчого органу не мають права виступати експертами та арбітрами у справах, стороною в яких є держава або юридичні особи публічного права, представляти інтереси позивача у судових справах, відповідно до чого у яких є держава.

В Словаччині депутати не можуть виступати посередниками у встановленні контактів між суб'єктами господарювання та державою, органами місцевого самоврядування, державними компаніями, фондами, бюджетними організаціями та іншими юридичними особами з часткою держави у статутному капіталі, якщо таке посередництво здійснюється у власних інтересах, інтересах близьких родичів, інших фізичних або юридичних осіб.

Статтею 36 Закону Словенії про доброчесність та запобігання корупції депутатам протягом 2 років з дня припинення повноважень заборонено представляти в парламенті інтереси підприємств, які встановили або намагаються встановити з парламентом бізнесові контакти.

Згідно із статтею 14 угорського Закону про статус депутатів, член парламенту не може виступати представником органів публічної влади, державних установ та компаній з часткою державної власності у статутному капіталі понад 50%. Депутатам також заборонено використовувати свій статус у професійній та діловій діяльності, брати участь у лобістській діяльності.

Обмеження щодо укладання комерційних угод у власних інтересах та придбання часток у капіталі (акцій) підприємств. Якщо депутат володіє часткою у капіталі комерційної компанії або іншим чином контролює її діяльність, у нього може виникнути спокуса використати свої повноваження для надання такій компанії переваг у вигляді закупівель товарів за заниженими цінами, укладання контрактів або безпосередньо з парламентом, або з підконтрольними парламенту органами. Існує і ризик того, що взамін певних послуг на користь тієї чи іншої компанії, остання розраховується з депутатом частками у капіталі або пакетами акцій. Саме тому у багатьох державах ЄС запроваджено певні механізми мінімізації цих ризиків. В Законі Естонії про боротьбу з корупцією, наприклад, закріплено загальну заборону на укладання депутатом комерційних договорів як безпосередньо, так і через підставних осіб. В Словаччині депутати не можуть укладати приховані угоди про партнерство з іншими особами, набувати право власності на державне майно в інший спосіб, ніж шляхом участі у публічному конкурсі чи відкритому аукціоні. Стаття 159 Загального виборчого Закону Іспанії забороняє депутатам та сенаторам давати гарантії виконання договорів, оплата за якими здійснюється за рахунок коштів організацій та компаній державного сектору, набувати у власність більш ніж 10% акцій (часток у статутному капіталі) компаній, що здійснюють виконання (постачання) робіт, товарів і послуг за державні кошти. В Латвії член Сейму та його родичі не мають права бути акціонерами та партнерами тих комерційних компаній та підприємств, які на позаконкурсній основі отримували державні кре-

¹⁷ Act on the Legal Status of Members of German Bundestag (Abgeordnetengesetz).

дити, замовлення та підтримку в інших подібних формах (таке обмеження діє протягом 2 років з дня припинення депутатських повноважень).

Згідно з польським законодавством, парламентарі не мають права володіти більш ніж 10% статутного капіталу або акцій комерційних компаній, частка власності в яких належить державним чи комунальним юридичним особам. Якщо депутат володіє більшою часткою у капіталі або кількістю акцій, він повинен або здійснити їх відчуження (до першого засідання відповідної палати, сформованої за результатами виборів), або утримуватись від реалізації прав, що впливають з часток та акцій (права голосу, права на дивіденди, права на розподіл майна, права на додаткову підписку тощо) протягом періоду здійснення своїх повноважень та 2 років після їх припинення.

В Португалії депутат не має права виступати стороною в договорах, якщо їх укладання передбачає залучення органів, підрозділів та служб, на діяльність яких депутат може здійснювати прямий вплив. Депутат також не має права від власного імені або у власних інтересах чи інтересах компанії, в якій він володіє більш ніж 10% статутного капіталу, укладати договори з юридичними особами публічного права та суб'єктами, що представляють державу, подавати пропозиції конкурсних торгів при проведенні закупівель робіт, товарів і послуг за державні кошти, кошти юридичних осіб публічного права чи кошти компаній з часткою держави у статутному капіталі понад 50% (стаття 21 Закону про статус членів Асамблеї Республіки).

Згідно із словенським Законом про доброчесність та запобігання корупції, протягом року з дня припинення депутатських повноважень парламент не має права укладати будь-яких угод з підприємством, в якому депутат прямо або опосередковано володіє більш ніж 5% засновницьких, управлінських прав чи капіталу. Якщо парламент виступає замовником робіт, товарів і послуг, до участі у закупівлі не можуть бути допущені підприємства, в яких депутат або член його сім'ї володіє більш ніж 5% засновницьких, управлінських прав чи капіталу.

Обмеження щодо використання інформації, одержаної під час здійснення депутатських повноважень. В ряді країн законодавство обмежує використання інформації, отриманої в процесі здійснення депутатських повноважень, в приватних та інших цілях, непов'язаних з діяльністю парламентаря. Такі обмеження передбачено, зокрема, законодавством Латвії, Литви, Словаччини, Угорщини та багатьох інших країн.

Обмеження щодо участі у комерційних рекламних кампаніях. Законодавством деяких країн ЄС обмежено участь депутатів у комерційних рекламних кампаніях. Наприклад, в Болгарії члени Народних Зборів не мають права давати згоду на використання або використовувати свій статус як депутата в комерційній рекламі¹⁸. В Латвії депутати не мають права використовувати в рекламних кампаніях власні імена, брати будь-яку іншу участь у рекламній діяльності, давати оцінки товарам і послугам на оплачуваній основі. Статтею LO 150 Виборчого кодексу Франції депутатам заборонено брати участь у рекламних кампаніях у сфері фінансів, торгівлі чи комерційної діяльності (порушення цієї заборони тягне штраф у розмірі 3 750 євро). В Словаччині депутатам заборонено використовувати власні імена, візуальні зображення, підписи, записи голосів в комерційній рекламі. Аналогічна заборона передбачена й португальським та румунським законодавством.

1.3. Контроль та санкції

Порушення членом парламенту встановлених законодавством обмежень, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів, може мати різні наслідки, залежно від типу обмежень, які порушуються. Так, в усіх випадках порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності призводить до дострокового припинення депутатських повноважень, якщо у встановлений строк (як правило, 30–60 днів) порушення не було усунуто. При цьому в одних випадках повноваження депутатів припиняються автоматично з дня завершення відведеного законом строку на усунення порушень вимог щодо несумісності (наприклад, в Бельгії, на Кіпрі, в Люксембурзі, Фінляндії), в інших випадках відповідне рішення має бути прийняте або парламентом (Італія, Латвія, Нідерланди, Португалія, Румунія, Словаччина, Угорщина), або органом конституційної юрисдикції (Австрія, Болгарія, Польща, Чехія, Франція) чи іншим судом (наприклад, в Греції — Спеціальним Верховним Судом). В деяких випадках конституції або закони прямо передбачають можливість оскарження рішень парламентів про дострокове припинення депутатських повноважень в конституційному суді (наприклад, в Португалії та Словаччині), якщо ж така можливість і не передбачається прямо, то вона допускається у тих випадках, коли спори щодо конституційності актів парламенту вирішуються органом конституційної юрисдикції (звісно, якщо рішення парламенту не потребує

¹⁸ Частина четверта статті 118 Регламенту Народних зборів.

наступного схвалення Конституційним судом, як, зокрема, в Польщі). Як правило, контроль за дотриманням парламентарями вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими посадами та видами діяльності здійснює профільний парламентський комітет.

Порушення депутатами інших спеціальних обмежень, наприклад — щодо одержання подарунків, декларування інтересів і т.п. у більшості випадків має наслідком не дострокове припинення повноважень, а дисциплінарні, адміністративні санкції, в деяких випадках — покарання згідно з кримінальним законом. Наприклад, до дисциплінарної відповідальності у вигляді попередження та інших подібних санкцій (вибачення, догана, припинення виплати заробітної плати, позбавлення права присутності на засіданнях парламенту чи палати тощо) депутати притягаються за порушення дисципліни, невиконання обов'язків, пов'язаних з участю в роботі парламенту (хоча в деяких державах систематична неучасть депутата у засіданнях парламенту чи комітетів має наслідком припинення його повноважень) або порушення принципів етичної поведінки. Натомість порушення законодавства про декларування інтересів, обмежень щодо одержання подарунків, здійснення посередницьких функцій, використання службової інформації, як правило, тягне адміністративну або кримінальну відповідальність. Контроль за дотриманням таких обмежень здійснює або профільний парламентський комітет, або незалежний орган (як наприклад, в Литві, Словенії та інших країнах). Більш детально санкції за такого роду порушення та статус відповідних органів контролю розглянуто у розділі 2.2. цього дослідження.

2. ДЕКЛАРУВАННЯ АКТИВІВ ТА ІНТЕРЕСІВ: ДОСВІД КРАЇН ЄС

2.1. Загальний огляд

Основні аргументи «за» і «проти» декларування. Запровадження обов'язкового декларування активів та інтересів сприяє досягненню відразу декількох цілей. По-перше, — декларування дозволяє підвищити рівень прозорості та довіри громадян до публічної адміністрації; по-друге — допомогти керівникам відповідних інституцій запобігти конфлікту інтересів та врегулювати такий конфлікт у разі його виникнення, що, у свою чергу, дозволяє забезпечити належний рівень доброчесної поведінки політиків та службовців; по-третє, — простежити зміни в активах окремих політичних діячів та службовців з тим, щоб запобігти вчиненню ними протиправних (зокрема, — корупційних) дій, захистити їх від необгрунтованих звинувачень, виявити факти незаконного збагачення та іншої протиправної діяльності шляхом надання відповідних підтверджуючих документів та інших доказів¹⁹.

Разом з тим, закріплення на законодавчому рівні обов'язковості декларування активів та інтересів породжує і низку викликів.

Перш за все, покладення на депутатів та інших осіб, уповноважених на виконання публічних функцій, обов'язку декларувати свої інтереси посилює адміністративне навантаження на уряд — останній повинен збільшити кількість службовців, які мають перевіряти декларації, забезпечити взаємодію між органами, що володіють відповідною інформацією тощо. При цьому обсяг адміністративного навантаження на органи виконавчої влади є прямо пропорційним кількості службовців, які мають декларувати свої активи та інтереси, а також обсягу даних, які мають включатись до декларацій.

Другим потенційним негативним наслідком впровадження обов'язковості розкриття інформації про активи й інтереси є зменшення кількості бажаючих обіймати посади в органах влади. Це підтверджується, зокрема, досвідом США. Там у 1960-х роках в окремих штатах було прийнято закони про розкриття інформації про активи публічних службовців. В результаті представники органів законодавчої та виконавчої влади цих штатів подали у відставку лише через небажання деталізувати інформацію про своє майно і доходи²⁰. Щоправда, зазначений недолік є безсумнівним — в окремих дослідженнях на конкретних прикладах доводиться, що закріплення в законодавстві вимог стосовно розкриття інформації про активи та інтереси депутатів особливо не впливає на склад законодавчих органів, зокрема — на рівень представництва у його складі бізнесменів та практикуючих юристів²¹.

Третій потенційно негативний наслідок — це порушення права на приватність, особливо у тих випадках, коли депутати та інші особи повинні зазначати у своїх деклараціях імена близьких осіб,

¹⁹ OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, p.12.

²⁰ Messick, R. *Income and Assets Declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime*. U4 Anti-Corruption Resource Center U4 ISSUE 2009:6, p. 7.

²¹ Aaken, A. and S. Voigt. *Do Disclosure Rules for Parliamentarians Improve Political Outcomes?* University of St. Gallen, University of Marburg (2009), pp. 25–26.

конкретизувати цінне рухоме майно і т.д. Разом з тим, суди багатьох країн зайняли позицію, за якою цілі, які досягаються в результаті запровадження обов'язкового декларування активів, мають більше значення, ніж забезпечення права посадовця на приватність²².

Історія питання та міжнародні стандарти. З-поміж європейських країн першою державою, парламент якої спробував врегулювати питання декларування активів публічних службовців, можна вважати Великобританію, де у 1889 році було прийнято Закон про запобігання корупції. Щоправда, до 1970-х років вважалося, що доброчесність парламентарів має забезпечуватись шляхом «самоутримання» від вчинення неетичних дій, а не шляхом покладення на них додаткових зобов'язань. Однак вже у 1974 році Палата громад прийняла рішення про створення Реєстру фінансових інтересів членів Палати, хоча питання про те, яку саме інформацію мали подавати депутати для включення до новоствореного Реєстру тривалий час залишалось відкритим. Більш успішною у цій сфері можна вважати діяльність органів влади в США: до 1969 року розкриття інформації про активи службовців передбачалось законодавством 11 штатів, а після Уотергейтського скандалу обов'язковість розкриття інформації про активи посадовців було запроваджено і на федеральному рівні, шляхом ухвалення Закону про етику в урядовій адміністрації 1978 року. В Європі обов'язкове декларування активів та інтересів депутатів та інших посадовців почало набувати поширення у 1980–2000 роках — перші закони у цій сфері було прийнято в Іспанії та Італії (1982 р.), а в державах, які набули членства в ЄС у 2004 та 2007 рр., формування відповідної нормативно-правової бази завершилось ще до 2000 року²³.

Першим європейським стандартом у сфері декларування активів та інтересів посадовців можна вважати Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи R(2000)10 про кодекси поведінки для публічних службовців. Статтею 14 Рекомендації на законодавчому рівні пропонувалось зобов'язати публічних службовців, обов'язки яких на посадах могли вплинути на їх особисті або приватні інтереси, подавати при призначенні декларації про природу та обсяг їхніх інтересів. Такі декларації пропонувалось подавати як при призначенні на посади, так і через певні проміжки часу після призначення (регулярно), а також у разі виникнення змін у задекларованих відомостях²⁴. На необхідності запровадження декларування активів та інтересів наголошується і в Конвенції ООН проти корупції. Зокрема, частиною п'ятою статті 8 Конвенції державам рекомендовано у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого права запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, серед іншого, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб²⁵.

Підходи до регулювання. Питання про те, яка саме інформація, з якою періодичністю, в якому обсязі і щодо якого саме кола осіб має зазначатись у деклараціях про активи та інтереси все ще залишається дискусійним, і в різних країнах вирішується по-різному, залежно від цілей, які ставляться при запровадженні декларування. Наприклад, для запобігання конфлікту інтересів можуть бути встановлені одні вимоги до декларування, а для запобігання незаконному збагаченню — інші. Так, проведене Світовим банком у 2006 р. дослідження свідчить про те, що із 148 країн, в яких діють представництва Світового Банку, у 43 державах (майже 30%) законодавство взагалі не зобов'язує посадовців розкривати інформацію про свої активи, в той час як у решті країн така інформація розкривається, однак у 2/3 цих держав доступ до даних декларацій мають лише представники уповноважених органів влади, у 1/3 країн — декларації оприлюднюються для загального ознайомлення²⁶.

В одному з досліджень Організації економічного співробітництва та розвитку²⁷ виділено низку питань, на які має дати відповідь законодавець при впровадженні декларування доходів посадовців. Серед таких питань, зокрема — питання про оптимальну форму регулювання (загальний закон/спеціальні закони чи підзаконні акти), ступінь уніфікованості регулювання (один закон для всіх посадовців чи різні закони для різних категорій осіб, які здійснюють публічні функції), про коло осіб, які мають декларувати свої активи, та обсяг обов'язків, які мають бути покладені на них

²² Messick, R. *Income and Assets Declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime*. U4 Anti-Corruption Resource Center U4 ISSUE 2009:6, p.8.

²³ OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, p.23.

²⁴ Recommendation № R(2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials (adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session on 11 May 2000).

²⁵ United Nations Convention against Corruption, adopted by the General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003.

²⁶ Messick, R. *Income and Assets Declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime*. U4 Anti-Corruption Resource Center U4 ISSUE 2009:6, p. 17.

²⁷ OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, pp. 13–17.

РЕГУЛЮВАННЯ ДЕКЛАРУВАННЯ АКТИВІВ ТА ІНТЕРЕСІВ: ОГЛЯД ОСНОВНИХ МОДЕЛЕЙ

Визначення цілей, які мають бути досягнуті через запровадження декларування активів та інтересів є першим кроком на шляху створення відповідної системи регулювання та забезпечення її максимальної ефективності. Залежно від цих цілей у світі впроваджено дві основні моделі регулювання: 1) модель, що має на меті насамперед запобігти виникненню конфлікту інтересів; 2) модель, спрямовану на запобігання незаконному збагаченню.

Модель 1 — запобігання конфлікту інтересів. Ця модель має на меті не стільки виявити можливі правопорушення, скільки запобігти виникненню ситуацій, що можуть зумовити неетичну поведінку. Її доцільно обирати в умовах, коли в державі вже функціонує ефективна система покарання і переслідування корупції, а рівень сприйняття корупції в суспільстві є досить низьким. Така модель виконує роль своєрідного етичного путівника для посадовця та дозволяє останньому уникати конфлікту інтересів та можливої корупційної поведінки. Важливим компонентом цієї моделі є донесення її цілей до посадовців, а також проведення тренінгів з відповідних питань, у тому числі — й до заміщення відповідних посад. Забезпечення ефективного функціонування цієї моделі потребує від службовців, які перевіряють декларації, вміння встановлювати наявність конфлікту інтересів та пропонувати шляхи його усунення. За цієї моделі важливе значення відводиться чіткому визначенню поняття конфлікту інтересів, напрацюванню механізмів запобігання його виникненню та усуненню. Службовці, які перевіряють декларації, також мають бути добре обізнаними із законодавством в частині забороненої поведінки та незаконного збагачення з тим, щоб у разі встановлення фактів порушень вони могли повідомити про них правоохоронні органи. В цій моделі основний акцент робиться на розкритті інформації про джерела доходів посадовців, їхніх бізнесових й інших інтересів. Вирішальне значення для її ефективного функціонування має не стільки роль відповідного органу контролю, скільки існування у суспільстві особливої культури доброчесності, активна співпраця всіх зацікавлених суб'єктів у формуванні такої культури, у тому числі — ЗМІ та громадянського суспільства.

Модель 2 — запобігання незаконному збагаченню. Таку модель доцільно запроваджувати в державах, які характеризуються високим рівнем сприйняття корупції, і де чиновники уникають відповідальності за корупційні діяння. За таких умов уряду варто сконцентрувати основну увагу на контролі за рівнем добробуту посадовців, що дозволить виявляти факти приховування та розкрадання активів, а також притягати винних до адміністративної або кримінальної відповідальності. Забезпечення ефективного функціонування цієї моделі вимагає належного кадрового забезпечення тих органів чи підрозділів, які проводять перевірку та аналіз декларацій, належного рівня навичок та знань персоналу контрольних органів для аналізу декларацій, виявлення правопорушень та ознак протиправної поведінки. В рамках цієї моделі виявлення правопорушень може здійснюватись різними методами: шляхом співставлення даних декларацій, поданих за різні звітні періоди, а також шляхом звірки задекларованих відомостей з інформацією, що перебуває у розпорядженні органів влади, банків, інвестиційних компаній тощо. В цій системі важливу роль відіграє невідворотність покарання порушників. У тих випадках, якщо певні порушення тягнуть кримінальну відповідальність, дієвість моделі повинна забезпечуватись ефективністю та незалежністю суду і органів прокуратури. Крім того, забезпечення ефективності функціонування цієї моделі потребує існування інституційно розвинених громадських організацій та вільних ЗМІ.

ДЖЕРЕЛО: Ruxandra Burdescu, Gary J. Reid, Stuart Gilman, and Stephanie Trapnell, *Stolen Asset Recovery — Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs* (Washington, DC: STAR Initiative, November 2009), pp. 6–9.

при декларуванні; про статус органу, відповідального за перевірку поданих декларацій; про порядок подання і перевірки декларацій; про санкції, які варто застосовувати за вчинення порушень, пов'язаних з декларуванням активів та інтересів; про межі відкритості інформації, відображеної у деклараціях тощо.

Спосіб регулювання. Аналіз світового досвіду свідчить про те, що однозначної відповіді на питання про те, яким чином (загальним або спеціальним окремим законом) необхідно врегулювати порядок декларування активів та інтересів посадовців, немає. ОЕСР рекомендує вирішувати проблему з урахуванням правових традицій та попередньої практики відповідних країн. Хоча у більшості країн відповідні питання врегульовано загальним законодавством (про публічну службу, про конфлікт інтересів, антикорупційним законом тощо), це не виключає можливість прийняття окремого закону про декларування активів. У будь-якому разі, загальні принципи декларування мають бути визначені загальним законодавством, оскільки це дозволяє забезпечити консенсус та належний рівень суспільного сприйняття загальних принципів моделі. Розглянутий у наступному параграфі цього дослідження досвід країн ЄС свідчить про те, що відносно, пов'язані з декларуванням активів та витрат депутатів можуть регулюватись у різний спосіб: а) окремим законом чи актом парламенту про декларування активів та інтересів, дія якого поширюється лише на членів парламенту (Бельгія, Великобританія, Данія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія, Угорщина, Швеція); б) загальним антикорупційним законом (Болгарія, Естонія, Латвія, Румунія, Словаччина, Словенія, Чехія), який може бути застосований як до членів парламенту, так і до інших осіб, які виконують публічні функції. При цьому не виключається регулювання відповідних відносин й іншими законодавчими актами. Наприклад, в Литві порядок декларування доходів та майна депутатів врегульовано окремим розділом податкового закону (в той час як в інших країнах порядок заповнення, подання та перевірки податкових декларацій про доходи депутатами нічим не відрізняється від відповідних процедур, передбачених для інших громадян). По-різному врегульовано й відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних з декларуванням доходів (несвоєчасне подання декларацій, подання декларацій, оформлених з порушенням встановлених вимог тощо) — в одних випадках санкції встановлено безпосередньо законом, який регламентує порядок декларування активів та інтересів, в інших — кодексом про адміністративні правопорушення чи кримінальним кодексом.

Обов'язковість декларування. Декларування активів та інтересів депутатів є обов'язковим у переважній більшості країн ЄС. З-поміж досліджених у цій роботі країн до винятків з цього правила варто віднести лише скандинавські країни — Данію, Фінляндію та Швецію, де декларування парламентарями активів та інтересів є добровільним. Щоправда, навіть в умовах відсутності імперативних норм члени парламентів цих країн на практиці подають необхідну інформацію про свої статки, і така інформація оприлюднюється в мережі Інтернет.

Обсяг інформації, що підлягає декларуванню. Обсяг інформації, що підлягає декларуванню, визначається цілями, які ставляться при запровадженні обов'язкового розкриття такої інформації. У тих випадках, коли основною метою декларування є запобігання виникненню конфлікту інтересів, від депутатів варто вимагати подання лише тієї інформації, яка може зумовити конфлікт інтересів, наприклад — інформації про займані посади в керівних та наглядових органах юридичних осіб, власну професійну діяльність (юридичну, медичну практику тощо), частки капіталу (акції) компаній, фінансові зобов'язання перед певними особами і т.ін. Якщо ж основна мета декларування полягає у виявленні фактів незаконного збагачення, то на парламентарів варто покласти обов'язок представлення у деклараціях більш широкого спектру інформації, зокрема — про кошти на рахунках в банках, готівкові заощадження, подарунки, витрати, що перевищують певну межу, цінне рухоме майно. Якщо існує висока імовірність того, що для приховування інформації про незаконне збагачення депутат передаватиме належні йому активи членам сім'ї, родичам чи іншим близьким особам, то законодавство може покласти на членів парламенту обов'язок відображення у власних деклараціях про активи майнового стану, доходів та зобов'язань їхніх близьких осіб (коло яких має визначатись законом). Саме цим і можна пояснити той факт, що в країнах ЄС загалом немає єдиного підходу до визначення обсягу інформації, яка підлягає розкриттю в деклараціях. Наприклад, у Бельгії, Данії, Німеччині, Словенії та Швеції на депутатів не покладено обов'язок декларувати активи та інтереси членів сім'ї декларанта, в той час як у ряді інших держав депутати зобов'язані включати відповідні відомості до своїх декларацій. Різними є й підходи до встановлення вимог до обсягу інформації про активи та інтереси депутатів, які підлягають декларуванню. Наприклад, в Бельгії від депутата вимагається подати інформацію лише про нерухоме, цінне рухоме майно та активи (вклади в банках тощо). Натомість в інших країнах декларуванню підлягає й інша інформація — про готівкові кошти, сума яких перевищує встановлений законодавством поріг (Болгарія, Латвія, Словенія), подарунки (Великобританія, Данія, Ірландія, Італія, Литва, Нідерланди, Німеччина, Польща, Румунія, Угорщина, Чехія), здійснені депутатом витрати (Болгарія, Данія, Італія, Латвія, Литва) тощо.

Строки та спосіб подання декларацій. Як відзначають фахівці Організації економічного співробітництва та розвитку²⁸, «графік» подання декларацій про активи та інтереси може визначатись низкою факторів — загальними цілями декларування, обсягом ресурсів, доступних органу, що проводить перевірку декларацій, широтою переліку посадових осіб, які мають подавати декларації, строками між поданням декларацій та їх оприлюдненням і т.ін. За загальним правилом, законодавство має забезпечувати оновлення задекларованих даних з такою періодичністю і в такі строки, які б забезпечували досягнення тих цілей, які ставились при запровадженні декларування. З урахуванням збільшення кількості користувачів Інтернет, а також необхідності оперативного порівняння даних, відображених у деклараціях, поданих у різний час, необхідно також передбачати подання декларацій в електронній формі, що зменшуватиме рівень функціонального навантаження на орган контролю та сприятиме більш оперативному оприлюдненню задекларованих даних (можливість подання електронних декларацій, засвідчених цифровим підписом депутата, передбачено законодавством Болгарії).

У більшості країн ЄС депутати подають декларації про свої активи та інтереси перед (або відразу після) набуття депутатських повноважень. До винятків з цього правила можна віднести Чехію. Менш поширеною є практика подання декларацій при звільненні (див. нижченаведену Таблицю), в той час як питання про необхідність подання декларацій у період між набуттям та припиненням повноважень вирішується неоднозначно: в одних країнах (Бельгія, Болгарія, Італія, Латвія, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія) декларації подаються щорічно, в той час як в інших державах ЄС (Великобританія, Греція, Данія, Естонія, Іспанія, Литва, Нідерланди, Німеччина, Португалія, Словенія, Франція, Швеція) — лише у разі зміни відомостей, відображених у попередньо поданій декларації.

Перевірка декларацій. Запровадження механізмів перевірки декларацій є особливо доречним в умовах, коли рівень сприйняття корупції в суспільстві є високим, а ЗМІ та організації громадян-

²⁸ Див.: OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, p. 15.

ського суспільства не здійснюють належного контролю за доходами і видатками посадовців. Необхідність проведення перевірки декларацій пояснюється й потребою у запобіганні накопиченню недостовірної інформації в реєстрі — якщо депутат або інший службовець хоча б один раз подав неправдиву інформацію про свої активи, в умовах відсутності перевірки декларацій завжди існує висока імовірність того, що одного дня органу контролю доведеться перевіряти інформацію про активи за весь період повноважень порушника.

Як свідчить наведений нижче аналіз країн ЄС, в європейських державах відсутній єдиний підхід до визначення органу, відповідального за перевірку декларацій, та ступеня обов'язковості відповідної перевірки. В ряді країн процедура перевірки декларацій про активи та інтереси на законодавчому рівні не врегульовано взагалі. Серед них, наприклад, Данія, Італія, Португалія, Словаччина, Угорщина, Чехія та Швеція. У таких випадках законодавець або свідомо не бажав впроваджувати такі механізми, або ж відводив ключову роль у здійсненні контролю за доходами та видатками депутатів ЗМІ та громадянському суспільству, які шляхом викриття фактів порушень могли б ініціювати притягнення депутатів до політичної відповідальності (наприклад, у вигляді втрати депутатом підтримки виборців). В Бельгії декларації парламентарів про активи взагалі подаються у запечатаних конвертах, які підлягають розкриттю лише у випадку порушення проти депутата кримінальної справи. Разом з тим, у ряді країн ЄС передбачено й обов'язкову перевірку декларацій про активи та інтереси — або протягом певного строку після їх подання, за ініціативою відповідного органу контролю (Болгарія, Греція, Латвія, Румунія, Словенія), або ж за ініціативою інших осіб (журналістів, громадян, колег по службі тощо) у випадку надання ними інформації про порушення депутатом вимог щодо декларування (Великобританія, Естонія, Литва, Німеччина, Польща).

На європейських теренах відсутній і єдиний підхід до визначення органу, відповідального за перевірку декларацій. В Бельгії декларації депутатів про активи не перевіряються взагалі; своєчасність подання депутатами переліків займаних посад, мандатів та здійснюваної діяльності контролює Суд аудиторів. В Болгарії перевірку декларацій здійснює Рахункова палата, в Естонії (в частині змісту), Словаччині, Угорщині, Чехії (в частині своєчасності подання) — профільний парламентський комітет. В деяких країнах Східної Європи перевірка декларацій проводиться спеціалізованими антикорупційними органами — Бюро з питань запобігання та протидії корупції в Латвії, Головною комісією з питань службової етики в Литві, Центральним антикорупційним бюро в Польщі, Національним агентством з питань доброчесності в Румунії, Комісією з питань запобігання корупції в Словенії. У Франції декларації про активи депутатів перевіряються Комісією з питань прозорості фінансування політики. Варто відзначити, що закріплення права проведення перевірки декларацій про активи та інтереси за парламентськими комітетами заслуговує на критичну оцінку, особливо — в умовах, коли рівень доброчесності депутатів є низьким. Крім того, з урахуванням принципу поділу влад парламентський комітет часто не може бути наділений тими повноваженнями, якими зазвичай наділяються органи виконавчої влади, у тому числі й спеціалізовані антикорупційні органи — наприклад, правом проведення перевірок, вилучення документів, допиту свідків тощо. Саме тому з метою забезпечення більш ефективного контролю за декларуванням активів та інтересів у ряді країн Східної Європи повноваження щодо перевірки декларацій закріплено за органами, наділеними значним ступенем інституційної та функціональної незалежності (вищим органом фінансового контролю, спеціалізованим антикорупційним органом і т.п.).

Відкритість доступу до декларацій. Попри постійні суперечки в середовищі політиків та експертів стосовно необхідності оприлюднення декларацій про активи та інтереси для загального відома, віднесення відображених у деклараціях відомостей до відкритої інформації (принаймні, щодо осіб, які обіймають політичні посади, вищі категорії посад державних службовців або посади з високим рівнем корупційних ризиків) поступово стає загальносвітовим трендом. З-поміж досліджених країн ЄС відомості декларацій про активи є конфіденційними лише в Бельгії, Іспанії та Франції, в той час як в усіх інших державах вони підлягають оприлюдненню. Разом з тим, за загальним правилом не підлягає оприлюдненню інформація про місце проживання депутата, коло його близьких родичів, реєстраційні номери транспортних засобів та інші аналогічні дані. У багатьох країнах ЄС на законодавчому рівні прямо закріплено обов'язковість оприлюднення декларацій в мережі Інтернет. Серед таких держав, наприклад, Болгарія, Великобританія, Данія, Латвія, Литва, Німеччина, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Чехія.

У нижченаведеній таблиці узагальнено положення законодавства 20 країн-членів ЄС в частині декларування майна, доходів і витрат депутатів.

ДЕКЛАРУВАННЯ АКТИВІВ ЧЛЕНІВ ПАРЛАМЕНТУ В ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ЄС

Країна	Обов'язковість декларування	Декларування доходів і майна	Декларування витрат	До декларацій включаються дані щодо членів сім'ї ¹	Подання декларацій при набутті повноважень	Подання декларацій при звільненні	Подання декларацій щорічно	Дані декларацій є відкритими*	Декларації підлягають оприлюдненню в Інтернет	Декларації є конфіденційними	Обов'язковість перевірки відомостей декларацій
Бельгія	+	+	-	-	+	+	+	-	-	+	-
Болгарія	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+
Великобританія	+	+	-	+ ³	+	-	- ²	+	+	-	+ ⁴
Греція	+	+	-	+	+	-	- ²	+	-	-	+
Данія	-	+	+ ¹	-	+	-	- ²	+	+	-	-
Естонія	+	+	-	+ ³	+	-	- ²	+	-	-	+ ⁴
Іспанія	+	+	-	-	+	+	- ²	-	-	+	-
Італія	+	+	+ ¹	+	+	+	+	+	-	-	-
Латвія	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+
Литва	+	+	+	+	+	-	- ²	+	+	-	+ ⁴
Нідерланди	+	+	+ ¹	-	-	-	- ²	+	-	-	-
Німеччина	+	+	-	-	+	-	- ²	+	+	-	+ ⁴
Польща	+	+	-	+	+	+	+	+	-	-	+ ⁴
Португалія	+	+	-	+	+	-	- ²	+	+	-	-
Румунія	+	+	-	+	+	+	+	+	+	-	+
Словаччина	+	+	-	+	+	-	+	+	+	-	-
Словенія	+	+	-	-	+	+	- ²	+	+	-	+
Угорщина	+	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-
Фінляндія	-	+	-	-	+	-	- ²	+	-	-	-
Франція	+	+	-	+ ⁵	+	+	- ²	-	-	+	+
Чехія	+	+	-	+	-	+	+	+	+	-	-
Швеція	+	+	-	-	+	-	- ²	+	-	-	-

Примітки:

* Крім інформації, яка відноситься до персональних даних — місця проживання депутата, реєстраційних номерів транспортних засобів, відомостей про його близьких родичів (в окремих випадках) і т.п.

¹ Декларуються лише певні види витрат.

² Декларація подається лише у разі змін у відомостях, відображених у попередній декларації.

³ Декларуванню підлягають частки у спільній власності.

⁴ Лише за наявності інформації про порушення.

⁵ До декларації включається інформація про майно, яким депутат володіє на праві спільної власності.

2.2. Огляд досвіду окремих країн ЄС

БЕЛЬГІЯ

В Бельгії порядок декларування активів та інтересів членів парламенту визначається Законом від 2 травня 1995 року про обов'язковість подання переліку мандатів, здійснюваних функцій, професійної діяльності, а також декларацій про активи. Згідно із статтями 1–3 цього Закону, кожен член верхньої та нижньої палати парламенту зобов'язаний подавати до Суду аудиторів (аналог Рахункової палати в Україні) два типи декларацій: 1) письмову декларацію з інформацією про всі мандати в представницьких органах влади, керівні посади та види професійної діяльності — незалежно від природи відповідної діяльності та осіб, від імені яких така діяльність здійснюється — із зазначенням дати початку та припинення здійснення відповідної діяльності, дати призначення та звільнення з посади²⁹; 2) декларацію про активи.

Парламентарі зобов'язані подати декларації про мандати, посади та професійну діяльність не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним, а Суд аудиторів — забезпечити їх оприлюднення в Офіційному віснику Бельгії³⁰. Подані декларації зберігаються протягом 3 років після їх офіційного оприлюднення, після чого — знищуються Судом аудиторів. Декларації про активи подаються членами парламенту до Суду аудиторів при набутті та складанні повноважень³¹, а також не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

Декларація про мандати, посади та професійну діяльність являє собою перелік мандатів, посад в органах влади, компаніях та організаціях, видів власної професійної діяльності парламентаря, із обов'язковим зазначенням навпроти кожного мандату, посади чи діяльності характеру (оплачуваного, на громадських засадах) такої діяльності. У деклараціях про активи відображується інформація про всі активи парламентаря (рахунки в банках, цінні папери, боргові зобов'язання тощо), все нерухоме майно, а також цінне рухоме майно (наприклад, антикваріат та твори мистецтва).

На відміну від інформації, відображеної у деклараціях про мандати і діяльність, дані декларацій про активи належать до інформації з обмеженим доступом — вони подаються (надсилаються рекомендованим листом з повідомленням про вручення) до Суду аудиторів у запечатаному вигляді і можуть бути розкриті лише суддею, до того ж — виключно у випадку розгляду судом кримінальної справи про злочин, вчинений парламентарем у зв'язку з виконанням ним своїх службових обов'язків. Декларації про активи зберігаються в Суді аудиторів протягом 5 років після припинення повноважень депутата чи сенатора, після чого — повертаються суб'єктам їх подання. Декларації про активи померлих парламентарів знищуються Судом аудиторів протягом 1 місяця з дня смерті.

Окремим Законом³² за Судом аудиторів було закріплено ряд повноважень, покликаних забезпечити своєчасність декларування активів, мандатів, посад та видів діяльності членів бельгійського парламенту. Згідно із статтею 6 цього Закону, керівники апаратів відповідних палат парламенту зобов'язані до початку березня відповідного року подати до Суду аудиторів переліки депутатів та сенаторів із зазначенням щодо кожного з них повного імені, дати і місця народження, місця проживання та посади. Невиконання керівником апарату цієї вимоги тягне адміністративну відповідальність у вигляді штрафу розміром від 100 до 1 000 євро. На підставі звірки поданих декларацій зі списком осіб, зобов'язаних подати такі декларації, 30 квітня кожного року Суд аудиторів складає списки депутатів та сенаторів, які не подали декларації у встановлений строк, та надсилає їм письмове повідомлення про необхідність подання декларацій. Парламентар має право надіслати декларацію до Суду аудиторів не пізніше 15 травня; у разі невиконання ним цього обов'язку Суд аудиторів має право накладати на нього адміністративне стягнення у вигляді штрафу (відповідне рішення приймається до 31 травня). До 15 червня Суд аудиторів зобов'язаний завершити перевірку повноти і достовірності відомостей у деклараціях про мандати і діяльність (звертаючись, у разі необхідності, до інших органів влади та юридичних осіб), до 15 липня — затвердити остаточний список парламентарів, які не подали декларації, а також перелік мандатів, функцій та видів діяльності по кожному депутату і сенатору. Відповідні списки публікуються в Офіційному віснику Бельгії не пізніше 15 серпня року, наступного за звітним. Подання депутатом чи сенатором декларацій, що містять недостовірні відомості, тягне кримінальну відповідальність.

²⁹ Див. також: 26 Juin 2004. — Loi spéciale exécutant et complétant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine

³⁰ Для додаткової інформації щодо змісту оприлюднених у 2010 р. декларацій див.: http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2010/08/13_1.pdf (останній перегляд 29.07.2011 р.)

³¹ Стаття 162 Регламенту Палати представників.

³² 26 Juin 2004. — Loi spéciale exécutant et complétant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine.

БОЛГАРІЯ

В Болгарії порядок декларування майна, доходів і витрат депутатів визначено Законом про відкритість інформації про власність осіб, які обіймають вищі державні посади 2000 р. (з наступними змінами та доповненнями), а порядок декларування інтересів — Законом про запобігання та встановлення конфлікту інтересів 2008 р. (з наступними змінами і доповненнями). Останній закріплює визначення понять «конфлікт інтересів» та «приватний інтерес». Зокрема, під конфліктом інтересів розуміється ситуація, за якої у депутата існує приватний інтерес, який може вплинути на неупередженість та об'єктивність здійснення його повноважень та обов'язків на посаді. Приватним інтересом вважається будь-який інтерес, що передбачає отримання переваг матеріального або нематеріального характеру (у тому числі доходів у вигляді майна або коштів, придбання часток у статутному капіталі, передачу або відмову від прав, отримання привілеїв чи відзнак, одержання товарів чи послуг безоплатно або за цінами, нижчими за ринкові, отримання підтримки, впливу, голосів, обіцянки отримання робіт, посад, подарунків, винагород, звільнення від відповідальності тощо) депутатом або пов'язаною з ним особою (стаття 2 Закону про запобігання та встановлення конфлікту інтересів). З метою запобігання виникненню, а також встановлення наявності або відсутності конфлікту інтересів, Законом передбачено створення окремого незалежного органу — Комісії з питань запобігання та встановлення конфлікту інтересів (див. вставку). У разі виникнення у депутата чи іншого службовця сумнівів щодо наявності конфлікту інтересів, депутат має право звернутись до Комісії для отримання відповідних роз'яснень. Комісія також розглядає спори, пов'язані з тимчасовим усуненням депутатів від виконання обов'язків у випадках виявлення конфлікту інтересів.

Відповідно до статті 4 Закону про відкритість інформації про власність осіб, які обіймають вищі державні посади, депутат зобов'язаний подати до Рахункової палати декларацію про майно, доходи і витрати протягом одного місяця з дня набуття або припинення його повноважень, а також щорічно, до 30 квітня року, наступного за звітним. Декларація може бути подана в паперовій та електронній формі; в останньому випадку вона має бути засвідчена цифровим підписом. Згідно із статтями 12 і 13 Закону про запобігання та встановлення конфлікту інтересів, кожен депутат повинен також протягом 7 днів після обрання на посаду подати до відповідної постійної комісії Народних зборів декларацію про несумісність, у якій мають зазначатись посади та види діяльності, несумісні з мандатом народного представника (при цьому порушення вимог щодо несумісності мають бути усунути протягом одного місяця). Протягом 30 днів з дня обрання на посаду депутати мають подати до відповідної постійної парламентської комісії декларації про свої приватні інтереси за формою, встановленою Додатком до Закону про запобігання та встановлення конфлікту інтересів. У разі зміни обставин, зазначених у деклараціях про несумісність чи приватні інтереси, парламентар має подати декларацію про такі зміни протягом 7 днів з дня, коли такі зміни мали місце. Якщо в процесі здійснення депутатської діяльності у депутата виникають приватні інтереси щодо того чи іншого питання, він повинен подати окрему декларацію — декларацію про приватний інтерес з конкретного приводу («декларація за частен интерес по конкретен повод»). Така декларація подається перед початком здійснення або безпосередньо в процесі здійснення повноважень, пов'язаних з ухваленням рішень з питань, щодо яких може виникнути конфлікт інтересів.

До декларації про майно, доходи і витрати депутата включається наступна інформація: 1) відомості про нерухоме майно; 2) відомості про транспортні засоби; 3) інформація про готівкові кошти, надані позики та фінансові зобов'язання на суму, що перевищує 5 000 левів [2 556 євро] у національній або іноземній валюті; 4) інформація про цінні папери, частки у статутному капіталі господарських товариств; 5) інформація про доходи, одержані не за місцем основної роботи протягом звітного року, якщо загальна сума таких доходів перевищує 500 левів [256 євро]; 6) інформація про витрати на навчання, подорожі, інші витрати на суму понад 500 левів [256 євро], здійснені безпосередньо депутатом або на його користь, за умови, що такі витрати не було покрито за рахунок коштів депутата або парламенту. Декларуванню підлягають не лише відомості стосовно депутата, але й відомості щодо його подружжя та неповнолітніх дітей (крім випадку, якщо депутат і його подружжя не проживають спільно і не ведуть спільного господарства). При декларуванні майна та доходів депутати повинні зазначати правові підстави набуття права власності на відповідні активи, а також джерела походження коштів, за рахунок яких такі активи було набуто у власність.

У декларації депутата про приватні інтереси мають зазначатись обставини, які можуть зумовити виникнення конфлікту інтересів: 1) інформація про участь у комерційних компаніях, органах управління або контролю юридичних осіб, що не мають на меті одержання прибутку, кооперативах, інформація про індивідуальну підприємницьку діяльність — за останні 12 місяців перед поданням декларації та на момент її подання; 2) зобов'язання перед кредитними та фінансовими зобов'язаннями

на суму понад 5 000 левів [2 556 євро], із зазначенням суми та назви кредитора; 3) договори з особами, що здійснюють діяльність у сфері, пов'язаній зі сферою компетенції депутата; 4) дані про пов'язаних з депутатом осіб, щодо діяльності яких у депутата існують приватні інтереси.

Відомості, відображені у деклараціях про майно, доходи і витрати депутатів, належать до інформації з відкритим доступом (за винятком персональних даних). Декларації зберігаються Рахунковою палатою, а відображена у них інформація включається до відповідного Реєстру, який адмініструється Палатою і розміщується на її веб-сайті. На веб-сайті Рахункової палати також оприлюднюється перелік осіб, які у встановлений Законом строк не подали декларації про свої активи. Декларації та перелік осіб, які не подали декларації, оприлюднюється на сайті Палати протягом 2 місяців з дня закінчення граничного строку, відведеного на їх подання. Декларації про несумісність та про приватні інтереси підлягають оприлюдненню на веб-сайті парламенту в частині, що не містить персональних даних.

Перевірка декларацій про активи парламентарів та інших осіб, зобов'язаних декларувати свої активи, здійснюється Рахунковою палатою протягом 6 місяців після завершення строку для їх подання. Під час проведення перевірки Палата має право звертатись до відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування із запитом про надання необхідної інформації, які розглядаються у двомісячний строк з дня їх одержання. Згідно із статтею 7 Закону про відкритість інформації про власність осіб, які обіймають вищі державні посади, вважається, що декларація про активи була заповнена без порушень законодавства, якщо за результатами співставлення відображеної у ній інформації з фактичною інформацією, отриманою за запитами Рахункової палати, розходжень виявлено не було, або було виявлено розходження на суму, що не перевищує 10 000 левів [5 113 євро]. В усіх інших випадках вважається, що декларацію було оформлено з порушеннями законодавства. В останньому випадку, а також у разі неподання депутатом декларації, Президент Рахункової палати повинен звернутись до Державної податкової служби з поданням про проведення фінансового аудиту діяльності відповідних осіб відповідно до положень Податкового кодексу. Результати такого аудиту оприлюднюються на веб-сайті Рахункової палати протягом 7 днів з дня їх одержання. З метою забезпечення ефективної перевірки декларацій, між Рахунковою палатою, Державною податковою службою, Асоціацією комерційних банків Болгарії та Прокуратурою Болгарії у 2007 році було підписано меморандум про співпрацю³³.

За порушення строків подання декларацій про активи законодавством передбачено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу на суму від 1 000 до 1 500 левів [511 — 767 євро]; повторне правопорушення тягне штраф у розмірі від 2 500 до 5 000 левів [1 278 — 2 556 євро]. Несвоєчасне подання депутатом декларації про інтереси або несумісність, а також несвоєчасне повідомлення про зміну відомостей у поданих деклараціях, тягне адміністративну відповідальність у вигляді штрафу розміром від 1 000 до 3 000 левів [511 — 1 533 євро], повторне вчинення відповідного правопорушення — штраф розміром від 3 000 до 5 000 левів [1 533 — 2 556 євро].

Статус Комісії з питань запобігання та встановлення конфлікту інтересів в Болгарії

Комісія з питань запобігання та встановлення конфлікту інтересів є незалежним органом, до складу якого входять 5 членів, 3 з яких (у тому числі голова Комісії) призначаються парламентом, 1 — Президентом Болгарії, 1 — Прем'єр-міністром. Член комісії призначається строком на 5 років і не може займати посаду більш ніж 2 строки підряд. Комісія є підзвітною перед парламентом і зобов'язана щорічно не пізніше 31 березня подавати до Національних Зборів звіт про свою діяльність.

Законом передбачено ряд гарантій забезпечення незалежності діяльності Комісії: а) встановлено обмеження щодо суміщення посад в комісії з іншими посадами та видами діяльності (член Комісії не може бути членом партії, обіймати виборні посади в органах державної влади або місцевого самоврядування тощо); б) встановлено вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень члена Комісії; в) для членів Комісії передбачено підвищений розмір заробітної плати (3 середньомісячних заробітних плати для працівників публічного сектору, з щоквартальним перерахунком відповідно до даних офіційної статистики) тощо.

До повноважень комісії віднесено: а) реєстрацію повідомлень про конфлікт інтересів та прийняття рішень щодо конфлікту інтересів; б) ведення обліку адміністративних правопорушень у сфері декларування інтересів, а також прийняття рішень про накладення адміністративних стягнень.

Вирішення питань про наявність або відсутність конфлікту інтересів здійснюється за повідомленнями третім осіб (за винятком анонімних) або за поданням депутата. З метою перевірки відповідних фактів Комісія має право звертатись до відповідних органів влади із запитом про надання інформації, які мають бути задоволені у 14-денний строк. Комісія зобов'язана ухвалити рішення про наявність або відсутність конфлікту інтересів протягом 2 місяців з дня відкриття провадження у справі, а рішення про накладення адміністративного стягнення — протягом місяця з дня набуття законної сили рішенням про наявність або відсутність конфлікту інтересів.

Законом також передбачено ряд механізмів, спрямованих на захист осіб, що інформують Комісії про конфлікт інтересів у діяльності посадових осіб (наприклад, заборонено розкриття інформації про відповідних осіб, фактів та відомостей, отриманих від них тощо).

ДЖЕРЕЛО: Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ДВ. бр. 94 от 31.10.2008г.).

³³ Report on the Progress Made by Bulgaria in Addressing the Specific Benchmarks in the Areas of Judicial Reform and Fight against Corruption and Organised Crime, 1 January 2007 — 1 March 2008. Annex 8. Mechanism for Conducting Checks of Property Declarations of Persons Occupying High State Positions; http://www.mvr.bg/en/EUIntegration/report_2_13.12.2006.htm (останній перегляд 29.07.2011 р.).

ВЕЛИКОБРИТАНІЯ

Реєстрація фінансових інтересів членів Палати громад британського парламенту була запроваджена Резолюцією Палати громад від 22 травня 1974 р. Положення щодо обов'язковості реєстрації депутатами своїх фінансових інтересів закріплено також і в Кодексі поведінки для членів Парламенту 1995 р. (п. 16 Кодексу). Згідно з п. 13 Керівних роз'яснень до цього Кодексу, кожен депутат повинен подати парламентському Уповноваженому з питань стандартів заповнену декларацію про фінансові інтереси не пізніше ніж через місяць з дня його обрання до палати. У разі виникнення змін у зареєстрованих відомостях депутат повинен повідомити про них протягом 4 тижнів. Якщо депутат своєчасно не повідомив про фінансовий інтерес, який підлягає обов'язковій реєстрації, він не має права брати участі у парламентських процедурах, пов'язаних з відповідним інтересом (за винятком голосування) до тих пір, доки про існування відповідного інтересу не буде повідомлено Уповноваженого. Дані Реєстру інтересів відносяться до відкритої інформації — Реєстр публікується Комітетом з питань стандартів та привілеїв в паперовій формі після початку роботи парламенту нового скликання, а також щорічно. Крім того, у період між оприлюдненням відомостей Реєстру, Комітет забезпечує регулярне оновлення електронної бази даних Реєстру³⁴. Дані останньої також можуть надаватись Уповноваженим за індивідуальними запитами громадян. Обов'язковій реєстрації підлягають 12 категорій фінансових інтересів.

Перша категорія включає інформацію про керівні посади в публічних та приватних компаніях, які обіймаються на оплачуваній основі. Посада вважається оплачуваною навіть у тому випадку, коли депутат безпосередньо не отримує винагороду за здійснення повноважень за посадою, однак компанія відшкодовує певні видатки парламентаря або надає йому переваги у непрямій формі (надання автомобіля у користування тощо); посада вважається оплачуваною і в тому випадку, якщо член нижньої палати отримує винагороду не безпосередньо від компанії, керівну посаду в якій він обіймає, а від компанії, афілійованої з цією компанією. При реєстрації фінансового інтересу Першої категорії депутат вказує назву компанії, в якій він обіймає керівну посаду, опис її діяльності, якщо суть діяльності не випливає з її назви, розмір отриманої винагороди на посаді, суть виконуваної роботи, кількість робочих годин, назву та місцезнаходження особи (організації, компанії), яка виплатила винагороду.

До **Другої категорії** фінансових інтересів відноситься інформація про оплачувану роботу, інші посади, професійну діяльність тощо, непов'язані із здійсненням повноважень депутата чи міністерських повноважень. Ця група включає інтереси, які прямо не можуть бути віднесені до інших категорій. При реєстрації інтересу депутат зазначає розмір отриманої винагороди, суть оплачуваної роботи, кількість робочих годин, назву та місцезнаходження особи, яка виплатила винагороду. Реєстрації підлягає лише та робота і діяльність, винагорода за яку перевищує 1/10 від 1% річної заробітної плати члена Палати громад. Якщо загальний розмір винагороди, отриманої депутатом з одного джерела протягом календарного року перевищує 1% його заробітної плати, у декларації має бути наведена інформація про всі платежі, отримані з цього джерела протягом року.

Третя категорія фінансових інтересів включає інформацію про послуги, надані членом Палати громад іншим особам. При реєстрації подається інформація про всіх клієнтів, яким було надано послуги, а також про зміст діяльності кожного з клієнтів. Крім того, депутат повинен вказати розмір винагороди за надання послуг, природу наданих послуг, назву та місцезнаходження особи, яка здійснила їх оплату. Якщо депутат отримує винагороду від компанії, яка надає консультаційні послуги третім особам, він має навести перелік тих клієнтів компанії, які виступали кінцевими одержувачами його консультаційних чи інших послуг. Якщо кінцевим одержувачем послуг є сама компанія (тобто компанія не виступає в якості посередника між депутатом і її клієнтами), то надані їй послуги реєструються як інтереси Другої категорії.

До **Четвертої категорії** фінансових інтересів депутата відноситься інформація про внески та інші форми фінансової чи матеріальної підтримки депутата, разовий розмір яких з одного джерела перевищує 1500 фунтів стерлінгів. Реєстрації підлягають також внески і фінансова (матеріальна) підтримка депутата, надана у формі разових внесків на суму понад 500 фунтів стерлінгів кожен, загальний розмір яких протягом календарного року перевищив 1500 фунтів стерлінгів. Ця категорія включає лише ті внески, які пов'язані з висуванням кандидатури на виборах або здійсненням політичної діяльності депутата, та отримуються від компаній, профспілок, професійних асоціацій та окремих громадян. Фінансова і матеріальна підтримка члена

³⁴ Реєстр фінансових інтересів членів Палати громад доступний за посиланням: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/contents.htm> (останній перегляд 29.07.2011 р.).

Палати громад реєструється незалежно від того, чи була вона надана безпосередньо депутату, чи вона була надана центральному офісу партії з вказівкою на те, що донор бажає підтримати відповідного парламентаря. Фінансовою і матеріальною підтримкою вважаються не лише пряма, але й непряма підтримка, зокрема — у вигляді надання дослідницьких та секретарських послуг, які оплачуються третіми особами, надання члену парламенту приміщення у користування на безоплатній основі чи зі знижками; оплата послуг з використання такого приміщення і т.п. (окрім випадків, коли приміщення надається органами місцевої влади для проведення зустрічей депутата з виборцями округу). Якщо член парламенту виступає кандидатом на будь-яку іншу виборну посаду, він повинен зареєструвати всі внески, отримані ним у зв'язку з балотуванням на таку посаду. При реєстрації інтересів Четвертої категорії член Палати громад повинен вказати назву донора, його місцезнаходження (за винятком адреси проживання фізичних осіб), суму внеску (вартість грошового внеску у натуральній формі), природу внеску, дату його одержання, статус донора (профспілка, компанія, фізична особа тощо).

П'ята категорія фінансових інтересів включає відомості про подарунки та переваги, отримані членом Палати громад чи його подружжям від будь-якої компанії, організації чи особи у Сполученому королівстві, якщо вартість такого разового подарунку чи переваги або сукупна вартість подарунків (переваг), отриманих від однієї особи протягом року, перевищує 1% від річної заробітної плати парламентаря і такий подарунок (перевага) пов'язаний з членством у Палаті громад чи здійсненням депутатом політичної діяльності. До подарунків та переваг матеріального характеру відносяться, зокрема, грошові кошти, ювелірні вироби, біжутерія і т. ін. та непрямі переваги у вигляді надання приміщень у користування, послуг, квитків на спортивні та інші змагання, звільнення від боргових зобов'язань, виплат за кредитними договорами тощо, якщо такі внески та переваги надаються на безоплатній основі або за цінами, нижчими за звичайні. При цьому реєструються відомості не лише про внески і подарунки, отримані депутатом чи його подружжям, але й компанією чи організацією, більша частина капіталу якої належить депутату чи його подружжю. При реєстрації депутат повинен надати ту ж саму інформацію, яка включається до декларації при реєстрації інтересів Четвертої категорії (вартість подарунка, статус дарувальника і т.п.).

Інформація про закордонні поїздки депутата чи його подружжя, пов'язані із здійсненням депутатських повноважень, відноситься до **Шостої категорії** фінансових інтересів. При цьому мають реєструватись лише закордонні поїздки, вартість яких перевищує 1% річної заробітної плати члена Палати громад. Не повинні реєструватись поїздки, що здійснюються від імені уряду, міжнародної організації, членом якої є Сполучене Королівство, комітету Палати, а також поїздки за рішенням Палати, Парламентської асоціації Співдружності, Міжпарламентського союзу, Британсько-Американської парламентської групи, Британсько-Ірландської парламентської асамблеї, Ради Європи, Вестмінстерської фундації за демократію, Парламентських асамблей НАТО і ОБСЄ. Не реєструються також закордонні візити, організовані та оплачені політичною партією, яку представляє член Палати громад, органами ЄС чи фракцією Європейського парламенту. При реєстрації інтересів Шостої категорії депутат наводить відомості про назву донора, його місцезнаходження (за винятком адреси проживання фізичних осіб), суму фінансування (якщо сума депутату невідома, то він прямо зазначає про це в декларації, вказуючи, що вартість поїздки перевищує 1 500 фунтів стерлінгів), про країну призначення, дати та мету поїздки.

Сьома категорія інтересів охоплює дані про подарунки та переваги, отримані з-за кордону. Реєстрації підлягають всі подарунки або переваги матеріального характеру, отримані членом Палати громад чи його подружжям від компаній, організацій та осіб з-за кордону, якщо їх вартість перевищує 1% заробітної плати парламентаря і вони пов'язані з членством депутата в Палаті громад. Реєстрація фінансових інтересів цієї групи загалом здійснюється у тому ж порядку, що й інтересів П'ятої категорії.

Обов'язковій реєстрації також підлягає інформація про земельні ділянки та майно, вартість якого перевищує річний розмір заробітної плати депутата, або від використання яких депутат отримує прибуток у розмірі, що перевищує 10% його річної заробітної плати. Ця інформація відноситься до **Восьмої категорії** інтересів. Депутат має зазначати тип відповідного майна та адміністративно-територіальну одиницю (місто, графство тощо), в межах якої воно знаходиться.

Дев'ята категорія включає інформацію про частки у капіталі чи правах голосу в публічних та приватних компаніях розміром понад 15% капіталу (прав голосу) або менше 15%, якщо ринкова вартість частки на 5 квітня відповідного року перевищує річну заробітну плату депутата. При цьому реєструються як частки у капіталі, які належать депутату особисто, так і частки, що належать

його подружжю та дітям, які перебувають на його утриманні. У декларації член Палати громад повинен коротко зазначити зміст діяльності компанії, її назву, та критерій (вартість частки чи її величину), на основі якого інформація включено до декларації. Участь депутата у фондах спільного інвестування за загальним правилом не підлягає реєстрації, але якщо невключення інформації про таку участь суперечить загальним цілям створення Реєстру інтересів, така участь має реєструватись. Аналогічний принцип застосовується і при вирішенні питання про необхідність реєстрації часток у капіталі чи правах голосу, вартість яких не перевищує річної заробітної плати депутата і є меншою за 15% капіталу чи прав голосу в компанії — якщо без реєстрації цілі створення Реєстру інтересів не можуть бути досягнуті, то членам Палати громад рекомендується реєструвати участь у таких компаніях.

Інформація про фінансові зобов'язання депутата належить до інтересів **Десятої категорії**. Коли сума зобов'язання перевищує 500 фунтів, але є меншою за 1 500 фунтів стерлінгів, його реєстрація проводиться лише у разі отримання кредиту з допустимого джерела (інформація про кредити із заборонених джерел до декларації не включається; відповідні кошти повертаються донору протягом 30 днів з дня їх одержання). Позики вважаються допустимими, якщо вони надаються фізичними особами, включеними до реєстру виборців Сполученого королівства, зареєстрованими у Великобританії (але не в Північній Ірландії) політичними партіями, зареєстрованими у Сполученому королівстві профспілками, товариствами з обмеженою відповідальністю, компаніями, некорпоративними асоціаціями тощо. Коли ж сума зобов'язання перевищує 1 500 фунтів і кредит отримується з допустимого джерела, депутат повинен повідомити про це Уповноваженого протягом 30 днів з дня виникнення зобов'язання. Окрім інформації про прямі зобов'язання, депутати мають включати до декларацій відомості про гарантії третіх осіб щодо виконання зобов'язань члена Палати громад перед кредиторами (поручительство, гарантії тощо).

Одинадцята категорія інтересів включає будь-які інші інтереси члена Палати громад, які хоч і не відносяться до жодної іншої категорії, однак пов'язані із загальною метою запровадження реєстрації фінансових інтересів, визначеною Резолюцією Палати 1974 р. — «забезпечувати надання інформації про фінансові інтереси або інші переваги матеріального характеру, які отримуються членом Палати громад, і які можуть обґрунтовано вважатись такими, що можуть впливати на дії, виступи, голосування в парламенті, чи дії, які вчиняються депутатом саме як депутатом». Наприклад, якщо депутат обіймає неоплачувані посади в організаціях (а реєстрації підлягають лише оплачувані посади) і зайняття таких посад може обґрунтовано вважатись таким, що впливає на депутатську діяльність, депутат повинен включити відповідну інформацію до декларації.

Члени Палати громад також зобов'язані включати до декларацій інформацію про своїх родичів (за кровним спорідненням чи шлюбом, у т.ч. цивільним), робота яких оплачується за рахунок коштів, виділених на утримання члена Палати громад. При реєстрації вказуються імена таких родичів, ступінь споріднення та назва роботи, яка виконується за рахунок відповідних коштів. Ця інформація відноситься до **Дванадцятої категорії** інтересів.

Окрім реєстрації інтересів, члени Палати громад також зобов'язані декларувати фінансові інтереси та переваги матеріального характеру під час здійснення своїх повноважень в парламенті та комітетах Палати. Декларуванню підлягають не лише наявні та минулі інтереси (тобто інтереси, що існували протягом останніх 12 місяців), але й майбутні інтереси. Майбутнім вважається такий інтерес, який пов'язаний не з малоймовірними сподіваннями, а з обґрунтованим для депутата очікуванням отримання певних матеріальних переваг. За наявності такого обґрунтованого очікування (*reasonable expectation*) член парламенту повинен задекларувати відповідних інтерес. Варто відзначити, що декларуються не будь-які наявні та потенційні фінансові інтереси, а лише пов'язані зі змістом питання, що розглядається Палатою/комітетом. Наявність такого зв'язку має встановлювати сам парламентар, керуючись тими самими цілями, які визначались згаданою Резолюцією Палати 1974 р. ставляться при реєстрації фінансових інтересів, іншими словами — якщо, на думку депутата, громадяни можуть обґрунтовано вважати інтерес таким, що може вплинути на дії депутата, його виступи і голосування, він повинен задекларувати такий інтерес. Декларування інтересів може здійснюватись в усній та письмовій формі. Усно декларуються інтереси, пов'язані з участю в обговоренні питань на засіданні Палати — депутат повинен заявити про свій інтерес на початку свого виступу під час обговорення. Парламентарі повинні декларувати свої інтереси у письмовій формі при внесенні письмових подань щодо ініціювання тих чи інших парламентських процедур, наприклад — при внесенні письмових запитань до уряду, подань про розгляд законопроектів тощо. Ряд зобов'язань щодо декларування інтересів покладено на членів Палати громад і у зв'язку з їх участю у роботі комітетів. Зокрема, перед обранням голови комітету всі члени комітету повинні подати клерку комітету (керівнику секретаріату комітету) опис своїх фінансових інтересів, які мають бути поширені

серед членів комітету перед його першим засіданням. У випадку, коли член комітету має фінансовий інтерес, який може відобразитись на результатах діяльності комітету, він повинен утриматись від участі у процедурах, пов'язаних з питанням, щодо якого існує цей інтерес. Після обрання голови комітету, але перед початком роботи комітету, його члени також повинні задекларувати будь-які інтереси, пов'язані зі сферою компетенції комітету. При декларуванні інтересу депутат повинен чітко зазначити його природу та перевірити наявність інформації про факт декларування у протоколі засідання комітету.

Реєстрація фінансових інтересів членів Палати громад та розгляд скарг на порушення Кодексу поведінки, у тому числі в частині реєстрації інтересів, здійснюється Офісом парламентського Уповноваженого з питань стандартів. Цей офіс було створено у 1995 р. за рекомендацією Комітету з питань стандартів публічного життя (сам Комітет є незалежним дорадчим органом при Уряді). Офіс очолює Уповноважений, який призначається на посаду рішенням Палати громад строком на 5 років і є незалежною від Палати посадовою особою. Окрім реєстрації фінансових інтересів та розгляду скарг на порушення Кодексу, Уповноважений з питань стандартів також забезпечує функціонування Реєстру фінансових інтересів, надає конфіденційні консультації членам Палати та Комітету з питань стандартів і привілеїв з питань застосування Кодексу поведінки та Керівних роз'яснень до нього (наприклад, у разі виникнення спірних ситуацій, пов'язаних з реєстрацією фінансових інтересів), проводить моніторинг застосування Кодексу поведінки, а також вносить до Комітету з питань стандартів і привілеїв пропозиції стосовно його перегляду, подає на розгляд Палати громад щорічний звіт про свою діяльність. Контроль за діяльністю Уповноваженого здійснюється Комітетом Палати з питань стандартів та привілеїв. Певними повноваженнями щодо контролю за дотриманням депутатами стандартів поведінки наділено й інші органи, зокрема – Виборчу комісію, яка оприлюднює інформацію про отримані парламентарями внески та позики (така інформація реєструється окремо від інформації, віднесеної до Десятої категорії), Незалежне агентство з питань парламентських стандартів (Independent Parliamentary Standards Authority³⁵), яке здійснює незалежний контроль за витратами депутатів та їх відшкодуванням, а також розслідує порушення норм законодавства в частині відшкодування витрат на депутатську діяльність.

Право на подання скарг щодо порушень Кодексу поведінки (у тому числі в частині реєстрації фінансових інтересів) до парламентського Уповноваженого з питань стандартів мають як самі депутати, так і будь-які громадяни. Якщо скарга вноситься депутатом, то він має одночасно надіслати її копію колезі, який обвинувачується у порушенні Кодексу поведінки (п. 106 Керівних роз'яснень до Кодексу поведінки). При розгляді скарг, внесених громадянами, Уповноважений самостійно вирішує питання про обґрунтованість наведених у них відомостей і має право на власний розсуд або залишити скаргу без розгляду, або ініціювати її подальше розслідування. В останньому випадку він повинен звернутись до члена Палати, якого звинувачено у порушенні Кодексу поведінки, із запитом щодо надання пояснень з питань, порушених у скарзі. Якщо за результатами розгляду пояснень депутата та інших запитів буде встановлено факт відсутності порушень вимог Кодексу поведінки, Уповноважений приймає рішення про закриття провадження у справі, про що інформує Комітет з питань стандартів та привілеїв. Якщо ж, навпаки, Уповноваженим буде встановлено факт порушення положень Кодексу, він повинен направити справу на розгляд зазначеного Комітету. Розглядаючи справу, Комітет має право викликати та отримувати пояснення від свідків, а також депутата, діяльність якого є предметом розслідування, одержувати за запитом необхідну інформацію тощо. Кодекс поведінки не надає Комітету право накладати стягнення за порушення положень вимог щодо декларування інтересів. У разі встановлення фактів таких порушень, Комітет може звернутись до Палати для вжиття подальших заходів реагування. На практиці у ряді випадків Комітет рекомендує Палаті застосовувати дисциплінарні стягнення у вигляді письмових вибачень перед Палатою³⁶ чи відсторонення від участі у її засіданнях на певний строк³⁷.

³⁵ Цей орган було створено на підставі Закону про парламентські стандарти 2009р. (Parliamentary Standards Act 2009). Для отримання інформації про діяльність Агентства див.: <http://www.parliamentarystandards.org.uk/Pages/default.aspx> (останній перегляд 29.07.2011 р.).

³⁶ Див.: House of Commons. Standards and Privileges Committee – John Healey. Eighteenth Report of Session 2010-12. Report and Appendices, together with formal minutes and oral evidence, ordered by the House of Commons to be printed 12 July 2011, p.9; <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmstnprv/1374/1374.pdf> (останній перегляд 29.07.2011 р.).

³⁷ Див.: House of Commons. Standards and Privileges Committee – Mr David Laws. Fifteenth Report of Session 2010-12. Report, together with formal minutes, ordered by the House of Commons to be printed 10 May 2011, p. 13; <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmstnprv/1023/1023i.pdf> (останній перегляд 29.07.2011 р.).

ГРЕЦІЯ

Відповідно до статті 1 грецького Закону № 3213/2003 про декларування та контроль за активами членів парламенту, державних службовців та посадових осіб, власників ЗМІ та інших категорій осіб (з урахуванням змін, внесених Законом № 3932/2011), члени парламенту та інші посадові особи (члени уряду, мери, вищі посадові особи центральних органів виконавчої влади, керівники префектур, державних підприємств, юридичних осіб публічного права, судді, прокурори тощо) зобов'язані письмово декларувати свої активи. Такі декларації подаються протягом 90 днів з дня складання декларантом присяги (чи дня набуття повноважень, якщо присяга не складається), і у них відображується інформація про активи як декларанта, так і його подружжя та неповнолітніх дітей. Якщо після подання декларації вперше відбулось збільшення існуючих активів або придбання нових, декларант зобов'язаний подати нову декларацію із зазначенням вартості активів та джерела їх походження. Депутати, члени уряду та деякі категорії вищих посадових осіб держави подають декларації до контрольного Комітету парламенту з питань фінансування партій та депутатів (Επιτροπή Ελέγχου των Οικονομικών των κομμάτων και των Βουλευτών), інші посадовці, активи яких підлягають обов'язковому декларуванню — до Комітету з питань боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням терористичної діяльності (Επιτροπή καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας).

У деклараціях відображуються наступні відомості: 1) про доходи, незалежно від джерела їх походження, отримані протягом 3 останніх років перед поданням декларації вперше; 2) про власність та інші майнові права (з характеристикою відповідних об'єктів права власності чи інших майнових прав); 3) про частки в капіталі юридичних осіб-резидентів та нерезидентів, цінні папери (незалежно від їх виду); 4) про вклади в банках, національних та іноземних фінансово-кредитних установах; 5) про транспортні засоби; 6) про участь у діяльності суб'єктів господарювання (займані посади в керівних та наглядових органах тощо). Декларації подаються в електронній формі і до них додаються документи, що підтверджують відображені у ній відомості; форма декларацій затверджується спільним рішенням Міністерства фінансів, Міністерства юстиції, Міністерства внутрішніх справ та Міністерства з питань публічної адміністрації і децентралізації. Відомості, відображені у деклараціях, належать до відкритої інформації (частина третя статті 2 Закону).

Перевірка поданих до Комітету з питань фінансування партій та депутатів декларацій проводиться в обов'язковому порядку. З метою проведення їх перевірки Комітет має право залучати аудиторів та експертів, отримувати пояснення та документи від декларанта, звертатись з письмовими запитом про надання інформації (за винятком інформації, віднесеної до банківської таємниці) до органів влади, фізичних та юридичних осіб, викликати і допитувати свідків. Якщо за результатами перевірки декларації Комітетом буде виявлено порушення вимог законодавства, він має надіслати звіт за результатами перевірки до Вищого суду аудиту. У разі виявлення при перевірці декларації про активи ознак злочину, Комітет має надіслати відповідний звіт до органів прокуратури для подальшого реагування.

Законом № 3213/2003 також передбачено кримінальну відповідальність за корупційні злочини та злочини, пов'язані з декларуванням активів. Так, незаконне збагачення тягне покарання у вигляді позбавлення волі строком до 3 років та штраф розміром від 20 000 до 1 000 000 євро. Повторне вчинення цього ж самого злочину або незаконне збагачення на суму понад 73 000 євро карається позбавленням волі на строк до 10 років та штрафом у розмірі від 30 000 до 1 500 000 євро (стаття 4 Закону). Торгівля впливом карається позбавленням волі на строк до 2 років та штрафом розміром від 15 000 до 750 000 євро. У випадку, коли незаконна вигода від торгівлі впливом перевищує 73 000 євро, або злочин вчинено повторно, винній особі призначається покарання у вигляді позбавлення волі на строк до 10 років і штраф розміром від 30 000 до 1 500 000 євро (стаття 5 Закону). В усіх зазначених випадках незаконно набуті активи підлягають конфіскації, а набуття законної сили вироком суду має наслідком дострокове припинення повноважень відповідного депутата чи посадовця.

Згідно із статтею 6 цього ж Закону, неподання особою декларації або подання декларації, що містить неповні або недостовірні відомості, карається позбавленням волі на строк до 2 років та штрафом у розмірі від 10 000 до 500 000 євро. У випадку, коли вартість незадекларованих активів перевищує 300 000 євро, декларанту призначається покарання у вигляді позбавлення волі на строк до 10 років та штраф розміром від 20 000 до 1 000 000 євро. Якщо особа не включила до декларації відомості про активи через недбалість, на неї може бути накладений штраф у розмірі від 10 000 до 100 000 євро (однак суд, з урахуванням обставин справи, має право звільнити декларанта від відповідальності). Законом також передбачена кримінальна відповідальність за ненадання інформації за запитом Комітету або перешкоджання діяльності останнього — відповідні дії караються позбавленням волі на строк до 6 місяців.

ДАНІЯ

В Данії декларування зобов'язань та фінансових інтересів членів парламенту (Фолькетингу) є добровільним. Відповідна процедура регламентується Правилами добровільної реєстрації зобов'язань та фінансових інтересів членів парламенту, затвердженими Комітетом з питань Регламенту 18.05.1994 р. Подання депутатом заяви про реєстрацію його зобов'язань та інтересів означає згоду на оприлюднення відображеної у його декларації інформації, а також згоду на реєстрацію всіх інтересів та зобов'язань, які підлягають реєстрації (див. нижче). Зазначена заява подається депутатом щорічно. Депутат також може подати заяву про відсутність зобов'язань та фінансових інтересів, які підлягають реєстрації.

Згідно з параграфом 3 Правил добровільної реєстрації зобов'язань та фінансових інтересів членів парламенту, депутатам рекомендовано подати декларації про свої зобов'язання та фінансові інтереси протягом місяця з дня проведення першого засідання парламенту нового скликання або протягом місяця з дня реєстрації депутата (якщо депутата зареєстровано замість парламентаря, повноваження якого припинились). У разі зміни відомостей, відображених у поданій декларації, депутат повинен подати уточнену декларацію про інтереси протягом місяця з дня, коли відбулись відповідні зміни. Реєстрація зобов'язань та інтересів членів Фолькетингу проводиться уповноваженою рішенням Президії Фолькетингу посадовою особою. Президія Фолькетингу також затверджує вимоги до форми декларацій. Протягом 20 календарних днів (без урахування субот) після завершення строку подання декларацій, реєстр декларацій інтересів та зобов'язань членів парламенту підлягає оприлюдненню. У разі подання депутатами уточнених відомостей до попередньо поданих декларацій, відповідні уточнення вносяться до бази реєстру протягом 10 календарних днів після їх подання (без урахування субот). Оприлюднення декларацій здійснюється посадовою особою, уповноваженою здійснювати реєстрацію інтересів та зобов'язань депутатів, шляхом надання за запитом витягів з Реєстру або шляхом розміщення бази даних Реєстру на веб-сайті Фолькетингу (розміщення Реєстру в мережі Інтернет здійснюється за рішенням Президії Фолькетингу).

Відповідно до параграфу 2 Правил, реєстрації підлягає наступна інформація про членів парламенту: 1) інформація про керівні посади в публічних та приватних компаніях (якщо депутат отримує винагороду за здійснення відповідних повноважень), із зазначенням назви посади та відповідної компанії; 2) інформація про будь-які оплачувані посади та види діяльності, не пов'язані із здійсненням депутатських повноважень, із зазначенням виду діяльності, назви роботодавця або клієнта; 3) інформація про власну професійну діяльність депутата, не пов'язану із здійсненням депутатських повноважень (наприклад, юридичну, медичну або інша практику), із зазначенням виду діяльності; 4) інформація про юридичних та фізичних осіб, які надають депутату фінансову підтримку, матеріальні блага, секретарську або іншу аналогічну допомогу, із зазначенням виду і природи благ, підтримки чи допомоги (при цьому не підлягає реєстрації підтримка, яка здійснюється парламентом або партією, від якої обрано депутата); 5) інформація про отримані подарунки від осіб-резидентів, якщо вартість подарунка перевищує 3000 датських крон [402 євро] і подарунок пов'язаний із здійсненням депутатських повноважень, із зазначенням назви, типу подарунку та дати його одержання; 6) інформація про подорожі та закордонні візити, якщо їх вартість оплачується не лише за рахунок бюджетних коштів, коштів партії, від якої обрано депутата, чи коштів самого депутата, із зазначенням назви спонсора, дат перебування та назви країни, в якій перебував депутат; 7) інформація про переваги фінансового характеру, подарунки тощо, отримані від органів влади іноземних держав, фізичних та юридичних осіб-нерезидентів, якщо вартість відповідних переваг чи подарунків перевищує 3 000 крон [402 євро], і вони пов'язані із здійсненням депутатом своїх повноважень, із зазначенням назви, типу переваги та дати його одержання; 8) інформація про цінні папери (частки у статутному капіталі), якщо їх вартість станом на кінець попереднього року перевищила 75 000 крон [10 060 євро], а також цінні папери (частки у статутному капіталі), придбані або набуті у поточному році, якщо їх вартість перевищила 75 000 крон [10 060 євро], із зазначенням назви відповідної компанії та реквізитів договорів; 9) інформація про наявність угоди з попереднім працедавцем, у тому числі про надання відпустки на період здійснення депутатських повноважень (зокрема, за власний рахунок), щодо збереження заробітної плати за місцем роботи на період здійснення депутатських повноважень, щодо продовження нарахування стажу або надання інших переваг фінансового (матеріального) характеру, із зазначенням природи угоди та назви працедавця; 10) інформація про укладені трудові угоди, які набудуть чинності після припинення депутатських повноважень, із зазначенням назви майбутнього працедавця та природи укладеної угоди. Варто відзначити, що Правила не вимагають від депутатів розкриття у деклараціях інформації про суми відповідних коштів, вартість цінних паперів, ціни укладених договорів тощо.

Оскільки Правила мають суто рекомендаційний характер, ними не передбачено механізмів перевірки достовірності інформації, відображеної у поданих деклараціях, та не встановлено санкції за порушення положень в частині декларування зобов'язань і фінансових інтересів.

ЕСТОНІЯ

Як і в деяких інших країнах (Латвія, Словенія тощо), в Естонії порядок декларування економічних інтересів членів парламенту визначається загальним законом про боротьбу з корупцією³⁸, дія якого поширюється не лише на депутатів, але й на інших осіб, уповноважених на виконання публічних функцій.

Депутати подають декларації про економічні інтереси до профільного парламентського комітету протягом місяця з дня набуття повноважень, а також щорічно, протягом одного місяця з дня подання декларацій про відшкодування податків до відповідних органів податкової служби. Крім того, якщо після подання декларації відбулись будь-які суттєві зміни у відображених у ній відомостях, депутат зобов'язаний подати нову декларацію протягом місяця з дня, коли відбулись відповідні зміни. До суттєвих Закон відносить зміни, які у грошовому еквіваленті перевищують 30% задекларованих доходів або 100 000 крон [6 392 євро]. Згідно з параграфом 11 Закону про боротьбу з корупцією, профільний парламентський комітет, який забезпечує облік і реєстрацію декларацій вищих посадових осіб держави (у тому числі й депутатів) повинен не пізніше ніж за місяць до завершення граничного строку подання декларацій надіслати їх бланки декларантам. Форму бланку декларації затверджено Додатком 1 до Закону про боротьбу з корупцією. Неотримання депутатом бланку декларації не звільняє його від обов'язку декларування своїх економічних інтересів — у цьому випадку він повинен самостійно отримати бланк у профільному парламентському комітеті.

Декларація депутата про економічні інтереси повинна містити наступну інформацію: 1) відомості про нерухоме майно, у тому числі про режим його використання, місце знаходження, номер реєстрації в Реєстрі об'єктів нерухомого майна, орган реєстрації об'єкта; 2) відомості про транспортні засоби (тип, виробник, рік виробництва); 3) відомості щодо володіння акціями та іншими цінними паперами, із зазначенням емітента, типу паперів, кількості, номінальної вартості, загальної вартості; 4) інформацію про фінансові зобов'язання та гарантії із зазначенням назви кредитора та суми зобов'язання, якщо сума таких зобов'язань перевищує 50 000 крон [3 196 євро] на рік або половину річної заробітної плати декларанта; 5) інформацію про інші зобов'язання майнового характеру (за договорами оренди, лізингу, поручительства, застави тощо), якщо сума таких зобов'язань перевищує половину річної заробітної плати декларанта або 50 000 крон [3 196 євро]; 6) інформацію про інші джерела доходів (отримані декларантом як членом наглядової ради підприємств; пенсії, відсотки за депозитами тощо); 7) інформацію про рахунки в банках, із зазначенням назви банку, типу рахунку та кількості відкритих рахунків; 8) інформацію про розмір оподаткованого доходу; 9) інформацію про отримані дивіденди. Декларуванню також підлягають майно та активи, які належать депутату на праві спільної власності — у цьому випадку у декларації зазначається частка депутата у спільній власності та її грошова оцінка.

Відомості, відображені у деклараціях членів парламенту, глави держави, членів уряду, суддів та деяких інших посадових осіб (перелік яких вичерпно визначається законом) належать до інформації з відкритим доступом і підлягають оприлюдненню в Офіційному віснику Естонії. Щоправда, при цьому не оприлюднюється персональний ідентифікаційний код декларанта, місце його проживання, відомості про його близьких родичів. Всі інші декларації (окрім декларацій осіб, прямо визначених законом) належать до інформації з обмеженим правом доступу і оприлюдненню не підлягають.

Законом Естонії про боротьбу з корупцією також визначено порядок перевірки відомостей, відображених у деклараціях депутатів. Якщо у посадових осіб профільного парламентського комітету виникають сумніви у достовірності відображених у декларації відомостей або підозри у вчиненні депутатом корупційних діянь, комітет зобов'язаний провести перевірку змісту відображеної у деклараціях інформації. Такі підозри можуть ґрунтуватись, зокрема, на наданій іншими особами інформації, підтвердженій відповідними доказами. У разі отримання такої інформації комітет зобов'язаний здійснити її перевірку протягом місяця з дня її отримання. Під час проведення перевірки комітет має право звертатись до розпорядників відповідних державних реєстрів, банків, органів податкової служби із запитом про надання необхідної інформації. За результатами перевірки декларації комітетом готується відповідний звіт. Якщо за результатами перевірки буде встановлено факт отримання депутатом доходів від вчинення корупційних діянь, комітет передає матеріали перевірки до від-

³⁸ Закон про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р.

повідних правоохоронних органів. Крім того, якщо комітету були представлені докази корупційної діяльності депутата і за результатами перевірки було встановлено принаймні часткову достовірність представленої інформації, декларація депутата разом з підтвердженою результатами перевірки інформацією публікується у ЗМІ.

Порушення депутатами вимог щодо декларування своїх економічних інтересів, зокрема — несвоєчасне подання декларацій або відображення у деклараціях недостовірної інформації — тягне адміністративну відповідальність у вигляді штрафу розміром до 18 000 крон [1 150 євро]. Аналогічний штраф може бути накладений і на особу, яка під час перевірки декларацій надала комітету неправдиву інформацію.

Естонським Законом про боротьбу з корупцією також передбачено механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Разом з тим, дія відповідних положень закону не поширюється на діяльність членів парламенту та інших посадових осіб, пов'язану з прийняттям нормативно-правових актів (частина четверта параграфу 25 Закону).

ІСПАНІЯ

Загальні засади декларування інтересів членів іспанського парламенту визначено Загальним виборчим законом Іспанії. Відповідно до статті 160 цього Закону депутати та сенатори у порядку, встановленому відповідними палатами, зобов'язані подавати: 1) декларації про всі види діяльності, які можуть призвести до порушення вимог щодо несумісності представницького мандата з певними видами діяльності, або приносять (можуть принести) прибуток; 2) декларації про активи. Ці два типи декларацій подаються окремо — при набутті, припиненні повноважень, а також у разі зміни попередньо задекларованих відомостей. Більш детально порядок декларування діяльності та активів визначено спільною Угодою Бюро Конгресу депутатів та Сенату про затвердження правил реєстрації інтересів від 21 грудня 2009 року. Цією ж Угодою було затверджено і форми відповідних декларацій. Відображена в деклараціях інформація включається до Реєстрів інтересів, які ведуться, відповідно, верхньою та нижньою палатами законодавчого органу. Відповідальність за ведення реєстрів покладається на президентів палат, а його безпосереднє адміністрування здійснюється апаратами палат. Інформація реєстрів в частині відомостей про діяльність депутатів є відкритою, в той час як інформація про активи депутатів належить до інформації з обмеженим доступом.

До декларації про діяльність включаються відомості про: 1) діяльність, здійснення якої є несумісним з мандатом відповідно депутата або сенатора, і є підставою для дострокового припинення повноважень парламентаря; 2) діяльність, яка відповідно до закону є сумісною з депутатським мандатом; 3) діяльність, яка приносить або може приносити прибуток. Декларація являє собою опитувальник з переліком питань та видів діяльності; навпроти кожного виду діяльності/запитання депутат чи сенатор має поставити позначку, якщо діяльність здійснюється, або відповідь на питання є стверджувальною.

До декларації про активи включається інформація про: 1) нерухоме майно із зазначенням його розташування (сільська, міська місцевість), правового режиму (власність, користування), вартості (визначається відповідно до податкової декларації платника податку); 2) депозитні і поточні рахунки в банках, із зазначенням типу кожного вкладу, балансу рахунку станом на четвертий квартал останнього календарного року, суми коштів на рахунку станом на день, що передує дню заповнення декларації; 3) цінні папери, що реалізуються на організованому ринку, із зазначенням їх виду та середньої ринкової вартості станом на четвертий квартал минулого року; 4) інші цінні папери; 5) частки у статутному капіталі або активах юридичних осіб, корпорацій, інвестиційних фондів, що реалізуються на організованому ринку, із зазначенням типу участі, середньої ринкової вартості станом на останній квартал минулого року; 6) частки у статутному капіталі інших юридичних осіб (крім зазначених вище); 7) поліси страхування життя; 8) довічне утримання; 9) ювелірні вироби та оздоблення (крім меблів), транспортні засоби (з об'ємом двигуна більш ніж 125 кубічних сантиметрів), із зазначенням їх оціночної вартості; 10) вироби мистецтва та антикваріат (крім меблів); 11) права інтелектуальної власності; 12) інші майнові права; 13) меблі (у тому числі вироби щоденного використання, без зазначення конкретних одиниць); 14) боргові зобов'язання, із зазначенням імені кредитора, суми боргу та строку погашення зобов'язання.

Перевірка декларацій здійснюється профільним парламентським комітетом. Останній у разі виявлення випадків здійснення депутатом або сенатором діяльності, що є несумісною з депутатським мандатом, виносить спір на розгляд засідання обох палат, на якому може бути прийнято рішення про дострокове припинення повноважень відповідно депутата або сенатора. Порядок перевірки декларацій про активи, поданих депутатами та сенаторами, іспанським законодавством не врегульовано.

Загальний виборчий закон та Угода від 21 грудня 2009 р. санкції за несвоєчасне подання (неподання) декларацій не передбачають.

ІТАЛІЯ

Згідно з італійським законодавством³⁹, протягом 3 місяців з дня набуття повноважень члени верхньої та нижньої палат парламенту повинні подати до служби спікера відповідної палати 1) декларацію про нерухоме майно, рухоме майно, право на яке підлягає реєстрації в державних реєстрах, частки у статутному капіталі підприємств, займані адміністративні посади на підприємствах; 2) копію останньої декларації про доходи, що підлягають оподаткуванню податком на доходи фізичних осіб; 3) декларацію про витрати і зобов'язання майнового характеру, що виникли у зв'язку з участю у виборах. Декларації про майно та копії декларацій про доходи парламентарі подають як щодо себе, так і стосовно членів своєї сім'ї (дружини та дітей, якщо вони проживають разом), якщо останні не заперечують проти їх подання. Депутати та сенатори зобов'язані щорічно подавати до офісів спікерів відповідних палат заяви про зміни відомостей, відображених у деклараціях за попередній звітний період (такі декларації подаються протягом одного місяця з дня їх подання органам податкової служби). Такі ж заяви мають бути подані й у разі припинення повноважень членів відповідних палат (вони подаються не пізніше ніж через 3 місяці після припинення повноважень). Відомості, відображені у деклараціях, належать до інформації з відкритим доступом; вони (разом із узагальненими даними) підлягають опублікуванню у спеціальному інформаційному бюлетені палати.

ЛАТВІЯ

В Латвії механізми запобігання конфлікту інтересів, декларування подарунків та активів осіб, які здійснюють публічні функції (у тому числі членів Сейму) визначено Законом про запобігання конфлікту інтересів від 9 травня 2002 року. Відповідно до статті 25 цього Закону, кожен член Сейму повинен подати декларацію про свої активи протягом місяця з дня набуття повноважень. Аналогічні декларації подаються депутатами щорічно до 1 квітня року, наступного за звітним. Якщо член Сейму здійснював свої повноваження більш ніж три місяці, він повинен подавати декларації про свої активи також протягом 24 місяців з дня складання повноважень. За перші 12 місяців після припинення повноважень декларація подається не пізніше, ніж на 15 місяць з дня припинення повноважень, за наступні 12 місяців — не пізніше ніж на 27 місяць з дня припинення повноважень. В усіх випадках депутати, як і інші публічні службовці (за винятком посадових осіб органів безпеки, Служби аналізу інформації та керівника Бюро з питань запобігання і протидії корупції), подають декларації про свої активи до Державної податкової служби.

У декларації про активи має відображатись наступна інформація: 1) прізвище, ім'я депутата, його персональний ідентифікаційний номер, місце проживання, а також ім'я та прізвища, персональні ідентифікаційні номери, місце проживання його дружини, батьків, дітей, батьків та сестер; 2) інформація про займану посаду; 3) інформація про посади, які обіймаються депутатом за сумісництвом, а також роботи (послуги), які виконуються (надаються) на договірній основі; 4) інформація про нерухоме майно, яке перебуває у власності, володінні або користуванні депутата; 5) інформація про індивідуальну підприємницьку діяльність депутата, а також про комерційні компанії, акції або частки у капіталі яких належать депутату, або учасником (партнером) у яких є депутат, а також інформація про акції та інші цінні папери, частки у статутному капіталі, які належать депутату; 6) інформація про транспортні засоби, які перебувають у власності, володінні чи користуванні члена Сейму (у т.ч. на підставі договорів лізингу тощо); 7) інформація про наявні у депутата готівкові кошти та кошти на рахунках в банках, якщо сума таких коштів перевищує 20 мінімальних місячних заробітних плат; 8) інформація про всі види доходів, отримані протягом звітного періоду; 9) інформація про витрати коштів на суму, що перевищує 20 мінімальних місячних заробітних плат, із зазначенням суми відповідних витрат та осіб, які отримали відповідні кошти; 10) інформація про боргові зобов'язання на суму, що перевищує 20 мінімальних місячних заробітних плат, із зазначенням суми зобов'язання та кредитора; 11) інформація про суму наданих депутатом позик, якщо загальна сума таких позик перевищує 20 мінімальних місячних заробітних плат; 12) інша інформація, яку депутат вважає за необхідне зазначити у декларації.

З метою забезпечення доступу громадськості до інформації про активи депутатів та інших посадовців, законодавством запроваджено специфічну структуру декларацій — кожна декларація скла-

³⁹ Закон від 5.07.1982 р. № 441.

дається з двох частин — у першій з них відображується інформація з відкритим доступом, у другій — конфіденційна інформація. До конфіденційної відноситься інформація про місце проживання декларанта, його персональний ідентифікаційний номер, прізвища та імена близьких осіб, зазначених у декларації, найменування контрагентів за угодами, кредиторів тощо. Право доступу до конфіденційної частини декларацій надається лише особам, які здійснюють їх прийом, уповноваженим особам прокуратури та органів попереднього слідства. Право доступу до даних декларацій, які не відносяться до конфіденційної інформації, а також право оприлюднення відповідних даних мають будь-які особи, у тому числі й журналісти. Декларації про активи членів Сейму оприлюднюються в електронній формі на веб-сайті Державної податкової служби протягом одного місяця з дня їх подання.

Перевірка поданих депутатами декларацій здійснюється Бюро з питань запобігання і протидії корупції (див. вставку). Якщо в процесі перевірки декларацій Бюро буде виявлено факт отримання депутатом майна або коштів, вартість (розмір) яких перевищує задекларований розмір доходів депутата, а також у разі отримання інформації про такі можливі факти, Бюро зобов'язане здійснити перевірку виявлених фактів. Така перевірка може здійснюватись шляхом надсилання запитів про надання необхідної інформації до будь-яких осіб, які володіють відповідною інформацією, а також шляхом залучення до проведення перевірки представників Державної податкової служби. При цьому на депутатів покладено обов'язок підтвердження факту отримання майна та доходів з легальних джерел. Якщо такий факт депутат підтвердити не може, вважається, що майно та кошти було набуто ним із заборонених джерел, і воно підлягає зверненню в дохід держави. Згідно із статтею 166-27 Кодексу Латвії про адміністративні правопорушення неподання депутатом у встановлений строк декларації про активи, порушення вимог закону щодо порядку її заповнення та подання, чи включення до декларації неправдивих відомостей, тягнуть адміністративну відповідальність у вигляді штрафу розміром до 250 латів [353 євро].

Окрім подання декларацій про активи, члени Сейму зобов'язані протягом 7 днів з дня набуття повноважень письмово поінформувати парламент про факт обіймання ними посад, несумісних з депутатським мандатом. Так, згідно із статтею 21 Закону, депутат Сейму повинен письмово повідомити парламент про існування фінансового або іншого особистого інтересу, а також фінансового або іншого особистого інтересу його родичів (батька, матері, подружжя, діда чи бабусі, дитини, брата або сестри) чи ділових партнерів (фізичних чи юридичних осіб або їхніх об'єднань, з якими у депутата встановлено ділові зв'язки) у здійсненні певних дій, які впливають із закріплених за депутатом повноважень. У разі отримання такого повідомлення, спікер парламенту в межах своїх повноважень зобов'язаний вжити заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів. Невиконання депутатом зазначеного обов'язку тягне адміністративну відповідальність у вигляді штрафу розміром 250 латів [353 євро] (стаття 166-29 Кодексу Латвії про адміністративні правопорушення).

СТАТУС БЮРО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ЛАТВІЇ

В Латвії статус Бюро з питань запобігання та протидії корупції (KNAV) визначено окремим Законом про Бюро з питань запобігання та протидії корупції 2002р.

Згідно з цим Законом, Бюро є підконтрольним Уряду органом влади, основними завданнями якого є запобігання та протидія корупції, а також контроль за дотриманням вимог законодавства в частині фінансування партій. До складу Бюро входить центральний апарат та територіальні органи. Бюро очолює директор, який призначається на посаду Урядом (на конкурсній основі) строком на 5 років та звільняється з посади Сеймом за поданням Уряду.

Законом передбачено низку гарантій забезпечення незалежності Бюро: 1) закріплено вичерпний перелік підстав для звільнення Директора та посадових Бюро із займаних посад; 2) Директор Бюро самостійно вирішує всі питання, пов'язані з призначенням на посади та звільнення з посад працівників Бюро (за винятком працівників територіальних органів, які призначаються та звільняються з посад за поданнями керівників відповідних територіальних органів); 3) визначено вимоги щодо несумісності посад в Бюро з іншими видами діяльності (участю в партіях, інших політичних заходах і т.п.); 4) для працівників Бюро передбачено низку соціальних гарантій та компенсацій.

На KNAV покладено ряд завдань у сфері протидії корупції. Зокрема, Бюро здійснює підготовку антикорупційної стратегії та національної програми протидії корупції, яка затверджується Урядом, координує взаємодію органів, відповідальних за впровадження національної програми протидії корупції; здійснює контроль за реалізацією положень законодавства з питань запобігання конфлікту інтересів, здійснює перевірку декларацій публічних службовців, здійснює просвіту громадян з питань корупції, проводить перевірки за дорученням Президента, Сейму, Уряду або Генерального прокурора, притягує посадових осіб до адміністративної відповідальності за порушення у сфері запобігання корупції, провадить слідчі та оперативно-технічні заходи з метою виявлення злочинів, пов'язаних з корупцією.

З метою забезпечення ефективного виконання посадовими особами Бюро своїх завдань, Закон закріплює за ними ряд прав: право провадити слідство та здійснювати оперативно-технічні заходи; право на отримання інформації за запитами від будь-яких органів влади, компаній, організацій та окремих осіб, незалежно від режиму доступу до такої інформації; право на право доступу до будь-якої інформації у зареєстрованих базах даних, право безперешкодного входження до приміщень органів влади, складських, виробничих чи торгівельних приміщень на території Латвії (за умови пред'явлення відповідного посвідчення); носити зброю, використовувати зброю та спеціальні засоби у випадках, передбачених законодавством тощо.

ДЖЕРЕЛО: Latvia. Law on Corruption Prevention and Combating Bureau, 18 April 2002 (as amended on 12 December 2008).

ЛИТВА

В Литві порядок декларування інтересів членами Сейму визначено Законом про регулювання публічних та приватних інтересів на державній службі, а порядок декларування їхніх активів — Законом про декларування власності і доходів резидентів.

Поняття приватних інтересів, публічних інтересів, а також конфлікту інтересів визначено статтею 2 Закону про регулювання публічних та приватних інтересів на державній службі. Зокрема, приватними інтересами вважаються будь-які особисті інтереси економічного або нееконічного характеру депутата (або його близьких осіб — батьків, дітей, братів, сестер, подружжя, онуків, діда чи бабусі, співмешканця, ділового партнера, угоду про партнерство з яким зареєстровано в установленому порядку), які можуть вплинути на прийняття ним рішень в процесі здійснення своїх повноважень. Під публічними інтересами Закон розуміє очікування громадян щодо прийняття рішень особами, які перебувають на державній службі (у тому числі депутатами), на засадах неупередженості та справедливості. Конфлікт інтересів визначається як ситуація, за якої особа, що перебуває на державній службі, в процесі виконання своїх обов'язків та надання доручень зобов'язана приймати рішення або давати доручення з питань, пов'язаних з її приватними інтересами.

Відповідно до статей 5 та 10 Закону про регулювання публічних та приватних інтересів на державній службі, протягом одного місяця з дня обрання депутат повинен подати до Головної комісії з питань службової етики декларацію про свої приватні інтереси. У разі будь-яких змін в інформації, відображеній у попередньо поданій декларації, депутат зобов'язаний подати нову декларацію протягом 30 днів з дня, коли відбулись відповідні зміни. При цьому у разі виникнення обставин, що можуть спричинити конфлікт інтересів у депутатській діяльності, депутат має подати нову декларацію про інтереси невідкладно, але не пізніше ніж на 7 день з дня, коли йому стало відомо про такі обставини.

Форма та порядок заповнення декларацій про приватні інтереси затверджуються Головною комісією з питань службової етики. У декларації про приватні інтереси обов'язково повинна міститись наступна інформація щодо депутата та його подружжя (співмешканця, особи, з якою депутат перебуває у цивільному шлюбі): 1) ім'я, прізвище, персональний ідентифікаційний номер, номер свідоцтва соціального страхування, місце (місця) роботи та займана посада; 2) назва юридичної особи, учасником якої є депутат, його подружжя (співмешканець, особа, з якою депутат перебуває у цивільному шлюбі); 3) інформація про індивідуальну діяльність (у т.ч. підприємницьку діяльність); 4) інформація про членство та обов'язки у підприємствах, установах, об'єднаннях, фундаціях (за винятком політичних партій); 5) інформація про подарунки, отримані від близьких осіб протягом останніх 12 календарних місяців, якщо їх вартість перевищує 50 мінімальних стандартів життя (приблизно 6500 літів [1 882 євро]; стандарти переглядаються щорічно); 6) інформація про подарунки, одержані від інших осіб (за винятком близьких осіб) протягом останніх 12 місяців, якщо їх вартість перевищує 5 мінімальних стандартів життя (650 літів) [188 євро]; 7) інформація про послуги, надані безкоштовно близькими особами депутата та/або його подружжя (співмешканця, особи, з якою депутат перебуває у цивільному шлюбі) протягом останніх 12 місяців, а також про витрати, здійснені цими ж особами, на суму, що перевищує 50 мінімальних стандартів життя (6500 літів [1 882 євро]); 8) інформація про послуги, надані безкоштовно іншими особами (за винятком близьких осіб) депутату або його подружжю (співмешканцю, особі, з якою депутат перебуває у цивільному шлюбі) протягом останніх 12 місяців, або про витрати, здійснені зазначеними особами на користь депутата, його подружжя (співмешканця, особи, з якою депутат перебуває у цивільному шлюбі), на суму, що перевищує 5 мінімальних стандартів життя (650 літів [188 євро]); 9) інформація про перерахунки коштів на суму, що перевищує 20 мінімальних стандартів життя (3600 літів [1 042 євро]), здійснені депутатом, його подружжям (співмешканцем, особою, з якою депутат перебуває у цивільному шлюбі) протягом останніх 12 місяців; 10) інформація про близьких та інших осіб, інтереси яких можуть спричинити конфлікт інтересів при здійсненні депутатом своїх повноважень; 11) зазначення іншої інформації та обставин, які, на думку депутата, можуть спричинити конфлікт інтересів. Закон дозволяє не відображувати у декларації інформацію щодо подружжя депутата, якщо чоловік/дружина не проживає спільно з депутатом і не веде з ним спільне господарство, у разі, якщо це унеможливило отримання інформації, що підлягає обов'язковому декларуванню.

Відомості про приватні інтереси державних політиків (у т.ч. депутатів), суддів та окремих категорій державних службовців, перелік яких визначено частиною першою статті 10 Закону про

регулювання публічних та приватних інтересів на державній службі, належать до інформації з відкритим доступом і підлягають оприлюдненню на веб-сайті Головної комісії з питань службової етики. Законом також створено Державний реєстр приватних інтересів осіб, що перебувають на державній службі.

Закон закріплює право перевіряти відомості, відображені у деклараціях депутатів про приватні інтереси, за Головною комісією з питань службової етики, Державною податковою інспекцією, а також правоохоронними органами. Будь-яка особа має право звернутись до Головної комісії з питань службової етики з повідомленням, скаргою або запитом щодо відповідності діяльності депутата вимогам Закону про регулювання публічних та приватних інтересів на державній службі (у тому числі щодо виконання ним обов'язків, пов'язаних з декларуванням приватних інтересів). Відповідні повідомлення, скарги і запити можуть бути подані до Комісії протягом 3 років з дня вчинення правопорушення, а за запитом окремих категорій осіб (глави держави, спікера Сейму, Генеральної прокуратури тощо) — і пізніше встановленого граничного строку. У разі отримання відповідних повідомлень, скарг чи запитів, Комісія має здійснити перевірку відповідної інформації (крім випадків, коли проведення перевірки з порушених питань не віднесено до повноважень Комісії, скаргу чи повідомлення надіслано з порушенням встановлених строків подання, або Комісією вже було прийнято рішення з порушеного питання). Перевірка наданої Комісії інформації має бути завершена протягом 3 місяців з дня її отримання, а у визначених Законом випадках — не пізніше ніж через 6 місяців з дня отримання інформації. З метою проведення перевірки Комісії надано право отримувати необхідну інформацію, пояснення, рішення та інші документи від органів державної влади та місцевого самоврядування, банків, державних та приватних компаній, службовців тощо. За результатами перевірки Комісія має право прийняти рішення про встановлення факту порушення вимог Закону про регулювання приватних та публічних інтересів на державній службі або про відсутність порушень вимог зазначеного Закону, звернутись до суду з поданням про накладення на винну особу адміністративного стягнення або позовом про визнання недійсною трудової угоди, укладеної з порушенням вимог Закону про регулювання публічних та приватних інтересів на державній службі, або ж передати матеріали проведеної перевірки до правоохоронних органів тощо.

Окрім декларацій про приватні інтереси депутати зобов'язані подати до парламенту інформацію про отримані пропозиції щодо працевлаштування, яке може спричинити конфлікт інтересів, а також про прийняті ними пропозиції щодо працевлаштування.

Порядок декларування майна та доходів депутатів визначено окремим законом — Законом про декларування майна та доходів резидентів 1996 р. Згідно із статтею 2 цього Закону, обов'язковому декларуванню підлягає не лише майно та доходи депутата, але і майно та доходи членів його сім'ї. До членів сім'ї депутата віднесено його подружжя, дітей віком до 18 років, які проживають спільно з батьками (доходи неповнолітніх дітей декларуються безпосередньо депутатом). Декларація подається до органу податкової служби за місцем проживання депутата щорічно, не пізніше 1 травня року, наступного за звітним, при цьому у ній відображується інформація про майно і доходи станом на 31 грудня звітного року. Якщо до моменту обрання на посаду депутат не подав декларацію про майно та доходи за звітний рік, він зобов'язаний подати її протягом 30 днів з дня обрання на посаду.

Форма декларацій про майно і доходи затверджується центральним органом державної податкової служби. У декларації про майно та доходи депутата в обов'язковому порядку відображується наступна інформація: 1) інформація про об'єкти нерухомого майна, у тому числі незавершеного будівництва; 2) інформація про рухоме майно, яке підлягає реєстрації згідно із законодавством; 3) відомості про кошти на рахунках в банках та інших фінансових установах на загальну суму, що перевищує 2 000 літів [579 євро]; 4) інформація про кредити та інші непогашені боргові зобов'язання на суму, що перевищує 2 000 літів [579 євро]; 5) інформація про надані в борг кошти, неповернуті позичальником, якщо сума таких коштів перевищує 2 000 літів [579 євро]; 6) інформація про твори мистецтва, дорогоцінне каміння, ювелірні та інші вироби з дорогоцінних металів, якщо їх вартість перевищує 2 000 літів [579 євро]; 7) цінні папери вартістю понад 2 000 літів [579 євро]. До декларації має включатись інформація про майно та кошти не лише в Литві, але і в інших країнах. При прийнятті декларації про майно та доходи відповідний орган державної податкової служби має право вимагати підтвердження джерел доходів, за рахунок яких було придбано задекларовану власність, у тому числі — шляхом надання довідок про рух коштів на рахунках, письмових підтверджень, наданих декларанту третіми особами тощо.

СТАТУС ГОЛОВНОЇ КОМІСІЇ З ПИТАНЬ СЛУЖБОВОЇ ЕТИКИ ЛИТВИ

Статус Головної комісії з питань службової етики в Литві визначено окремим Законом від 1 липня 2008 р. №X-1666. Згідно з цим Законом, Комісія є колегіальним контрольним органом, який утворюється Сеймом та є підзвітним перед ним. Склад Комісії — 5 членів, які призначаються на посади строком на 5 років. Президент, спікер Сейму, Прем'єр-міністр, Президент Верховного Суду, Президент Асоціації органів місцевого самоврядування можуть запропонувати по одному кандидату на посади членів Комісії. Голова комісії обирається Сеймом з числа членів Комісії за пропозицією спікера Сейму. Законом передбачено ряд гарантій незалежності членів Комісії: 1) заборонено втручання в діяльність Комісії інших органів влади та їх посадових осіб; 2) встановлено вимоги щодо несумісності членства в Комісії з іншими посадами та видами діяльності (роботою в комерційних та інших підприємствах і організаціях, іншою оплачуваною діяльністю, крім наукової, педагогічної роботи у вищих навчальних закладах, участю в діяльності партій і т.ін.); 3) визначено вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень члена Комісії (щоправда, при цьому передбачена можливість звільнення з посади з політичних мотивів — за поданням 1/5 членів Сейму, причому рішення про звільнення з посади приймається більшістю від присутніх на засіданні Сейму депутатів, за умови присутності на засіданні більшості членів Сейму); 4) встановлено ряд соціальних та трудових гарантій діяльності членів Комісії.

До компетенції Комісії віднесено здійснення контролю за дотриманням Закону про публічні та приватні інтереси на державній службі, Закону про лобістську діяльність, інших законодавчих актів з питань етики на публічній службі, перевірку інформації про відповідні порушення тощо. З метою реалізації відповідних завдань Комісії надано право отримання необхідної інформації, перевірки декларацій про приватні інтереси державних службовців (у т.ч. депутатів Сейму), перевірки діяльності лобістів та звітів про лобістську діяльність, схвалення актів рекомендаційного характеру, участі у підготовці правових актів з питань етики, подання позовів до суду і т.д. За результатами проведеної діяльності до 1 березня кожного року, наступного за звітним, Комісія подає до Сейму звіт про свою діяльність. Цей звіт також розміщується на офіційному веб-сайті Комісії (з англійським варіантом Звіту Комісії за 2009 р. можна ознайомитись за посиланням: http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/EN/about_us/ACTIVITY_REPORT_FOR_2009.doc)

ДЖЕРЕЛО: Republic of Lithuania. Law on the Chief Official Ethics Commission, 1 July 2008 №X-1666 (as last amended on 6 November 2008 №X-1777); веб-сайт Комісії <http://www.vtek.lt/vtek/index.php?Itemid=57> (останній перегляд 29.07.2011 р.)

НІДЕРЛАНДИ

Статтею 150-а Регламенту нижньої палати голландського парламенту передбачено створення трьох реєстрів — реєстру посад, реєстру закордонних подорожей та реєстру подарунків. Всі три реєстри адмініструються апаратом палати; включені до них відомості можуть бути надані для ознайомлення будь-яким особам. Керівник апарату палати зобов'язаний не менш ніж двічі на рік публікувати відомості, включені до реєстру посад. Порядок перевірки повноти і достовірності інформації, поданої депутатами для включення до відповідних реєстрів, законодавством не врегульовано.

До реєстру посад включається інформація про всі посади, на які було призначено члена палати. Відомості цього реєстру по кожному з депутатів розбиваються на дві частини; у першій зазначаються оплачувані посади, у другій — посади, які обіймаються на безоплатній основі. Депутат повинен повідомити керівника апарату парламенту про зайняття посади протягом 7 днів з дня її зайняття. Не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним, член палати також має подати керівнику апарату палати інформацію про доходи, отримані на займаних посадах у звітному році (якщо доходи не отримувались, інформація не подається).

До реєстру закордонних подорожей включається інформація про закордонні подорожі, здійснені членом палати на запрошення третіх осіб. Відповідна інформація має бути подана до апарату палати не пізніше ніж через тиждень з дня повернення депутата на територію Нідерландів.

До реєстру подарунків вносяться дані про всі отримані депутатами подарунки, вартість яких перевищує 50 євро. Депутат зобов'язаний подати до апарату палати інформацію про подарунок не пізніше ніж через тиждень з дня його одержання.

НІМЕЧЧИНА

Згідно з Кодексом поведінки члена німецького Бундестагу кожен член нижньої палати німецького парламенту протягом 3 місяців з дня набуття своїх повноважень, а також у разі змін у відомостях, відображених у попередньо поданій декларації, має подати спікеру нижньої палати декларацію про свою попередню діяльність до набуття членства в Бундестазі, а саме — про попередні місця роботи, членство у керівних, наглядових, адміністративних, дорадчих та інших органах юридичних осіб публічного права або комерційних компаній (підприємств).

У цей самий строк член Бундестагу має подати Президенту палати декларацію інтересів, яка має містити інформацію: 1) про будь-які оплачувані види діяльності, у тому числі — про діяльність, яку член Бундестагу розпочав здійснювати до набуття депутатських повноважень, консультаційні, представницькі, експертні послуги, викладацьку діяльність (за винятком викладацької діяльності та експертних послуг, доходи від яких не перевищили 1 000 євро на місяць

або 10 000 євро на рік); 2) про членство у керівних, наглядових, адміністративних, дорадчих та інших органах юридичних осіб публічного права або комерційних компаній (підприємств); 3) про членство у керівних, виконавчих або дорадчих органах клубів, асоціацій або інших аналогічних організацій, а також фондів, діяльність яких не має виключно місцевого значення; 4) про існування діючих або укладання нових угод, які передбачають надання членом Бундестагу певних послуг або отримання переваг матеріального характеру — як в період здійснення депутатських повноважень, так і після складання таких повноважень; 5) про частки у статутному капіталі господарських товариств, якщо через такі частки може здійснюватись економічний вплив на діяльність відповідного товариства (розмір таких часток визначається окремими актами Президента Бундестагу); 6) доходи від всіх вищезазначених видів діяльності, якщо їх розмір перевищує 1 000 євро на місяць або 10 000 євро на рік.

Вся відображена у деклараціях інформація, за винятком інформації про членство у керівних, наглядових, адміністративних, дорадчих та інших органах юридичних осіб публічного права або комерційних компаній (підприємств), які обіймались членом Бундестагу до набуття ним повноважень, підлягає оприлюдненню в офіційному друкованому виданні Бундестагу та на веб-сайті нижньої палати.

Окрім загальних декларацій про інтереси, члени німецького Бундестагу мають подавати спікеру палати письмові повідомлення про виконання ними представницьких функцій (у судах та інших органах) — якщо такі функції здійснюються за винагороду у розмірі, який перевищує встановлену спікером Бундестагу межу. Крім того, Кодексом поведінки також передбачено декларування інтересів депутатів у зв'язку з виконанням ними повноважень у комітетах палати. Зокрема, відповідно до статті 6 Кодексу, кожен член Бундестагу в разі отримання ним винагороди за діяльність, пов'язану з питанням, що розглядається комітетом нижньої палати, повинен повідомити про наявність будь-якого зв'язку між своїми приватними інтересами та розглядуваним на засіданні комітету питанням перед винесенням такого питання на голосування. Щоправда, депутат звільняється від обов'язку розкриття своїх інтересів, якщо такі інтереси відображено у поданій ним декларації.

Статтею 4 Кодексу поведінки члена німецького Бундестагу на депутатів покладено обов'язок ведення окремого обліку пожертвувань на здійснення політичної діяльності. Якщо сума пожертвування від одного донора протягом року перевищила 5 000 євро, депутат має надіслати Президенту Бундестагу відповідне повідомлення із зазначенням суми пожертвування, імені (назви) донора та його місцезнаходження. Якщо при цьому сума пожертвувань (або одного окремого пожертвування) від одного донора протягом року перевищила 10 000 євро, інформація про нього/них має бути оприлюднена спікером нижньої палати із зазначенням суми пожертвування та його джерела. Встановлені Кодексом вимоги та обмеження щодо одержання пожертвувань поширюються також і на подарунки членам Бундестагу. При цьому Кодексом передбачено ряд винятків з цього правила. Наприклад, вимоги та обмеження щодо внесків за загальним правилом не поширюються на подарунки, які член Бундестагу отримав у зв'язку із його участю у міжпарламентській чи міжнародній діяльності, або у зв'язку з участю у заходах, пов'язаних з представництвом позиції Бундестагу чи фракції, до складу якої входить депутат; проте якщо вартість такого подарунка перевищує 5 000 євро, депутат повинен надіслати спікеру нижньої палати парламенту повідомлення про одержання такого подарунка, зазначивши у ньому його вартість, ім'я (найменування) особи, від якої отримано подарунок, та її місцезнаходження. Якщо член Бундестагу в процесі здійснення ним депутатської діяльності отримав подарунок як гість, і якщо вартість такого подарунку перевищує певну мінімальну межу, встановлену спікером нижньої палати, депутат повинен повідомити про це Президента Бундестагу та передати йому отриманий подарунок. При цьому депутату надано право залишити подарунок собі за умови перерахування його повної вартості до федерального бюджету.

У разі порушення членом Бундестагу встановлених Кодексом поведінки вимог, спікер нижньої палати парламенту зобов'язаний витребувати у депутата письмові пояснення щодо порушення, а також ініціювати перевірку відповідних фактів, про що ним приймається відповідне рішення. В процесі перевірки таких фактів спікер може вимагати від депутата надання додаткових пояснень, а також звернутись до керівника парламентської групи, членом якої є депутат, з клопотанням про висловлення позиції щодо предмету перевірки. Якщо за результатами проведеної перевірки спікер палати дійде висновку про те, що вчинене депутатом правопорушення є малозначущим (наприклад, декларацію про інтереси було подано депутатом з порушенням встановлених строків), Президент Бундестагу оголошує йому попередження. Якщо ж, на думку спікера, порушення не може вважатись малозначущим, він повинен передати матеріали перевірки на розгляд Президії Бундестагу та керівників парламентських груп. Після заслуховування відповідного члена Бундестагу, Президія вирішує, чи мав місце факт порушення депутатом вимог Кодексу поведінки. У разі встановлення факту порушення, відповідне рішення Президії офіційно оприлюднюється; якщо такий факт вста-

новлено не було, рішення Президії з цього питання підлягає офіційному опублікуванню лише на вимогу члена Бундестагу.

Порушення вимог Кодексу поведінки має наслідком накладення на депутата штрафу у розмірі, який не може перевищувати половини річного розміру заробітної плати члена Бундестагу (стаття 44-а Закону про правовий статус членів німецького Бундестагу). Рішення про накладення штрафу приймається Президентом Бундестагу. Кодекс поведінки також передбачає певні особливості провадження у справах про порушення його положень членом Президії палати або керівником парламентської групи. Наприклад, у разі порушення вимог щодо декларування інтересів зазначеними особами, вони не мають права брати участі у розгляді матеріалів перевірки Президією та керівниками парламентських груп — участь у розгляді відповідних матеріалів беруть або заступник керівника парламентської групи (якщо порушення було вчинено керівником групи), або заступник Президента Бундестагу (якщо порушення було вчинено спікером палати).

ПОЛЬЩА

Порядок декларування активів та інтересів в Польщі визначено Законом про здійснення повноважень депутата та сенатора. Згідно із статтею 35 цього Закону, члени парламенту зобов'язані подавати декларації про свої активи спікерам відповідних палат. Декларації подаються до складання парламентарем присяги, щорічно (не пізніше 30 квітня року, наступного за звітним), а також протягом місяця з дня призначення нових виборів до Сейму або Сенату.

У декларації відображується інформація про активи як самого члена парламенту, так і спільна власність парламентаря та його подружжя, зокрема: 1) інформація про грошові кошти, нерухоме майно, участь у діяльності комерційних підприємств чи неприбуткових об'єднань, про акції (частки) у статутному капіталі комерційних підприємств, про майно, яке підлягало реалізації на публічних торгах і було отримане від держави, державних чи комунальних підприємств, органів місцевого самоврядування чи їх об'єднань, а також про здійснювану підприємницьку діяльність і займані посади в комерційних компаніях; 2) інформація про доходи, отримані від роботи за наймом або іншої трудової діяльності (із зазначенням часток доходів, отриманих від кожного виду діяльності); 3) інформація про рухоме майно вартістю понад 10 000 злотих [2 510 євро]; 4) зобов'язання фінансового характеру на суму понад 10 000 злотих [2 510 євро], із зазначенням умов виконання відповідних зобов'язань.

Вся відображена у деклараціях про активи інформація належить до інформації з відкритим доступом, крім інформації про місце проживання депутата чи сенатора та місцезнаходження об'єктів нерухомого майна. Декларації зберігаються протягом 6 років; перевірка повноти і достовірності відображеної у них інформації здійснюється спеціалізованим незалежним антикорупційним органом — Центральним антикорупційним бюро. Неподання декларації про активи має наслідком припинення виплати члену парламенту заробітної плати, а подання декларації, що містить неправдиві відомості — тягне покарання у вигляді позбавлення волі на строк до 3 років⁴⁰.

Статтею 35-а Закону про виконання повноважень депутата і сенатора передбачено створення Реєстру інтересів, у якому відображується інформація про інтереси членів парламенту та їх подружжя. Відповідальність за ведення Реєстру покладається на спікерів палат польського парламенту.

Включенню до Реєстру підлягає така інформація: 1) інформація про всі посади (діяльність), які обіймаються (здійснюються) парламентарем в інституціях публічного та приватного сектору на оплачуваній основі, а також про власну професійну діяльність депутата або сенатора; 2) відомості про матеріальну підтримку декларантом будь-якої публічної діяльності; 3) подарунки (пожертвування), вартість яких перевищує 50% офіційного розміру мінімальної заробітної плати станом на грудень попереднього року; 4) дані про подорожі по території Польщі та за її межами, не пов'язані зі здійсненням депутатських повноважень, якщо вони не оплачувались парламентарем, його подружжям, парламентом, політичними партіями чи об'єднанням громадян, членом якого є декларант; 5) інформація про участь у роботі статутних органів фондаций, комерційних компаній, кооперативів, навіть якщо парламентар бере участь у роботі відповідних органів на безоплатній основі; 6) інформація про інші переваги, отримані членом парламенту, які відповідно до закону не відносяться до жертвувань та не пов'язані з обійманням посад та здійсненням діяльності у публічному та приватному секторах.

Депутати та сенатори подають дані про зміни у деклараціях про інтереси для їх включення до Реєстру інтересів протягом 30 днів з дня, коли відбулись відповідні зміни. Відомості Реєстру відносяться до інформації з відкритим доступом і підлягають офіційному оприлюдненню один раз на рік.

⁴⁰ Частина перша статті 233 Кримінального кодексу Польщі.

СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО В ПОЛЬЩІ

Центральне антикорупційне бюро є спеціальним антикорупційним органом, який утворено в системі органів виконавчої влади на підставі спеціального закону. До основних завдань Бюро віднесено запобігання, виявлення та розслідування певних категорій злочинів (наприклад, у сфері фінансування партій, використання публічних коштів, корупцією в економічній сфері і т.п.); виявлення порушень у сфері приватизації, публічних замовлень; проведення перевірки правильності і достовірності декларацій про активи осіб, які виконують публічні функції, здійснення аналітичної діяльності у сфері власної компетенції та надання відповідної інформації вищим органам державної влади.

Бюро очолює Керівник (Szef), який призначається на посаду та звільняється з посади Головою Ради Міністрів. Строк повноважень Керівника — 4 роки; у своїй діяльності Керівник Бюро підконтрольний Сейму. Заступники керівника Бюро призначаються на посади та звільняються з посад Головою Ради Міністрів за поданням Керівника Бюро і погодженням Комісії Сейму з питань діяльності спецслужб. Законом передбачено ряд механізмів посилення незалежності Бюро: 1) перелік підстав для дострокового припинення повноважень Керівника Бюро є вичерпним і досить вузьким (смерть, відставка, стан здоров'я, порушення вимог щодо несумісності), визначено також вичерпний перелік підстав для звільнення з посад службовців Бюро; 2) Керівник Бюро наділений правом самостійного вирішення всіх питань, пов'язаних з внутрішньо-організаційною діяльністю Бюро (з урахуванням вимог Закону та Положення про Бюро, затвердженого Урядом); 3) встановлено вимоги щодо несумісності посад в Бюро з іншими видами діяльності (оплачуваною роботою, членством в партіях тощо), передбачено конкурсний порядок заміщення посад в Бюро; 4) Законом встановлено ряд додаткових соціальних, правових та інших гарантій діяльності службовців Бюро.

До повноважень службовців Бюро віднесено здійснення оперативно-розшукової діяльності та провадження слідства у справах, віднесених до компетенції Бюро, проведення контрольних заходів для виявлення випадків корупції в діяльності органів влади та порушень у сфері економічної діяльності, проведення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та оприлюднення інформації про факти вчинення правопорушень в органах влади тощо. З метою забезпечення реалізації цих повноважень працівників Бюро наділено низкою прав, у тому числі — право затримання осіб, входження до приміщень, перевірки документів, огляду багажу, зняття інформації з каналів зв'язку тощо у випадках, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом, використання вогнепальної зброї у випадках, передбачених законодавством, отримання допомоги органів влади у здійсненні покладених на Бюро завдань (при цьому органи безпеки та інші спецслужби зобов'язані співпрацювати з Бюро з питань протидії корупції), отримання за запитом документів та інформації, у тому числі й таких, що містять банківську таємницю та іншу інформацію з обмеженим доступом, залучати позаштатних співробітників (інформаторів) тощо.

ДЖЕРЕЛО: Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z dnia 23 czerwca 2006 r.)

ПОРТУГАЛІЯ

Обов'язкове декларування інтересів депутатів португальського парламенту запроваджено Законом про статус членів Асамблеї Республіки. Відповідні декларації подаються парламентарями протягом 60 днів з дня набуття повноважень, а також протягом 15 днів з дня виникнення змін у попередньо задекларованих відомостях.

Реєстрації підлягає інформація: 1) про діяльність депутата — про попередньо займані посади в органах публічної влади та приватному секторі, діяльність, яка здійснювались ним протягом 3 років перед декларуванням, посади та діяльність, які відповідно обійматимуться чи здійснюватимуться депутатом після припинення його повноважень; 2) про суттєві фінансові інтереси — про юридичних осіб публічного та приватного права, яким депутат надавав будь-які послуги, про участь у консультативних або аудиторських радах, що здійснюють контроль за використанням публічних коштів, про компанії, частками у статутному капіталі яких володіє депутат або його подружжя, про будь-яку фінансову підтримку, надану депутату або його подружжю, про проведені конференції, переговори, короткотермінові тренінгові програми або інші подібні заходи; 3) про інші суттєві інтереси — зокрема, про участь на оплачуваній основі у роботі комітетів, комісій, робочих груп, про участь у громадських організаціях, які отримують фінансову підтримку з державного бюджету, про участь у професійних асоціаціях та аналогічних об'єднаннях, що представляють певні інтереси.

Функції розпорядника Реєстру здійснює парламентський Комітет з питань етики. Доступ до відомостей Реєстру є відкритим — дані Реєстру оприлюднено на веб-сторінці парламенту.

Крім того, згідно із статтею 27 Закону про статус членів Асамблеї Республіки, кожен член парламенту при внесенні на розгляд парламенту законопроекту або в процесі здійснення своїх повноважень у комітеті чи парламенті як органі повинен заздалегідь повідомити про існування будь-якої особистої зацікавленості (інтересу) у вирішенні питання. Конфлікт інтересів виникає, зокрема, у двох випадках: 1) якщо депутат, його подружжя, родич до другого ступеня споріднення, або особа, з якою депутат веде господарство, володіє правами або часткою капіталу у будь-якому підприємстві, на існування і діяльність якого може прямо вплинути прийняття парламентом певного закону або постанови; 2) якщо депутат, його подружжя, родич другого ступеня споріднення, або особа, з якою депутат веде господарство, є членом органу управління, уповноваженим представником або працівником компанії чи неприбуткової організації, на правовий статус якої може вплинути закон або постанова, який (яку) має ухвалити парламент. Наявність або відсутність конфлікту інтересів встановлюється Комітетом з питань етики.

Порядок декларування діяльності, інтересів, фінансових зобов'язань в Румунії визначається двома Законами — Законом №96/2006⁴¹ та Законом №176/2010⁴². Згідно із статтею 3 останнього, кандидати у депутати та сенатори подають декларації про свої активи та інтереси до Центральної виборчої комісії. Остання має передати їх Національному агентству з питань доброчесності, яке повинно розмістити копії поданих декларацій на власному веб-сайті протягом 10 днів з дня одержання. Депутати та сенатори також зобов'язані подати генеральним секретарям відповідних палат декларації про свої активи та інтереси протягом 30 днів з дня набуття або припинення повноважень, а також щорічно — до 15 червня року, наступного за звітним. Відомості, відображені у деклараціях про активи, належать до інформації з відкритим доступом — вони у повному обсязі оприлюднюються на веб-сайтах відповідних палат, а також у «Офіційному віснику» Румунії. До декларацій про активи включається інформація про активи як члена парламенту, так і всіх осіб, які ведуть з ним спільне господарство, а також дітей, які перебувають на утриманні депутата або сенатора, зокрема — інформація про нерухоме майно у власності або користуванні; транспортні засоби; вироби з дорогоцінних металів, прикраси, об'єкти культурної спадщини чи колекціонування тощо, якщо вартість таких виробів та об'єктів перевищує 5 000 євро; інше рухоме майно вартістю понад 3 000 євро; боргові зобов'язання, рахунки в банках, цінні папери, інші об'єкти інвестування на суму (вартістю на момент набуття права власності) понад 5 000 євро; подарунки, товари, роботи і послуги, надані на безоплатній основі, якщо їх вартість перевищує 500 євро⁴³.

Окрім декларацій про активи, члени парламенту повинні інформувати Бюро відповідних палат про зайняття посад або початок здійснення видів діяльності, які є несумісними з мандатом депутата або сенатора. Відповідні повідомлення подаються до Бюро палат протягом 15 днів з дня виникнення відповідних обставин; при цьому протягом 30 днів депутат або сенатор повинен усунути такі обставини чи подати заяву про складання своїх повноважень. Якщо у встановлений строк порушення вимог щодо несумісності усунуто не було, і парламентар не подав заяву про складання повноважень, його повноваження припиняються автоматично (стаття 18 Закону про статус депутатів і сенаторів).

У деклараціях про інтереси відображуються відомості про належні члену парламенту акції (частки у статутному капіталі) акціонерних або інших господарських товариств (із зазначенням місцезнаходження відповідного товариства, частки у капіталі та її вартості); про займані посади в керівних чи наглядових органах комерційних чи державних підприємств, економічних об'єднань, неурядових організацій; про членство в професійних асоціаціях; про укладені парламентарем чи його подружжям контракти про надання певних послуг (юридичних, представницьких і т.п.), із зазначенням контрагента, його місцезнаходження, типу, дати укладання, тривалості виконання і ціни договору⁴⁴.

Перевірка декларацій парламентарів про активи та інтереси здійснюється інспекторами Національного агентства з питань доброчесності. Якщо за результатами перевірки декларації про активи інспектор виявить у ній помилки, неповноту даних або «значну невідповідність» відображених у декларації відомостей дійсності (значною вважається невідповідність на суму 10 000 євро і більше), він може вимагати від члена парламенту надання додаткових документів та письмових пояснень. В процесі перевірки декларації про активи інспектор має право ініціювати проведення необхідних експертиз (відповідне рішення приймається інспектором за згодою парламентаря, а у разі відмови у наданні згоди — судом), звертатись до будь-яких державних органів, юридичних осіб публічного та приватного права щодо надання необхідних документів та інформації; органи та особи, до яких було направлено запити, мають надати запитовані документи та інформацію протягом 30 днів з дня надходження запиту. Порядок перевірки декларацій про інтереси загалом є аналогічним порядку перевірки декларацій про активи. За результатами перевірки кожної декларації про інтереси інспектор Національного агентства з питань доброчесності готує письмовий висновок про наявність або відсутність конфлікту інтересів та факту порушення вимог законодавства щодо несумісності. Протягом 15 днів з дня підготовки такого висновку парламентар може оскаржити його в адміністративному суді.

Якщо у декларації про інтереси або декларації про активи відображено неправдиву або неповну інформацію, член парламенту може бути притягнутий до кримінальної відповідальності у вигляді штрафу або позбавлення волі на строк від 3 місяців до 2 років (стаття 292 Кримінального кодексу Румунії). Законом №176/2010 також передбачено ряд адміністративних санкцій за порушення за-

⁴¹ Lege №96/2006 privind Statutul deputatilor si al senatorilor.

⁴² Legea 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative.

⁴³ Anexa №1 Lege 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnitatilor publice.

⁴⁴ Anexa №2 Legea 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnitatilor publice.

конодавства про декларування активів та інтересів. Зокрема, за відмову в наданні інформації за запитами Національного агентства з питань доброчесності передбачена відповідальність у вигляді штрафу у розмірі 200 лей [47 євро] за кожен день прострочення її надання; за неподання декларацій про активи та інтереси у встановлений строк — штраф у розмірі від 50 до 2000 лей [12 — 470 євро].

СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ДОБРОЧЕСНОСТІ В РУМУНІЇ

Національне агентство з питань доброчесності (ANI) є автономним адміністративним органом, утвореним на підставі окремого Закону. Закон закріплює за Агентством ряд гарантій незалежності: 1) принцип операційної незалежності Агентства безпосередньо закріплено в Законі; 2) Президент Агентства та його заступник призначаються строком на 4 роки (без права повторного обрання) Сенатом за результатами конкурсного відбору, який організується Радою з питань доброчесності; 3) Законом визначено вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень Президента Агентства, а також встановлено вимоги щодо несумісності посади керівних посад в Агентстві з іншими посадами та видами діяльності (зокрема — посадами в органах влади та приватних підприємствах, установах і організаціях, іншою діяльністю, крім викладацької та наукової); 4) діяльність Агентства фінансується виключно за рахунок бюджетних коштів; кошторис Агентства готується його Президентом і включається до проекту Закону про Державний бюджет на відповідний рік; 5) кількість працівників Агентства затверджено безпосередньо Законом (200 осіб); 6) інспектори Агентства призначаються за результатами конкурсного відбору; 7) Законом передбачено автоматизований розподіл справ між інспекторами.

Основним завданням Агентства є забезпечення доброчесності при здійсненні публічних функцій та обов'язків, а також запобігання інституційній корупції шляхом перевірки декларацій про активи, інших даних та інформації про фінансовий стан службовців, контролю за дотриманням вимог законодавства щодо несумісності, та запобігання потенційним конфліктам інтересів. З метою здійснення цих завдань Агентство має право налагоджувати співпрацю з відповідними органами влади як в Румунії, так і за її межами. До основних завдань інспекторів Агентства віднесено збір та обробку інформації про активи, суміщення посад та конфлікт інтересів, проведення оцінки змісту відповідних декларацій, виявлення порушень законодавства у сфері запобігання конфлікту інтересів, підготовку висновків за результатами проведених перевірок, а також накладення адміністративних стягнень. З цією метою їм надано право отримувати за запитами потрібну інформацію, заслуховувати пояснення декларантів та інших осіб тощо.

ДЖЕРЕЛО: Law № 144 on the Establishment, Organization and Functioning of the National Integrity Agency, 21 May 2007 (republished after the publication of № 176/2010); Legea 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative.

СЛОВАЧЧИНА

В Словаччині процедуру декларування особистих інтересів, посад, діяльності та активів депутатів визначено Конституційним Законом № 357/2004 про захист публічних інтересів при здійсненні повноважень публічними службовцями. Згідно із статтею 6 цього Закону депутат повинен усно заявити про наявність особистого інтересу у вирішенні питання, яке розглядається парламентом, перед своїм виступом під час обговорення такого питання. Ця усна заява заноситься до протоколу засідання, на якому її було озвучено. У Законі також закріплено визначення понять «особистий інтерес», «суспільний інтерес» та «конфлікт інтересів». Зокрема, «суспільний інтерес» визначається Законом як інтерес, який передбачає матеріальну вигоду або інші переваги всім або значній кількості громадян, в той час як «особистий інтерес» передбачає матеріальні вигоди для депутата або його близьких родичів. Конфлікт інтересів, згідно із статтею 3 зазначеного Закону, — це ситуація, за якої депутат або інший публічний службовець в процесі здійснення ним владних повноважень надає перевагу особистому інтересу перед суспільним інтересом. Парламентар повинен зробити заяву про наявність особистого інтересу у вирішенні питання не лише у випадку, якщо інтерес полягає у наданні переваг депутату і членам його сім'ї, але і якщо відповідне рішення стосується інтересів політичної партії або руху, членом якого є депутат.

Декларація про посади, діяльність та фінансовий стан подається депутатом словацького парламенту протягом 30 днів з дня набуття повноважень, а також щорічно, до 31 березня року, наступного за звітним. Декларація подається до профільного парламентського комітету і повинна містити наступну інформацію: 1) підтвердження факту відсутності порушень вимог щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності; 2) зазначення видів трудової та підприємницької діяльності, які здійснюються депутатом; 3) зазначення посад в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, статутних органах юридичних осіб (як тих, що здійснюють підприємницьку діяльність, так і тих, які таку діяльність не здійснюють), а також доходів чи інших переваг, отриманих в результаті обіймання відповідних посад; 4) доходи, отримані в попередньому календарному році, в результаті здійснення службової, професійної та іншої діяльності після набуття повноважень; 5) відомості про власний майновий стан депутата та майновий стан подружжя та дітей, які проживають разом з депутатом, зокрема — інформація про нерухоме майно; рухоме майно, ринкова вартість якого перевищує 35 розмірів мінімальної заробітної плати; інші майнові права, номінальна вартість яких перевищує 35 розмірів мінімальної заробітної плати (оренда

і т.п.). Відомості про доходи, отримані у попередньому календарному році, мають бути підтверджені довідкою податкового органу.

Інформація, відображена у деклараціях депутатів, належать до інформації з відкритим доступом і підлягають оприлюдненню відповідним парламентським комітетом на веб-сайті законодавчого органу. Персональні дані депутатів не оприлюднюються, за винятком прізвища, імені депутата, його подружжя та дітей, займаної депутатом посади.

Законом № 357/2004 також визначено порядок перевірки декларацій депутатів про посади, діяльність та фінансовий стан. Профільний парламентський комітет може ініціювати процедуру перевірки поданої декларації або за власною ініціативою (у випадку, якщо відображені у декларації відомості є неповними чи недостовірними або якщо парламентар порушив або не виконав вимоги Закону № 357/2004), або за вмотивованим поданням будь-якої іншої особи, якщо у поданні чітко зазначено прізвища суб'єкта внесення клопотання та відповідного депутата, а також вказано суть вимог.

СЛОВЕНІЯ

В Словенії порядок декларування активів та інтересів визначено Законом про добросовісність та запобігання корупції. Згідно із статтею 41 останнього, кожен депутат протягом місяця з дня набуття або припинення повноважень зобов'язаний подати до Комісії з питань запобігання корупції декларацію про свої активи. Якщо після подання декларації відбулись зміни у відображеній у ній інформації в частині посад, діяльності, часток у статутному капіталі та прав управління, а також у разі перевищення вартості активів 10 000 євро, депутат повинен повідомити про них Комісію не пізніше 31 січня року, наступного за звітним.

У декларації має бути відображена наступна інформація: 1) дані про особу декларанта — ім'я, ідентифікаційний номер, податковий номер, інформація про посаду або роботу; 2) відомості про останню роботу, здійснювану безпосередньо перед набуттям повноважень; 3) посади та види діяльності, які обіймалися (здійснювалися) на момент заповнення декларації; 4) акції, частки у статутному капіталі та права управління у комерційних підприємствах, приватних установах (закладах), інша професійна діяльність, з описом такої діяльності та зазначенням назви підприємства, установи, закладу; 5) інформація про опосередковане володіння акціями, частками у статутному капіталі, правами управління в підприємствах, установах, організаціях із зазначенням їхніх назв; 6) сума щорічного доходу; 7) інформація про все нерухоме майно, із зазначенням відповідних реєстраційних даних; 8) вклади у банківських та кредитних установах, якщо їх загальна сума перевищує 10 000 євро; 9) готівкові кошти на суму понад 10 000 євро; 10) тип та вартість цінних паперів, якщо їх ринкова вартість на момент складання декларації перевищує 10 000 євро; 11) зобов'язання фінансового характеру на суму понад 10 000 євро; 12) інформація про рухоме майно вартістю понад 10 000 євро.

Якщо за результатами звірки інформації, відображеної у деклараціях, з іншою інформацією про реальний майновий стан депутата Комісія з питань запобігання корупції виявить розходження, депутат повинен надати докази правдивості задекларованих відомостей. Комісія може у будь-який час вимагати від депутата подання у письмовому вигляді інформації, що підлягає декларуванню (письмова відповідь на відповідні запити Комісії має бути надана протягом 15 днів з дня одержання запиту). Якщо у Комісії виникає обґрунтована підозра у тому, що депутат з метою ухилення від декларування передає належні йому активи, майно, кошти і т.д. членам своєї сім'ї (що призводить, зокрема, до зниження вартості належних йому активів до суми, що не перевищує 10 000 євро), Комісія має право звернутись із запитом до членів сім'ї депутата щодо надання інформації про нерухоме майно, вклади у кредитних установах, готівкові кошти, тип і вартість цінних паперів, рухоме майно та фінансові зобов'язання.

Якщо у встановлений строк депутатом не було надано інформацію, яка підлягає декларуванню відповідно до вимог Закону, Комісія з питань запобігання корупції зобов'язана звернутись до нього із запитом про надання такої інформації. Остання має бути надана у строк, визначений Комісією, який, однак, не повинен бути меншим за 15 днів і не повинен перевищувати 30 днів з дня одержання запиту. У разі, якщо у встановлений Комісією строк депутатом так і не було надано запитувану інформацію, Комісія має право прийняти рішення про зменшення розміру його щомісячної заробітної плати на 1/10 — до тих пір, доки запитувану інформацію не буде надано. Виконання цього рішення забезпечує апарат парламенту. Відображення у декларації неповної чи недостовірної інформації тягне відповідальність у вигляді штрафу розміром від 400 до 1 200 євро.

Відповідно до статті 46 Закону про добросовісність та запобігання корупції, відомості про доходи та активи депутатів не належать до інформації, що підлягає захисту за законодавством про захист персональних даних. Ці відомості підлягають оприлюдненню в частині інформації про доходи та об'єкти пра-

ва власності, набуті протягом періоду здійснення депутатами своїх повноважень та протягом року після припинення цих повноважень. Оприлюднення відповідних відомостей здійснюється на веб-сайті Комісії з питань запобігання корупції у спосіб, який дозволяє забезпечити порівняння відповідних даних.

Окрім декларування активів, на депутатів також покладено обов'язок реєстрації отриманих ними подарунків (стаття 31 Закону про доброчесність та запобігання корупції). Законом передбачено два типи подарунків: а) протокольні подарунки — подарунки, отримані депутатом від представників інших органів державної влади, країн, міжнародних організацій або інституцій під час візитів або з іншої нагоди, а також будь-які інші подарунки, отримані за аналогічних умов; б) подарунки, пов'язані з певними подіями — подарунки, отримані депутатом з нагоди певних подій (свят і т.д.), вартість яких не перевищує 75 євро, а також подарунки, отримані від однієї особи, за умови, що їх сукупна вартість протягом року не перевищила 150 євро (до подарунків, пов'язаних з певними подіями, у будь-якому випадку не можуть бути віднесені готівкові кошти, цінні папери, дорогоцінні метали). Реєстр отриманих депутатами подарунків ведеться апаратом парламенту. Паперовий витяг з реєстру за відповідний рік передається апаратом парламенту до Комісії з питань запобігання корупції до 31 березня року, наступного за звітним. На підставі отриманих від парламенту та інших органів витягів з реєстрів подарунків Комісія щорічно оприлюднює каталог отриманих подарунків на власному веб-сайті. При цьому реєстрації не підлягають подарунки, вартість яких не перевищує 25 євро. Якщо вартість протокольного подарунка чи подарунка, пов'язаного з певною подією, перевищує 75 євро, він передається до апарату парламенту, після чого — звертається в дохід держави. У випадку порушення депутатом вимог щодо декларування подарунків, зокрема — в частині обов'язковості їхньої реєстрації, передачі апарату парламенту для наступного звернення в дохід держави тощо, Комісія має право накладати на депутата стягнення у вигляді штрафу розміром від 400 до 1 200 євро (частина перша статті 77 Закону про доброчесність та запобігання корупції).

Законом про доброчесність та запобігання корупції також передбачено обов'язкове декларування потенційного конфлікту інтересів. Конфлікт інтересів визначається як обставини, за яких особисті інтереси посадової особи (у тому числі й депутата) впливають або виглядають такими, що впливають, на об'єктивність і неупередженість виконання неї своїх службових обов'язків. При цьому особистий інтерес визначено як вигоди матеріального характеру посадовця (у т.ч. депутата), членів його сім'ї, юридичних осіб приватного та публічного права, з якими відповідна особа має або мала бізнесові або політичні зв'язки. Якщо депутат в процесі здійснення своїх повноважень встановив конфлікт інтересів або можливість виникнення такого конфлікту, він зобов'язаний невідкладно поінформувати про це Комісію з питань запобігання корупції та припинити здійснювати обов'язки, щодо яких виник конфлікт інтересів, крім випадку, якщо припинення виконання цих обов'язків є неможливим. Протягом 15 днів з дня отримання повідомлення, Комісія з питань запобігання корупції встановлює наявність або відсутність конфлікту інтересів та інформує депутата про прийняте рішення, а також пропонує вжити заходів щодо його врегулювання, визначаючи при цьому строки інформування про вжиті заходи. Неповідомлення Комісії про виникнення конфлікту інтересів або можливості його виникнення карається штрафом у розмірі від 400 до 1 200 євро.

СТАТУС КОМІСІЇ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В СЛОВЕНІЇ

З метою здійснення контролю за декларуванням активів посадовців, дотримання ними спеціальних обмежень, спрямованих на запобігання корупції та здійснення інших завдань щодо запобігання і протидії корупції, в Словенії утворено спеціалізований незалежний антикорупційний орган — Комісію з питань запобігання корупції. Законом передбачено ряд гарантій забезпечення незалежності Комісії: особливий порядок її фінансування (діяльність Комісії фінансується за рахунок коштів державного бюджету; пропозиції щодо обсягу фінансування вносяться безпосередньо Комісії; Комісія самостійно визначає напрями використання відповідних коштів); особливий порядок формування (члени Комісії (комісія складається з 3 членів — Голови та його заступників) призначаються на посади за результатами конкурсного відбору, який проводиться незалежною конкурсною комісією, сформованою з представників уряду, парламенту, неурядових організацій, членів Вищої ради юстиції та Ради державної служби; законом визначено строк повноважень членів Комісії (6 років — для Голови та 5 років — для його заступників); обмеження щодо кількості переобрань на посади (на більше 2 разів підряд); Законом визначено вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень членів Комісії, вимоги щодо несумісності їхніх посад з іншими видами діяльності тощо.

До повноважень Комісії віднесено проведення тренінгів з питань доброчесності, підготовку планів з питань запобігання корупції, здійснення моніторингу дотримання законодавства з питань протидії корупції, підготовку висновків, роз'яснень, рекомендацій з питань протидії корупції (у тому числі — законопроектів у відповідній сфері), здійснення співпраці з національними органами влади та міжнародними організаціями з питань, віднесених до сфери компетенції Комісії тощо.

За письмовими обґрунтованими запитами Комісії, органи публічної влади та їх посадові особи зобов'язані надавати Комісії інформацію, необхідну для виконання покладених на неї функцій та завдань, у тому числі — персональні дані, банківську інформацію (при цьому процедура обміну такою інформацією має відповідати стандартам Європейського Союзу у сфері захисту інформації у відповідній сфері) тощо.

ДЖЕРЕЛО: Integrity and Prevention of Corruption Act (ZIntPK).

УГОРЩИНА

Порядок декларування активів та інтересів в Угорщині визначається Законом LV 1990р. про статус членів парламенту. Згідно із статтею 19 цього Закону, депутати зобов'язані подавати до парламенту письмові декларації про свій майновий стан, доходи та інтереси (декларації про активи). Такі декларації подаються після набуття повноважень, щорічно, а також протягом 30 днів з дня припинення повноважень (якщо депутат не був переобраний). До декларацій додаються декларації подружжя та дітей, які проживають спільно з парламентарем.

Форму декларації про активи затверджено Додатком до Закону про статус членів парламенту. Декларація про активи складається з декількох розділів: 1) загальної частини, у якій зазначається прізвище та ім'я декларанта, його подружжя та дітей, які проживають спільно з ним; 2) декларації про майно та декларації про доходи; 3) декларації про економічні інтереси; 4) декларації про майно та кошти, передані депутату партією, фракцією, фундацією, що підтримує законотворчу діяльність, а також подарунки; 5) декларації про фінансову підтримку (субсидії тощо), надану ЄС або Угорщиною підприємству, яке контролюється депутатом чи членами його сім'ї.

До декларації про майно включаються: 1) дані про нерухоме майно (із зазначенням його місцезнаходження, типу, режиму (власність, користування), частки декларанта у майні, що перебуває у спільній власності, дати набуття майна у власність чи користування); 2) відомості про цінне рухоме майно — транспортні засоби (із зазначенням виду транспортного засобу, правового режиму, дати його набуття у власність чи користування), про твори мистецтва і об'єкти колекціонування (із зазначенням назви, дати набуття у власність), про інше цінне рухоме майно, вартість якого перевищує 6 місячних заробітних плат депутата (із зазначенням назви, правового режиму, дати набуття у власність чи користування); 3) інформація про інвестиції в цінні папери (акції, облигації, поліси страхування життя тощо), із зазначенням назви емітента, номінальної та ринкової (страхової) вартості; 4) інформація про готівкові кошти на суму, що перевищує 6 місячних заробітних плат депутата (із зазначенням суми готівки); 5) відомості про вклади в банках, фінансово-кредитних установах, боргові зобов'язання перед депутатом на суму, що перевищує 6 місячних заробітних плат парламентаря, із зазначенням їх суми; 6) інформація про інші активи вартістю понад 6 місячних заробітних плат із зазначенням їх типу та вартості; 7) відомості про зобов'язання фінансового характеру (зобов'язання зі сплати податків та інших загальнообов'язкових платежів, зобов'язання перед фінансово-кредитними установами або окремими особами), із зазначенням суми кожного зобов'язання.

У декларації про доходи зазначаються відомості про роботу за сумісництвом (із зазначенням роботодавця, суми оподаткованого доходу, отриманого на роботі за сумісництвом), власну професійну діяльність депутата (із зазначенням назви діяльності, особи, на користь якої здійснюється відповідна діяльність; порядку оплати (разова оплата, щомісячні виплати, виплати через певний час тощо); загальної суми оподаткованого доходу від такої діяльності).

У декларації про економічні інтереси вказуються назви компаній, їхні організаційно-правові форми, тип участі (власник, акціонер, учасник тощо), частки у капіталі на момент входження до компаній, частки у капіталі на момент заповнення декларації. Декларація про фінансову підтримку, отриману депутатом від партії, фракції тощо на здійснення законотворчої діяльності, має містити інформацію про дату надання підтримки, її форму та вартість у грошовому еквіваленті. У цій же декларації наводиться інформація про отримані депутатом подарунки (із зазначенням їх назви, дати отримання, вартості). Декларація про фінансову підтримку компанії, яка контролюється депутатом або членом його сім'ї, має містити інформацію про суб'єкта надання підтримки, тип підтримки, її вартість та дату надання.

Відомості, відображені у деклараціях про активи депутатів, належать до інформації з відкритим доступом, в той час як право доступу до інформації, наведеної у деклараціях подружжя та дітей депутата, має лише парламентський Комітет з питань імунітетів, конфлікту інтересів та мандатів. За неподання декларації про активи передбачена єдина санкція — зупинення виконання депутатом своїх повноважень та припинення виплати йому заробітної плати та інших категорій виплат (наприклад, представницьких тощо)⁴⁵.

Угорська система декларування активів, доходів та комерційних інтересів містить декілька важливих недоліків: на практиці депутати уникають декларування доходів шляхом передачі активів родичам та іншим особам, які не зобов'язані подавати декларації; належна перевірка відображених у деклараціях відомостей не проводиться; законодавство не встановлює будь-якої відповідальності за подання декларацій, що містять недостовірну інформацію⁴⁶.

⁴⁵ Стаття 19 Закону про статус членів парламенту.

⁴⁶ Open Society Institute (2002). Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy, pp. 260–261.

ФІНЛЯНДІЯ

Як і в Данії, в Фінляндії декларування депутатами інтересів є добровільним і законодавчо не регулюється. Після набуття повноважень парламентський апарат надсилає кожному депутату опитувальну анкету з 11 питаннями, які стосуються фінансових та інших інтересів парламентаря. Після отримання анкети депутат може або не заповнювати її взагалі (хоча на практиці переважна більшість членів законодавчого органу заповнює такі анкети), або надіслати апарату повідомлення про відсутність інтересів, що підлягають декларуванню, або заповнити анкету. Заповнені анкети оприлюднюються на веб-сторінках депутатів, розміщених на парламентському веб-порталі⁴⁷. Зміни до задекларованих відомостей вносяться депутатами у разі їх виникнення. Порядок здійснення контролю за своєчасністю подання заповнених анкет та перевірки змісту анкет на предмет достовірності законодавством не визначено; санкцій за порушення не передбачено.

При заповненні анкети депутати мають заповнити наступні 11 граф: 1) посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; 2) робота в приватних компаніях та організаціях; 3) професійна та підприємницька діяльність; 4) управлінська діяльність в державних компаніях (членство у виконавчому органі, наглядовій раді тощо); 5) управлінська діяльність у великих підприємствах («економічно важливих підприємствах»); 6) управлінська діяльність в банках та фінансово-кредитних установах; 7) адміністративні обов'язки у найбільших організаціях (національні асоціації і т.п.); 8) участь в організаціях, що представляють інтереси їх членів – професійних асоціаціях, бізнес-асоціаціях, Фінській асоціації муніципалітетів (Suomen kuntaliitto); 9) посади в релігійних організаціях та об'єднаннях громадян (членство у виконавчих органах тощо); 10) разові інвестиції та угоди на придбання цінних паперів на суму понад 50 000 євро та суттєві частки участі (наприклад, 30% голосів тощо); 11) інвестиції в один і той самий проект на загальну суму понад 100 000 євро, фінансові зобов'язання на суму понад 200 000 євро.

ФРАНЦІЯ

Відповідно до статті LO 135-1 Виборчого кодексу Франції, кожен депутат не пізніше ніж через 2 місяці з дня набуття повноважень повинен подати до Комісії з питань прозорості фінансування політики (Commission pour la transparence financière de la vie politique) декларацію про активи. Остання подається також за 2 місяці до закінчення строку повноважень депутата і через місяць після припинення його повноважень. У випадку дострокового припинення повноважень Національних Зборів Франції чи дострокового припинення повноважень депутата (з будь-яких причин, за винятком смерті), декларація про активи має бути подана до Комісії через 2 місяці з дня дострокового припинення повноважень. Якщо депутат подав декларацію після набуття повноважень, але строк його повноважень не перевищив 6 місяців, повторно декларація про активи не подається. В процесі депутатської діяльності депутати також повинні письмово інформувати Комісію про будь-які суттєві зміни у належних їм активах.

До декларації включається інформація про всі активи депутата, які належать йому на праві приватної чи спільної власності⁴⁸: 1) загальні відомості про декларанта – прізвище, ім'я, перелік займаних посад, матримоніальний статус, рід занять подружжя (зазначається за бажанням декларанта), місце проживання, електронна пошта; 2) інформація про нерухоме майно із зазначенням його місцезнаходження, типу, джерела походження, правового режиму (власність, користування тощо), дати придбання, вартості майна на день придбання, вартості на день подання декларації; 3) інформація про цінні папери, які не реалізуються на організованому фондовому ринку (із зазначенням назви та мети діяльності емітента, ціни купівлі, поточної вартості на момент заповнення декларації, частки цінних паперів у загальній кількості емітованих паперів); 4) відомості про цінні папери, які реалізуються на організованому ринку, із зазначенням їх вартості на день заповнення декларації та описом портфеля; 5) інформація про інші інвестиції із зазначенням їх типу та суми на день заповнення декларації; 6) відомості про страхування життя (із зазначенням основних відомостей договору страхування та вартості полісу); 7) відомості про кошти на банківських рахунках (із зазначенням рахунку та суми вкладу на день заповнення декларації) та готівкові кошти; 7) від-

⁴⁷ Пошук заповнених анкет здійснюється за електронною формою: <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/hetekau/hex/hex3200.shtml> (останній перегляд 29.07.2011 р.).

⁴⁸ Le Formulaire de déclaration de patrimoine; <http://www.commission-transparence.fr/formulaire/FORMULAIRE.doc> (останній перегляд 29.07.2011 р.).

омості про внутрішнє оздоблення об'єктів нерухомості (меблі, тощо) із зазначенням ціни придбання, страхової вартості або власної оцінки їх вартості на день заповнення декларації; 8) відомості про колекції, твори мистецтва, прикраси, дорогоцінне каміння, дорогоцінні метали (з характеристикою та зазначенням вартості на день заповнення декларації); 9) інформація про транспортні засоби (із зазначенням їх типу, марки, року виробництва, вартості на день заповнення декларації); 10) інформація про інші активи із зазначенням їх вартості на день заповнення декларації; 11) відомості про нерухоме майно за кордоном та закордонні рахунки в банках із зазначенням його вартості (суми коштів на рахунках) на день заповнення декларації; 12) відомості про фінансові зобов'язання, із зазначенням кредитора, його імені (назви) та місцезнаходження, природи фінансового зобов'язання, строку його виконання, цілей отримання коштів, загальної суми зобов'язання та суми, що підлягає виплаті станом на день заповнення декларації, розпису щомісячних платежів. До декларації додаються копії документів, які підтверджують задекларовану інформацію — банківські виписки, копії договорів, податкові декларації і т.п.

Перевірка поданих декларацій здійснюється Комісією з питань прозорості фінансування політики (стаття 3 Закону № 88-227 щодо прозорості фінансування політики). До її складу входять три члени за посадою (віце-президент Державної Ради, який одночасно є Президентом Комісії), перші заступники голів Касаційного суду та Суду аудиторів; 6 повноважних членів та 6 резервних членів (*membres suppléants*): 4 президенти відділів Державної Ради чи дійсних/почесних радників Державної Ради, які обираються на загальних зборах Державної Ради (два з них є запасними членами Комісії); 4 президенти палат чи дійсних/почесних радників Касаційного суду, які обираються зборами суддів судів в системі Касаційного суду (два з них є запасними членами Комісії); 4 президенти палат чи дійсних/почесних радників Суду аудиторів, які обираються на посади радою палат. Генеральний секретар Комісії призначається на посаду Міністром юстиції за поданням членів Комісії за посадою.

У разі виявлення розходжень між задекларованими відомостями та фактичними даними, Комісія має право вимагати від депутата надання додаткових пояснень. У разі ненадання належних пояснень або у разі виявлення Комісією в декларації неправдивих даних, вона має передати матеріали перевірки до прокуратури для притягнення винних до відповідальності.

Відомості декларацій відносяться до інформації з обмеженим доступом — їх розголошення кваліфікується як умисне порушення права на приватність і карається позбавленням волі на строк до одного року та штрафом у розмірі 45 000 євро (стаття 226 Кримінального кодексу Франції).

Подання у деклараціях неповної чи недостовірної інформації тягне кримінальну відповідальність у вигляді штрафу в розмірі 30 000 євро, а також, там, де це є можливим, позбавлення всіх або окремих громадянських прав на строк до 5 років (зокрема, права голосу, права бути обраним, права обіймати посаду судді, права представляти сторони у суді та давати свідчення, виступати в якості експерта, права бути опікуном чи поручителем) та заборону обіймати посади в органах влади на строк до 5 років⁴⁹. Несвоєчасне подання декларації про активи карається штрафом у розмірі 15 000 євро.

Окрім декларації про активи, член нижньої палати парламенту не пізніше ніж на 13 день з дня набуття повноважень повинен подати до бюро Національних зборів перелік мандатів та займаних посад, у тому числі й тих, які обіймаються на безоплатній основі (статті LO 151-1 та LO 151-2 Виборчого кодексу). У разі зміни у попередньо задекларованих відомостях, депутат повинен повідомити бюро нижньої палати про такі зміни. Бюро Національних зборів проводить перевірку відповідногопереліку на предмет відповідності положенням Виборчого кодексу в частині вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими посадами та видами діяльності. У разі виникнення сумнівів щодо допустимості суміщення мандату з іншими мандатами, посадами чи видами діяльності, бюро має право звернутись до Конституційної Ради для вирішення спору. Якщо Конституційною Радою буде встановлено факт порушення депутатом вимог щодо несумісності, парламентар повинен усунути порушення; в іншому випадку Рада приймає рішення про дострокове припинення його повноважень.

ЧЕХІЯ

В Чехії порядок декларування депутатами своїх інтересів, діяльності, активів, доходів і фінансових зобов'язань визначено Законом про конфлікт інтересів 2006р. Згідно із статтею 7 останнього

⁴⁹ Стаття LO 135-1 Виборчого кодексу Франції, статті 131–26, 131–27 Кримінального кодексу Франції.

кожен член парламенту повинен подавати 4 типи декларацій: про особисті інтереси; про здійснювану діяльність; про всі активи, набуті протягом періоду здійснення своїх повноважень; про доходи, подарунки і зобов'язання фінансового характеру. Такі декларації подаються щорічно (строки їх подання зазначено нижче), а у разі припинення повноважень — протягом 30 днів з дня припинення повноважень.

Декларація про особисті інтереси подається у випадку, якщо прийняття певного рішення парламентом або іншим органом, до якого звернувся депутат, може вплинути на його особисті інтереси, або якщо він має особисту зацікавленість у вирішенні порушеного питання (питання, що розглядається). Така декларація подається перед розглядом питання, але у будь-якому випадку — до початку голосування щодо нього; при цьому вона не подається у випадку, якщо інтерес або перевага має очевидний характер.

Декларації про діяльність подаються членами парламенту до 30 червня кожного року. До них включається інформація про здійснювану парламентарем діяльність, що передбачає одержання прибутку (у тому числі про предмет, спосіб та місце здійснення такої діяльності), участь у діяльності компаній, що мають на меті одержання прибутку (із зазначенням назви та місцезнаходження відповідних компаній), членство у статутних (виконавчих, наглядових або контрольних) органах комерційних компаній (із зазначенням їх назв та місцезнаходження), місця роботи (якщо робота не пов'язана зі службою в органах публічної влади).

Як і декларації про діяльність, декларації про активи подаються членами парламенту до 30 червня року, наступного за звітним. Окрім інформації про активи депутата до них має включатись інформація про активи, набуті подружжям, які є спільною власністю подружжя. У деклараціях про активи відображується інформація про: 1) право власності або інші права на об'єкти нерухомого майна, із зазначенням способу набуття відповідних прав та вартості об'єктів (або вартості на момент набуття права власності або іншого права); 2) набуті протягом року права власності або інші майнові права на рухоме майно та матеріальні активи, вартість яких перевищує 500 000 чеських крон [20 433 євро]; 3) акції та інші цінні папери, придбані протягом року (до декларації вноситься інформації про цінні папери, якщо вартість їх придбання перевищує 100 000 крон [4 087 євро] і вони емітовані декількома емітентами, або 50 000 крон [2 043 євро], якщо їх було випущено одним емітентом); 4) частки у статутному капіталі підприємств на суму 50 000 крон [2 043 євро] в одному підприємстві або 100 000 крон [4 087 євро] — у декількох підприємствах.

До декларації про доходи, подарунки та зобов'язання фінансового характеру вноситься інформація про: 1) всі доходи, матеріальні блага та подарунки, надбавки, доходи від підприємницької або іншої діяльності, яка має на меті одержання прибутку, загальна сума (вартість) яких за календарний рік перевищила 100 000 крон [4 087 євро] (при цьому до декларації не включаються подарунки вартістю до 10 000 крон [409 євро]); 2) всі фінансові зобов'язання, загальний розмір яких перевищує 100 000 крон [4 087 євро] станом на 31 грудня звітного року. При цьому у декларації зазначаються тип, сума доходу або зобов'язання, а також найменування кредитора чи джерела отримання доходу.

Відповідно до статті 16 Закону Чехії «Про конфлікт інтересів», всі справи, пов'язані з декларуванням інтересів, діяльності, активів та доходів депутатів, вирішуються адміністративними судами. Право на внесення подання щодо притягнення винних до відповідальності мають адміністратори відповідних реєстрів (тобто, у випадку членів парламенту — комітети з питань мандатів та імунітетів відповідних палат), а також будь-які інші особи, які мають підтвержену інформацію про те, що член парламенту порушив вимоги закону в частині декларування. У разі виявлення адміністратором Реєстру або іншою особою факту порушення вимог закону в частині декларування, відповідне подання вноситься до суду не пізніше ніж через 6 місяців з дня виявлення факту, однак у будь-якому разі — не пізніше ніж через 5 років з дня вчинення правопорушення.

Порушення законодавства щодо декларування інтересів, діяльності, активів та доходів тягнуть адміністративну відповідальність у вигляді штрафу розміром: 1) 30 000 крон [1 226 євро] — у випадку несвоєчасного подання декларації (у цьому випадку штраф може стягуватись багаторазово — до подання членом парламенту відповідної декларації); 2) 100 000 крон [4 087 євро] — у разі недекларування особистих інтересів за наявності підстав для їх декларування, а також у випадку подання декларації, що містить неправдиві або неповні відомості; 3) 500 000 крон [20 433 євро] — у випадку використання повноважень або інформації з метою незаконного збагачення або отримання інших незаконних пільг чи переваг для себе або іншої особи, порушення вимог щодо несумісності мандата з іншими видами діяльності чи здійснення діяльності, забороненої законом, використання власного імені або фотографічних зображень у комерційній рекламі за плату або отримання інших переваг.

РЕЄСТР ДАНИХ ПРО ІНТЕРЕСИ, ДІЯЛЬНІСТЬ, ДОХОДИ І ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ФІНАНСОВОГО ХАРАКТЕРУ: ДОСВІД ЧЕХІЇ

Для кожної палати чеського парламенту створено окремі Реєстри даних про інтереси, діяльність, доходи і зобов'язання фінансового характеру відповідно сенаторів та членів нижньої палати. Адміністрування реєстрів здійснюється Комітетами відповідних палат з питань мандату та імунітетів. На розпорядників реєстрів покладено наступні завдання: прийом декларацій від членів парламенту; внесення відповідних даних до баз даних Реєстрів; забезпечення збереження письмових клопотань про забезпечення доступу до баз даних Реєстрів протягом 5 років з дня одержання таких клопотань; перевірка повноти і правильності заповнення декларацій членами парламенту; реєстрація користувачів баз даних Реєстрів. Доступ до інформації Реєстрів є відкритим — кожен бажаючий може звернутись до адміністратора реєстру з письмовим клопотанням про забезпечення доступу до відповідних баз даних, після чого — вільно використовувати отримані дані, робити витяги і копії Реєстрів. Будь-яка особа також має право письмово поінформувати розпорядника Реєстру про неповноту або недостовірність даних Реєстру, а розпорядник Реєстру — протягом 30 днів з дня отримання повідомлення повинен поінформувати особу про результати розгляду її повідомлення. Всі дії, пов'язані з пошуком даних у базах Реєстру підлягають технічній фіксації (фіксації підлягають предмет пошуку, особа, яка проводила пошук, дата і час пошуку, особа або технічний пристрій, яка (який) забезпечив доступ до бази даних Реєстру).

ДЖЕРЕЛО: Act of Law № 159/2006 Coll., of March, 16th 2006, on Conflict of Interests.

ШВЕЦІЯ

Порядок декларування доходів, майна та інтересів членів шведського Ригздагу визначено Законом про реєстрацію зобов'язань та фінансових інтересів членів парламенту. Декларації про інтереси подаються всіма депутатами, строк повноважень яких завершиться не раніше ніж через 3 місяці з дня набуття повноважень. Вперше декларація подається до Апарату Ригздагу через 4 тижні з дня проведення першого засідання новообраного парламенту, а у разі необхідності доповнення або уточнення відображених у декларації відомостей — протягом 4 тижнів з дня, коли відбулись відповідні зміни. Якщо депутат не має зобов'язань або інтересів, які підлягають обов'язковому декларуванню, він зобов'язаний повідомити про це Апарат Ригздагу. Реєстр інтересів ведеться в електронному вигляді; адмініструється парламентським Апаратом; включені до нього відомості належать до інформації з відкритим доступом.

До декларацій про інтереси включається наступна інформація: 1) інформація про акції, права на їх придбання, частки у статутному капіталі господарських товариств, економічних об'єднань (ekonomisk föening), юридичних осіб-нерезидентів — якщо вартість акцій однієї компанії перевищує межу, визначену спеціальним законом, із зазначенням у декларації назви відповідної компанії, об'єднання або юридичної особи-нерезидента; 2) інформація про об'єкти права власності, що використовуються з комерційною метою (у т.ч. такі, що перебувають у спільній власності депутата та інших осіб); 3) інформація про роботу за сумісництвом із зазначенням типу роботи і назви роботодавця; 4) інформація про укладені трудові угоди або угоди про надання певних послуг за винагороду, у тому числі й ті, які набудуть чинності після припинення депутатських повноважень, із зазначенням природи угоди і назви роботодавця чи клієнта; 5) інформація про незалежну професійну діяльність, непов'язану із здійсненням депутатських повноважень (наприклад, юридичну, медичну практику, журналістську діяльність і т.п.), із зазначенням характеру діяльності та, там де це можливо, назви організації, на користь якої здійснюється відповідна діяльність; 6) інформація про керівні посади та виконання аудиторських (контрольних) функцій у компаніях, господарських товариствах, некомерційних організаціях, бізнес-асоціаціях чи юридичних особах-нерезидентах, із зазначенням типу посад, функцій та назви відповідної юридичної особи та (у випадку некомерційних організацій) типу організації; 7) інформація про діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави чи органів місцевого самоврядування, із зазначенням назви відповідного органу; 8) інформація про матеріальні блага, секретарську або дослідницьку діяльність, яка (які) отримуються (оплачуються) з інших джерел, ніж бюджетні кошти, кошти відповідної партії чи власні кошти депутата, із зазначенням типу цих благ та назви донора.

Закон про реєстрацію зобов'язань та фінансових інтересів членів парламенту не встановлює особливого порядку перевірки достовірності відомостей, відображених у деклараціях про інтереси депутатів. Щоправда, перед внесенням відомостей декларацій до бази даних відповідного Реєстру, органам, юридичним та фізичним особам, назви яких включаються до декларацій, надається можливість надати коментарі або уточнення щодо даних, які їх стосуються. Якщо вони висловили заперечення щодо змісту наведеної у деклараціях інформації, член Ригздагу повинен внести до поданої ним декларації необхідні зміни та доповнення. Чи не єдиною санкцією за порушення встановлених законом вимог щодо декларування інтересів є повідомлення спікером парламенту на засіданні Ригздагу про факт неподання депутатом декларації про інтереси у встановлений строк.

3. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ТА КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В ДІЯЛЬНОСТІ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ

Протягом багатьох років Україна посідає стабільно низькі місця в різноманітних антикорупційних рейтингах міжнародних організацій. Зокрема, за рівнем сприйняття корупції в Індексі сприйняття корупції Transparency International за 2010 р. їй відведено 134 місце із 178 країн, включених до Індексу⁵⁰. Згідно з даними Всесвітнього корупційного барометру цієї ж організації, українські громадяни відносять парламент до одного з найбільш корумпованих інститутів — за рівнем сприйняття корупції Верховній Раді відведено 4.1 бала з 5, де 1 бал відповідає відсутності корупції в інституті, а 5 балів — його надзвичайній корумпованості (для порівняння: рівень сприйняття корупції в інших інститутах було оцінено так — політичні партії — 4 бали, правоохоронні органи — 4.3, приватний сектор — 3.7, ЗМІ — 3.2, органи судової влади — 4.4, державна служба — 4.1, неурядові організації — 3.2, релігійні організації — 2.3 бали)⁵¹.

У 2011 р. парламентом було ухвалено Закон «Про засади запобігання і протидії корупції», внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу в частині відповідальності за корупційні правопорушення та злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, прийнято Закон «Про доступ до публічної інформації». У цих нормативних актах частково враховано рекомендації Групи держав проти корупції (ГРЕКО), адресовані Україні за результатами Першого та Другого раундів оцінювання, проведеного ГРЕКО. Разом з тим, передбачені цими законами (насамперед, Законом «Про засади запобігання і протидії корупції») механізми запобігання корупції в депутатській діяльності навряд чи можна вважати ефективними. Існує необхідність у подальшому удосконаленні основних механізмів запобігання корупції, передбачених новим антикорупційним законодавством, у тому числі — шляхом прийняття окремих законів (наприклад, з питань фінансового контролю публічної служби, запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів). Чинні закони, які регулюють діяльність парламенту, комітетів та народних депутатів мають бути приведені у відповідність до положень нового базового антикорупційного Закону. У перших двох розділах цього дослідження було розглянуто основні механізми запобігання корупції в діяльності членів законодавчих органів, які впроваджено у країнах ЄС. Відповідний досвід варто враховувати при подальшому удосконаленні нормативно-правової бази, яка регламентує діяльність членів українського парламенту.

3.1. Обмеження щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності

Огляд конституційних обмежень. Як і конституції більшості країн Європейського Союзу, Конституція України встановлює вимоги щодо несумісності депутатського мандата з певними видами діяльності. Так, згідно із частиною першою статті 78 Конституції, народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи перебувати на державній службі. Обмеження щодо обіймання народними депутатами України певних посад передбачено й іншими положеннями Основного Закону. Наприклад, згідно з частиною четвертою статті 103 Конституції Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах влади тощо, що унеможливує поєднання членства в парламенті з постом глави держави. Частиною другою статті 127 Конституції передбачено, що професійні судді не можуть мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади. Членам Кабінету Міністрів, керівникам центральних та місцевих органів виконавчої влади заборонено суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої (стаття 120 Конституції). Іншими словами, члени Уряду, керівники центральних органів виконавчої влади та голови місцевих державних адміністрацій не мають права суміщати свої посади з мандатом народного депутата України. Наведений перелік прямих та опосередкованих обмежень щодо поєднання депутатського мандата з іншими видами діяльності не є вичерпним — частиною другою статті 78 Конституції передбачено можливість його розширення законами України.

Заборона поєднання депутатського мандата з посадами в Уряді. В цілому, зміст закріплених в Конституції обмежень щодо поєднання членства у законодавчому органі з іншими видами діяльності відповідає змісту тих обмежень, які закріплено в конституціях та законах переважної біль-

⁵⁰ Див.: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results (останній перегляд 29.07.2011 р.)

⁵¹ Transparency International. Global Corruption Barometer 2010, p. 44.

шості країн Європейського Союзу. Щоправда, з цього висновку варто зробити одне застереження: заборона суміщення депутатського мандата з членством в уряді є нетиповою для більшості європейських країн — з-поміж країн, які було досліджено у цій роботі, аналогічні заборони встановлено лише у Франції, Польщі, Нідерландах та Кіпрі. Натомість у більшості інших європейських держав з парламентською або змішаною формами правління призначення члена парламенту на урядову посаду не має наслідком дострокове припинення його депутатських повноважень.

На нашу думку, необхідності у подальшому збереженні заборони суміщення депутатського мандата з членством в Кабінеті Міністрів немає — адже уряди в Україні формуються з урахуванням позиції парламенту (значний вплив останнього на формування Кабінету Міністрів є можливим навіть за існуючої моделі організації виконавчої влади з провідною роллю Президента у вирішенні питань про призначення на посади та звільнення з посад членів Уряду — парламент має право висловити недовіру Кабінету Міністрів, склад якого було сформовано без урахування конфігурації політичної більшості в законодавчому органі), підтримують досить тісні зв'язки із законодавчим органом. Крім того, обмеження щодо суміщення депутатського мандату з посадами в Кабінеті Міністрів може породжувати й інші проблеми, наприклад, — збільшення кількості вакантних місць у Верховній Раді України, необхідність проведення проміжних виборів (наприклад, у випадку, якщо на виборах застосовуватиметься мажоритарна або змішана виборча система). Загалом, встановлення заборони суміщення депутатського мандату з посадами в Кабінеті Міністрів має куди більше недоліків, аніж переваг.

Огляд основних обмежень, встановлених законами. Окрім Конституції, обмеження щодо суміщення членства у Верховній Раді України з іншими видами діяльності встановлено законами України. Наприклад, згідно із статтею 3 Закону «Про статус народного депутата України» народний депутат не має права бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади, мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі; обіймати посаду міського, сільського, селищного голови, займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час. Народний депутат також не може залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, займатись адвокатською діяльністю, входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи або організації, що має на меті одержання прибутку.

Статтею 7 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» народним депутатам України та іншим особам, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, заборонено займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) — якщо інше не передбачено законами України, а також входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли депутат здійснює функції управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

За порушення положень статті 7 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» в частині обмежень щодо суміщення посад передбачено адміністративну відповідальність. Зокрема, згідно із статтею 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), порушення депутатом обмежень щодо зайняття підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики зі спорту) тягне за собою накладення штрафу у розмірі від 50 до 125 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом. Порушення обмежень щодо входження до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, тягне накладення штрафу від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від такої діяльності. У справах про передбачені статтею 172-4 КУпАП правопорушення протоколи складають уповноважені на те особи органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, органів державної податкової служби, органів управління військової служби правопорядку у Збройних Силах України, прокурори або уповноважені ними особи з числа працівників прокуратури, а справи про правопорушення розглядаються судами (статті 221, 255 КУпАП).

В контексті зазначених положень базового антикорупційного Закону, Закону «Про статус народного депутата України» та КУпАП варто виокремити декілька проблем, які розглянуто нижче.

Неузгодженість обмежень. Порівняння змісту статей 3 Закону «Про статус народного депутата України» та статті 7 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» дозволяє стверджувати, що встановлені ними обмеження щодо суміщення депутатського мандата з іншими видами діяльності не узгоджуються між собою. Наприклад, в Законі «Про статус народного депутата України» прямо не передбачається можливість суміщення депутатського мандата з інструкторською та суддівською практикою зі спорту, в той час як другий з названих законів дозволяє поєднувати мандат з відповідною практикою. Можуть бути наведені й інші приклади неузгодженостей як між цими двома законами, так і між Законом «Про засади запобігання і протидії корупції» та статтею 172-4 КУпАП (наприклад, в Законі йдеться про «інструкторську та суддівську практику зі спорту», а в КУпАП — про «суддівську практику, інструкторську практику зі спорту»). Правова невизначеність посилюється й тим, що Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» (стаття 7) дозволяє встановлювати винятки із закріплених ним же обмежень іншими законами, що фактично нівелює роль встановлених ним обмежень. Крім того, порушення вимог зазначених двох законів тягне різні правові наслідки — порушення, передбачені статтею 7 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», тягнуть адміністративну відповідальність, в той час як порушення вимог щодо несумісності, передбачені статтею 3 Закону «Про статус народного депутата України» — дострокове припинення повноважень депутата. Таким чином, в умовах неузгодженості законів одні порушення вимог щодо несумісності матимуть наслідком лише адміністративну відповідальність, інші — конституційно-правову (дострокове припинення повноважень депутата), треті — обидва види відповідальності. З огляду на це, існує потреба, по-перше, в узгодженні обмежень, передбачених двома зазначеними законами, по-друге, — у закріпленні в статті 7 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» вичерпного переліку вимог щодо несумісності, який враховуватиме особливості всіх видів служби і не передбачатиме можливості перегляду «іншими законами України».

Необґрунтованість обмежень. Встановлені законами винятки з обмежень щодо несумісності навряд чи можна вважати достатньо обґрунтованими.

Наприклад, виникає закономірне запитання: чому депутат може займатись медичною практикою та інструкторською практикою зі спорту, однак не юридичною, адвокатською, нотаріальною чи іншою подібною професійною практикою, зокрема у випадку, якщо така практика здійснюється у позаробочий час? Тут варто підкреслити, що у багатьох європейських країнах, які борються з корупцією куди успішніше, ніж Україна, законодавство не встановлює обмежень щодо здійснення депутатами професійної діяльності, що зумовлено необхідністю збереження зв'язків депутатів зі своїми професійними середовищами. Хоча такі зв'язки можуть породжувати конфлікт інтересів, їх підтримання, з іншого боку, може мати позитивний вплив на діяльність законодавчого органу, врахування у його роботі тих проблем, які існують в реальному житті. Крім того, виникнення конфлікту інтересів може ускладнюватись його своєчасним декларуванням та вжиттям заходів щодо запобігання його виникненню та врегулюванню, а не встановленням заборон, які легко обходяться.

Саме необґрунтовані заборони щодо поєднання депутатського мандата з іншими видами діяльності, на наш погляд, є основною причиною суто формального їх виконання (дотримання). Наприклад, деякі депутати формально не входять до складу керівних органів юридичних осіб, що мають на меті одержання прибутку, однак посідають посади «почесних» президентів компаній, виконують функції, які по суті є роботою в інтересах певних осіб, однак не отримують за це плати, що формально не порушує вимоги статті 3 Закону «Про статус народного депутата України». Варто враховувати і те, що встановлення заборони на входження до складу керівних органів комерційних компаній не досягає поставленої мети, адже управління компанією може здійснюватись опосередковано, через володіння певними частками у їхньому статутному капіталі (правами голосу). Ця проблема в Україні на законодавчому рівні не вирішена, хоча у деяких європейських країнах (наприклад, у Польщі) вона вирішується.

Наведене свідчить про необхідність перегляду обмежень щодо суміщення депутатського мандата з іншими видами діяльності. Такий перегляд може здійснюватись в одному з двох напрямів — або шляхом усунення прогалин у правовому регулюванні і закріплення більш «жорстких» заборон (наприклад — заборони виконання депутатами будь-яких робіт чи надання послуг в інтересах третіх осіб, обіймання будь-яких посад в юридичних особах, незалежно від того, обіймаються такі посади на оплачуваній або безоплатній основі), або ж шляхом «лібералізації» (пом'якшення) існуючих обмежень з урахуванням українських реалій. У ряді країн Європи депутати, наприклад, можуть бути членами керівних і контрольних органів певних юридичних осіб приватного права, вільно здійснювати певні типи професійної діяльності тощо. За умови декларування відповідних посад, ви-

дів діяльності та інших інтересів, ліберальний підхід до встановлення обмежень не призводить до конфлікту інтересів та поширення корупції в парламенті. З урахуванням того, що значна кількість депутатів де-факто (але не де-юре) здійснює підприємницьку та професійну діяльність аналогічний підхід варто було б закріпити і в українському законодавстві.

Проблеми, пов'язані з притягненням до відповідальності за порушення обмежень щодо суміщення посад. Статтею 7 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» порушення обмежень щодо суміщення та суміщення з іншими видами діяльності віднесено до корупційних правопорушень, вчинення яких тягне адміністративну відповідальність. Однак передбачена статтею 255 КУпАП процедура притягнення до такої відповідальності, особливо з урахуванням українських реалій, фактично виключає притягнення винних високопосадовців до відповідальності. Адже складно уявити як, наприклад, «рядові» працівники спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ, податкової міліції, підрозділів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України тощо складатимуть протоколи про адміністративні правопорушення, вчинені Президентом, народним депутатом, Головою Служби безпеки України, Генеральним прокурором, Міністром внутрішніх справ чи іншими посадовцями високого рівня. Саме тому існує потреба у створенні окремого незалежного спеціалізованого антикорупційного органу, який би виявляв факти вчинення корупційних діянь високопосадовцями, і забезпечував їх притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності. Створення такого органу потребує внесення змін до Конституції України — в іншому випадку його необхідно буде включати до системи центральних органів виконавчої влади, що суттєво послабить рівень його незалежності. У свою чергу, без належних гарантій незалежності такого органу, доцільність його створення є сумнівною, оскільки ефективність його роботи мало відрізнятиметься від ефективності діяльності інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Другою проблемою, пов'язаною з притягненням до відповідальності за порушення обмежень щодо суміщення і суміщення є недосконалість правового регулювання процедури дострокового припинення повноважень депутатів, які порушили такі обмеження. Згідно із частиною четвертою статті 81 Конституції України, у разі невиконання вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду. Такий порядок дострокового припинення депутатських повноважень у випадку порушення обмежень щодо суміщення відрізняється від конституційної практики більшості європейських країн. В більшості держав-членів ЄС у разі невиконання парламентарем вимог щодо несумісності його повноваження може припинити або сам парламент (за поданням відповідного профільного комітету), або орган конституційної юрисдикції. В деяких країнах повноваження депутатів взагалі припиняються автоматично після завершення встановленого законом чи конституцією строку на усунення порушень обмежень щодо суміщення.

Варто відзначити і те, що згідно із статтею 180 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається до Вищого адміністративного суду України, до того ж — виключно Головою, Першим заступником чи заступником Голови Верховної Ради України. Відповідно, якщо ні спікер парламенту, ні жоден з його заступників з тих чи інших причин не звертаються до суду з позовом про дострокове припинення повноважень депутата, який порушує вимоги щодо несумісності, порушення обмежень щодо суміщення може тривати необмежений час. Відповідні ситуації неодноразово мали місце і на практиці (зокрема, у 2010 р. після обрання Президентом України В.Януковича та формування нового складу Уряду); при цьому окремими народними депутатами України вимоги щодо несумісності порушувались протягом року і більше⁵².

Положення Кодексу адміністративного судочинства в частині процедури дострокового припинення депутатських повноважень зумовлюють виникнення й іншої проблеми. Зокрема, згідно із статтею 221 КУпАП порушення вимог щодо несумісності може бути встановлене місцевим судом, а відтак — виникає питання про те, чому саме той суд, який розглядає справу про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 172-4 КУпАП, не може одночасно з прийняттям рішення про притягнення депутата до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо несумісності прийняти рішення про дострокове припинення його повноважень?

У світлі вищезазначеного видається необхідним внести зміни до Конституції України, які передбачатимуть перегляд існуючого порядку дострокового припинення депутатських повноважень, наприклад — можливість дострокового припинення повноважень народних депутатів у зв'язку з порушенням вимог щодо несумісності самим парламентом або автоматично — з моменту призначення

⁵² Див., наприклад: <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/07/20/5234350/> (останній перегляд 29.07.2011 р.)

на посаду, несумісну з мандатом, чи з моменту завершення встановленого строку на усунення порушень вимог щодо несумісності (порушення вимог щодо несумісності міг би встановлювати сам парламент шляхом прийняття відповідної постанови). Але навіть якщо зміни до Конституції внесено не буде, безпосередньо в КУпАП можна було б передбачити можливість припинення повноважень осіб, уповноважених на виконання функцій держави, одночасно з прийняттям рішення про притягнення їх до адміністративної відповідальності за статтею 172-4 КУпАП.

3.2. Обмеження щодо одержання дарунків та інші обмеження, спрямовані на запобігання корупції в депутатській діяльності

Окрім обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, Законом «Про засади запобігання і протидії корупції» встановлено і низку інших обмежень, що мають запобігати вчиненню корупційних діянь. Серед них, зокрема — обмеження щодо використання службового становища, щодо одержання дарунків (пожертв), а також обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність.

Зокрема, згідно із статтею 6 Закону депутатам та іншим особам, уповноваженим на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, заборонено неправомірно сприяти фізичним та юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, неправомірно сприяти призначенню особи на посаду, неправомірно втручатися в діяльність органів влади, неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень тощо. Поняття неправомірного сприяння чи неправомірного надання переваг Законом (на відміну від поняття неправомірної вигоди) чітко не визначено, що створює ґрунт для неоднозначних тлумачень та суперечностей у правозастосовчій практиці. Варто підкреслити, що у багатьох країнах Європи відповідні обов'язки сформульовано більш чітко. Наприклад, депутатам, як правило, заборонено представляти та захищати в парламенті або його органах інтереси третіх осіб, виступати посередниками у встановленні контактів між суб'єктами господарювання та органами публічної влади чи державними підприємствами, набувати право власності на державне майно в інший спосіб, ніж шляхом участі у публічному конкурсі чи відкритому аукціоні, надавати гарантії виконання договорів, оплата за якими здійснюється за рахунок коштів організацій та компаній державного сектору, набувати у власність пакети акцій (часток у статутному капіталі) компаній, що здійснюють виконання (постачання) робіт, товарів і послуг за державні кошти тощо. У зв'язку з цим закріплені у статті 6 Закону обмеження необхідно конкретизувати та розширити, у тому числі з урахуванням досвіду країн Європи (більш детально див. Розділ 1 цього дослідження).

Стаття 8 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» закріплює ряд обмежень щодо одержання депутатами та іншими посадовцями дарунків і пожертв. Однак при цьому з-під дії цих обмежень (зокрема, щодо вартості) виведено дарунки та пожертви, які здійснюються (даруються) близькими особами, що фактично нівелює значення встановлених обмежень.

На депутатів (на відміну від Голови Верховної Ради України, Президента України та деяких інших категорій вищих посадових осіб) також не поширюються дія обмежень щодо роботи близьких осіб. У зв'язку з цим виникає питання: чому, наприклад, Президент не має права призначати на патронатні посади (радників, помічників) своїх близьких осіб, а народні депутати та депутати місцевих рад мають таке право? На нашу думку, обмеження щодо роботи близьких осіб мають поширюватись і на депутатів, тим більше що підпорядкування близьких осіб один одному у зв'язку з перебуванням на виборних посадах згідно із статтею 9 Закону порушенням не вважається.

Статтею 10 Закону закріплено ряд обмежень щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування. На наш погляд, передбачені цією статтею обмеження мали б вступати в дію не лише у випадку припинення діяльності щодо виконання функцій держави або місцевого самоврядування, але і під час здійснення такої діяльності. Саме тому ці обмеження варто відобразити і в статті 6 Закону.

3.3. Запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів

Огляд правового регулювання. Як відомо, до прийняття Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» поняття конфлікту інтересів законодавством (окрім хіба що податкового законодавства) не визначалось взагалі, а механізми запобігання виникненню цього конфлікту та його врегулювання були досить обмеженими і зводились переважно до встановлення вимог щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності. Новий базовий антикорупційний закон частково усунув ці прогалини. Зокрема, ним було визначено поняття конфлікту інтересів (стаття 1 Закону

«Про засади запобігання і протидії корупції») та загальні принципи його врегулювання (стаття 14 цього ж Закону). Частиною першою статті 14 Закону на депутатів та деяких інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, покладено обов'язок вживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів та повідомляти невідкладно безпосереднього керівника про його наявність. У частині другій цієї ж статті законодавець висловив побажання самому собі — згідно з нею, закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів.

Недосконалість визначення поняття конфлікту інтересів. У зв'язку із зазначеним виникає ряд проблем, які потребують вирішення на законодавчому рівні. Перш за все, саме поняття конфлікту інтересів є оціночним і потребує додаткових уточнень та роз'яснень, у тому числі з урахуванням специфіки тих чи інших службових повноважень. Так, за статтею 1 Закону конфлікт інтересів — це суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень. З цього визначення, зокрема, незрозуміло, що саме слід однозначно відносити до особистих інтересів, і за якими саме критеріями має оцінюватись потенційний вплив таких інтересів на об'єктивність та неупередженість прийняття рішень. В контексті діяльності депутатів наприклад, незрозуміло, чи можуть вважатись інтереси депутата, пов'язані з його членством в певній партії, його особистими інтересами, що можуть впливати на об'єктивність або неупередженість виконання ним своїх депутатських обов'язків. Безперечно, тут мова аж ніяк не йде про необхідність чіткого й однозначного визначення понять «особистого інтересу», «можливого впливу» тощо, але найбільш типові ситуації конфлікту інтересів мали б бути перераховані у законі. Такий підхід практикується у ряді європейських країн (див., наприклад Розділ 2 цього дослідження). Крім того, існує необхідність у створенні органу чи органів, які б надавали особам, уповноваженим на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, консультації щодо наявності чи відсутності конфлікту інтересів, узагальнювали відповідну практику, організували навчання для посадовців з питань запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів. Закріплення відповідних повноважень лише за спеціально уповноваженими структурними підрозділами тих чи інших органів державної влади та місцевого самоврядування, на наш погляд, не сприятиме уніфікації практики врегулювання конфлікту інтересів. У зв'язку з цим заслуговує на увагу, зокрема, підхід Литви до вирішення цих питань, де відповідними повноваженнями наділено Головну комісію з питань службової етики. Подібна до литовської практика застосовується і в ряді інших європейських держав. В Україні такими повноваженнями могло б бути наділене Головне управління державної служби, а в частині, що стосується встановлення та врегулювання конфлікту інтересів у депутатській діяльності — окремий структурний підрозділ Апарату Верховної Ради України (хоча це не виключає концентрацію всіх повноважень у цій сфері на рівні Головного управління державної служби). У будь-якому разі, покладення функцій з надання депутатам консультацій щодо відсутності/наявності конфлікту інтересів та шляхів їх врегулювання на Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України вважаємо недоцільним з огляду на те, що Комітет (як і будь-які інші комітети) не можна вважати політично незалежним органом; до того ж надання депутатами консультацій самим собі також можна вважати конфліктом інтересів.

Відсутність дієвих механізмів запобігання виникненню конфлікту інтересів. Другою проблемою є те, що статтею 14 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» чітко не визначено, які саме заходи мають вживатись депутатами (як і іншими посадовцями) щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів. У більшості країн ЄС такі заходи включають обов'язкове декларування депутатами своїх активів та інтересів (членства у керівних та контрольних органах юридичних осіб (із зазначенням сфер діяльності таких осіб), наявності акцій (часток у капіталі) господарських товариств (із зазначенням розміру часток, їх вартості, сфер діяльності товариств), надання послуг чи виконання робіт на договірній основі і т.п.), повідомлення про особисті інтереси під час виступів на засіданнях комітетів та парламенту, при внесенні законопроектів, запитів тощо. Натомість ні Регламент Верховної Ради, ні Закон «Про комітети Верховної Ради України» цих механізмів не передбачають.

Крім того, у частині першій статті 14 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» не враховано, що деякі вищі посадові особи держави не мають безпосередніх керівників, а відтак — фізично не можуть виконати обов'язки по інформуванні таких керівників про наявність конфлікту інтересів. Серед таких посадових осіб — народні депутати України (для яких спікер парламенту не

є безпосереднім керівником), глава держави, Голова Верховної Ради України (які взагалі не можуть мати безпосередніх керівників), керівництво незалежних органів (незалежність органу означає відсутність керівництва над діяльністю його керівника) і т.д. Таким чином, частина перша статті 14 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» потребує щонайменше редакційних уточнень, які б передбачали можливість повідомлення про конфлікт інтересів не лише безпосереднього керівника особи, але й іншого органу чи уповноваженої законом особи у тих випадках, коли відповідна особа не має безпосереднього керівника.

Відсутність дієвих механізмів врегулювання конфлікту інтересів. Порядок і шляхи врегулювання конфлікту інтересів у депутатській діяльності на сьогодні не визначено жодним законодавчим актом. Депутати не зобов'язані утримуватись від участі в обговоренні та голосуваннях з питань, щодо яких виник конфлікт інтересів; не передбачено й заборони членства парламентарів у комітетах (чи обов'язковості його припинення) у разі виникнення постійного конфлікту інтересів, який не може бути розв'язаний іншими, ніж припинення повноважень члена комітету, шляхами.

Відсутність санкцій. Статтею 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено відповідальність за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів. Передбачається, зокрема, що неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів тягне за собою накладення штрафу від 10 до 150 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. До депутатів положення цієї статті не можуть бути застосовані взагалі, оскільки вони, як відзначалось вище, не мають безпосередніх керівників. Будь-якої відповідальності за нежиття заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів Кодексом не передбачено взагалі. Таким чином, вчинення депутатами правопорушень, пов'язаних з врегулюванням конфлікту інтересів не тягне будь-якої юридичної відповідальності. Але якщо таку відповідальність і буде встановлено у майбутньому, порядок притягнення депутатів та вищих посадовців до відповідальності за відповідні правопорушення все одно, на наш погляд, необхідно буде переглянути з тих самих причин, що і процедуру притягнення до відповідальності за порушення вимог щодо несумісності — адже якщо повноваженнями зі складання протоколів про правопорушення наділятимуться уповноважені особи органів внутрішніх справ, СБУ, податкової служби, навряд чи можна очікувати на те, що ефективність переслідування ними корупції у вищих ешелонах влади буде високою.

Аналіз законопроектів з питань регулювання конфлікту інтересів, що перебувають на розгляді парламенту. На розгляді Верховної Ради України перебувають два законопроекти, спрямованих на впровадження механізмів запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів — проект Закону № 4420 від 29.04.2009 р. та проект Закону № 4420-1 від 14.05.2009 р.

Перший з них покладає на службовців обов'язок запобігати виникненню конфлікту інтересів, повідомляти суб'єктів їх обрання чи призначення на відповідні посади або уповноважений орган про відсутність або наявність у них потенційного конфлікту інтересів, інформувати суб'єкта призначення на посаду або уповноважений орган про факт виникнення конфлікту інтересів, обставини, через які він виник, можливі вигоди, які можуть бути отримані внаслідок виникнення такого конфлікту тощо. Статтею 31 цього ж законопроекту закріплено основні способи врегулювання конфлікту інтересів: позбавлення особистого інтересу з приводу якого виник конфлікт інтересів (основний спосіб врегулювання конфлікту інтересів); усунення публічного службовця від прийняття рішення в умовах конфлікту інтересів; переведення публічного службовця на іншу посаду; прийняття рішень під зовнішнім контролем. На наш погляд, ці положення законопроекту не в повній мірі враховують особливості статусу народних депутатів України та містять ряд інших недоліків. Наприклад, статтею 28 законопроекту передбачено, що потенційний конфлікт інтересів повинен бути усунутий до того, як публічний службовець (у тому числі і народний депутат, глава держави тощо) буде призначений (обраний на посаду); неможливість усунення потенційного конфлікту інтересів є підставою для відмови в обранні на посаду. Окрім того, що ці положення прямо суперечать Конституції (оскільки обмежують пасивне виборче право), їх недоліком є і те, що в діяльності народного депутата України (а тим більше кандидата у депутати) потенційний конфлікт інтересів може існувати практично завжди, зокрема — у випадку володіння ним акціями певного суб'єкта господарювання, членства в громадській організації тощо. Тому запровадження поняття «потенційного конфлікту інтересів» та відповідних обмежень щодо обрання є недостатньо обґрунтованим. Крім того, у більшості держав світу депутати та посадовці при призначенні на посаду декларують не наявність або відсутність конфлікту інтересів, а безпосередньо свої приватні інтереси, що дозволяє оцінювати вплив кожного з таких інтересів на прийняті рішення, ефективно запобігати виникненню конфлікту інтересів. Як правило, на законодавчому рівні

закріплюється й обов'язок інформування про зміну приватних інтересів — набуття власності на певні категорії активів, призначення на певні посади тощо, тоді як у законопроекті цей обов'язок не передбачено. Ряд способів врегулювання конфлікту інтересів, передбачених законопроектом № 4420, не можуть застосовуватись у діяльності депутатів взагалі. Це стосується прийняття рішень під зовнішнім контролем, переведення на іншу посаду. Навряд чи доцільно і зобов'язувати депутатів позбавлятися особистого інтересу (наприклад, контрольного пакету акцій певного банку) лише тому, що депутат як член, скажімо, Комітету з питань фінансів і банківської діяльності, має розглядати законопроект, дія якого у разі його прийняття може поширюватись на банк, яким він володіє. У цьому випадку найбільш ефективним механізмом врегулювання конфлікту інтересів могло б бути утримання від участі у розгляді та голосуванні щодо такого законопроекту. Проте законопроект № 4420 визначає позбавлення приватного інтересу основним способом врегулювання конфлікту інтересів.

Подібні недоліки містить і альтернативний до аналізованого законопроект № 4420-1, щоправда його дія не поширюється на депутатів, главу держави та деякі інші категорії осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування.

Напрями вирішення проблем. З нашої точки зору, при подальшому доопрацюванні розглянутих вище законопроектів, у них має бути враховано специфіку статусу депутатів та інших осіб, які обіймають виборні посади; передбачено декларування не потенційного конфлікту інтересів, а особистих інтересів посадовців, визначено вимоги до форми, змісту, порядку та періодичності подання (або уточнення) декларацій про особисті інтереси, їх перевірки; запроваджено обов'язковість оприлюднення декларацій про інтереси певних категорій осіб (депутатів, глави держави, членів уряду, суддів тощо). У таких деклараціях могли б відображатись і відомості про активи, що включало б необхідність подання декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру посадовців. Положення такого закону (у разі прийняття одного з цих законопроектів) в частині, що стосуватиметься народних депутатів, мали б бути відображені також у Законі «Про статус народного депутата України», Регламенті Верховної Ради України та Законі «Про комітети Верховної Ради України».

3.4. Декларування активів

Огляд правового регулювання. Правове регулювання декларування доходів, майна, витрат і фінансових зобов'язань народних депутатів (як і інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) містить ряд суттєвих недоліків. Як зазначалось у Розділі 2 цього дослідження, у світі загалом існує два підходи до регулювання розкриття активів, специфіка яких визначається метою декларування. В Україні, де рівень сприйняття корупції в суспільстві є високим і корупцією пронизано всі без винятку органи влади, мала б застосовуватись модель, спрямована не стільки на запобігання конфлікту інтересів, скільки на виявлення випадків незаконного збагачення і притягнення винних осіб до відповідальності. Між тим, аналіз положень українського законодавства в частині розкриття активів посадовців дозволяє стверджувати, що при декларуванні не буде забезпечено ні запобігання конфлікту інтересів, ні протидію незаконному збагаченню посадовців, у тому числі й народних депутатів України.

Згідно із статтею 12 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» народні депутати України щорічно (до 1 квітня) повинні подавати за місцем роботи декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі — декларації про активи) за минулий рік за формою, затвердженою законом. Декларації про активи також подаються кандидатами у народні депутати на етапі їх реєстрації. Цією ж статтею Закону встановлено винятки із загальних строків подання декларацій — якщо депутат не мав можливості подати декларацію до 1 квітня через перебування у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами, або для догляду за дитиною, через тимчасову непрацездатність, перебування за межами України або під вартою, він повинен подати декларацію за звітний рік до 31 грудня.

Проблеми, пов'язані з визначенням строків подання декларацій. Із зазначеного випливає, що депутати не повинні подавати декларації про активи протягом певного строку після припинення їхніх повноважень. Між тим, закріплення обов'язковості декларування активів не лише після набуття, але і після припинення повноважень (наприклад, відразу після припинення повноважень, а також протягом 1–2 наступних років), дозволяє оцінити зміни у фінансовому становищі декларанта та виявити факти незаконного збагачення. Хоча декларування активів при припиненні депутатських повноважень і не є загальноєвропейською практикою, однак воно запроваджене законодавством багатьох країн ЄС, зокрема — в Бельгії, Болгарії, Іспанії, Італії, Латвії, Польщі, Румунії, Словенії,

Угорщині, Франції та Чехії. З урахуванням вітчизняних реалій, де окремі службовці після припинення служби стають мільйонерами, аналогічний підхід варто було б впровадити і в Україні. При цьому декларування активів при припиненні повноважень доцільно було б передбачити не лише для народних депутатів, але і для всіх інших осіб, уповноважених на виконання функції держави або місцевого самоврядування.

Необхідно відзначити і те, що передбачені статтею 12 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» винятки із загального строку подання декларацій є недостатньо обґрунтованими — адже навряд чи перебування особи під вартою чи за межами України може вважатись поважною причиною продовження строку подання декларацій аж на 9 місяців — за наявності відповідних обставин декларації могли б надсилатись рекомендованим листом або передаватись через інших осіб (наприклад, через керівника установи, в якій особа перебуває під вартою). Оскільки винятків із загальних строків подання декларацій про активи не передбачено законодавством більшості країн Європи, навіряд чи необхідно передбачити їх і в національному законодавстві.

Неможливість подання декларацій в електронній формі. Зі змісту положень Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» випливає, що декларації мають подаватись виключно у паперовій формі. Однак з урахуванням існуючого рівня розвитку засобів електронної комунікації, у Законі необхідно передбачити можливість подання декларацій в електронній формі, з використанням цифрового підпису. Якщо ж декларації і надалі подаватимуться в паперовій формі, то орган, до якого вони подаються, мав би забезпечувати внесення відомостей декларацій до відповідної електронної бази даних, що дозволяло б порівнювати дані попередніх звітних періодів, більш оперативно виявляти помилки та недостовірні дані у задекларованих відомостях.

Відображення у деклараціях відомостей лише за рік, що передує року подання декларації. Згідно з формою декларації, затвердженою Законом «Про засади запобігання і протидії корупції», декларуванню підлягають активи лише за один рік — рік, що передує року набуття повноважень (висуванню кандидатури на виборах). Такий підхід також ускладнюватиме виявлення фактів незаконного збагачення — адже декларант, витрати якого явно не відповідають рівню його доходів, матиме можливість полатись на те, що відповідні витрати було здійснено за рахунок доходів, одержаних за ті роки, коли декларування не проводилось. Саме тому, з нашої точки зору, при набутті повноважень депутати повинні декларувати всі свої активи станом на момент заповнення декларації, а не лише активи за рік, що передує року набуття повноважень.

Відсутність обов'язкової перевірки задекларованих даних. Хоча випадки невідповідності витрат посадовців їхнім доходам в Україні є поширеними, Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» не передбачає дієвих механізмів контролю за достовірністю даних, відображених у деклараціях про активи. Згідно із статтею 11 цього Закону, достовірність відомостей декларацій про активи підлягає спеціальній перевірці лише щодо певних категорій осіб і лише до прийняття рішення про призначення або обрання відповідних осіб на посади. Зі змісту цієї статті випливає, зокрема, що перевірка достовірності відомостей декларацій не проводиться після щорічного подання декларацій (до 1 квітня року, наступного за звітним), а також щодо кандидатів у депутати. Відповідно, контроль за декларуванням депутатами своїх активів фактично не здійснюватиметься взагалі.

У правовому регулюванні спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, можна виділити і ряд інших проблем. Зокрема, — декларуванню підлягає значна кількість відомостей, однак час на проведення спеціальної перевірки таких відомостей обмежено лише 15 днями (частина третя статті 11 Закону). Звужено Законом і повноваження органів, що організують проведення спеціальної перевірки — вони не мають права безпосередньо звертатись до суб'єктів, у розпорядженні яких знаходиться зазначена у декларації про активи інформація, а повинні надсилати запити до «відповідних органів влади», до компетенції яких належить проведення спеціальної перевірки. Відповідно, результати спеціальної перевірки ґрунтуватимуться не на основі первинних даних про активи (наприклад, інформації банків і т.ін.), а на основі інформації, наданої іншими органами влади, що може поставити під сумнів її ефективність. Частковому вирішенню цієї проблеми могло б сприяти покладення на претендентів на зайняття посад в органах влади обов'язку додання до декларацій про активи документів, які підтверджують достовірність наведених у них відомостей. Проте такий обов'язок на претендентів на зайняття посад не покладається. Період часу, за який проводиться перевірка, обмежено лише одним роком, що передує її проведенню, тобто доходи, витрати у зобов'язання фінансового характеру, що виникли (були отримані або здійснені) після припинення служби за попереднім місцем роботи та 1 січнем року, за який подається нова декларація про активи, фактично перебувають поза межами державного контролю.

З урахуванням європейського досвіду в регулюванні питань, пов'язаних з перевіркою декларацій, у Законі «Про засади запобігання та протидію корупції» варто було б передбачити: 1) необхідність подання декларацій про активи не лише за попередній рік, але і за весь час, що минув після подання останньої декларації про активи за попереднім місцем служби (оскільки за відповідний період можуть відбутись суттєві зміни у попередньо задекларованих активах, що можуть свідчити про факти незаконного збагачення чи зловживань за попереднім місцем служби); 2) необхідність подання декларацій про активи разом з документами, які підтверджують достовірність зображених у них відомостей (копій попередніх декларацій, довідок про рух коштів на рахунках, інших документів), а також законність придбання активів (обов'язок доведення законності придбання активів має покладатись на декларанта; у разі неспроможності довести законність їх придбання, активи мали б звертатись в доход держави, як це практикується в ряді європейських країн); 3) обов'язковість подання декларацій про активи вже після набуття повноважень, а не до обрання чи призначення на посаду, що дозволяло б проводити перевірку в умовах відсутності суттєвих часових обмежень, встановлених діючою редакцією Закону «Про засади запобігання та протидії корупції»; 4) конкретні права та обов'язки органу, який організовує перевірку декларацій про активи, а також органів, які безпосередньо проводять таку перевірку (зокрема, щодо порядку та строків одержання інформації від органів влади, банків, фінансово-кредитних установ, емітентів/реєстраторів, попередніх роботодавців тощо); засади взаємодії між цими органами; 5) обов'язковість перевірки декларацій, що подаються депутатами та іншими службовцями щорічно (принаймні, в частині правильності їх заповнення, з проведенням змістовної перевірки у випадку виявлення фактів правопорушень).

Необхідність розширення переліку відомостей, що підлягають декларуванню. Незважаючи на те, що декларуванню підлягає значний обсяг інформації про активи, існує потреба у подальшому розширенні й уточненні переліку відомостей, які мають включатись до декларації. В багатьох країнах Європи (див. Розділ 2 цього дослідження) декларант повинен відобразити у декларації про активи відомості про будь-яке цінне майно певного виду (наприклад, антикваріат, вироби з дорогоцінних металів та каміння, меблі тощо) або майно, вартість якого перевищує встановлену законом межу, у тому числі й готівкові кошти. При цьому таке майно підлягає відображенню в декларації незалежно від того, коли було здійснено його придбання — протягом звітного періоду чи до його початку. Натомість із затвердженої Законом форми декларацій про активи випливає, що декларуванню підлягає лише майно, придбане протягом звітного періоду (оскільки у декларації відображуються лише витрати на його придбання, про що свідчить зміст Рядка 59 форми декларації). Крім того, за Законом у декларації про активи мають конкретизуватись відомості про витрати на придбання лише окремих категорій такого майна — нерухомого майна, транспортних засобів, а також розміщення вкладів у банках, придбання цінних паперів, здійснення внесків до статутного капіталу (витрати III-V розділів декларації). У Рядку 59 декларації зазначається загальна сума інших витрат декларанта, без конкретизації категорій цих витрат, що може ускладнити контроль за доходами та видатками декларантів. Також Законом не визначено мінімальний поріг витрат, при досягненні якого вони підлягають обов'язковому декларуванню, що може породжувати низку спірних питань стосовно того, які саме витрати включати до декларації, а які — ні. У ряді випадків декларуванню підлягає лише первинна вартість майна — наприклад, номінальна вартість цінних паперів, хоча відомо, що номінальна вартість цінних паперів може бути в десятки разів меншою за їх ринкову вартість. Витрати на придбання нерухомого майна, транспортних засобів та будь-якого іншого цінного майна членів сім'ї декларанта взагалі не підлягають декларуванню, що заслуговує на критичну оцінку — адже в умовах відсутності вимог щодо розкриття інформації про такі витрати саме через членів сім'ї депутати та інші службовці й здійснюватимуть основні витрати.

Таким чином, затверджена Законом форма декларацій про активи потребує змін, які передбачатимуть: 1) обов'язковість відображення у декларації про активи будь-якого майна декларанта чи членів його сім'ї (із зазначенням виду майна, без вказівки на його індивідуальні ознаки), вартість якого на момент набуття у власність або заповнення декларації перевищує певну межу, із зазначенням у декларації дати одержання майна у власність чи користування; 2) обов'язковість відображення у декларації відомостей про всі витрати декларанта та членів його сім'ї протягом звітного періоду, розмір кожної з яких перевищив встановлену законом межу (у разі відсутності у декларанта відповідних відомостей щодо членів сім'ї, у декларації може бути зроблена відповідна відмітка; відсутня інформація може бути отримана за запитом органу, до якого подається декларація, чи органу, який проводить спеціальну перевірку відомостей, відображених у деклараціях посадовців); 3) обов'язковість зазначення в декларації відомостей про вартість цінних паперів та інших активів на момент заповнення декларації (у цьому випадку ринкова вартість може визначатись на основі

договорів страхування, котирувань цінних паперів на фондовому ринку станом на день заповнення декларації тощо; у разі неможливості достовірного визначення вартості декларант може проставляти відмітку про це у відповідних рядках декларації).

Недоліки в регулюванні доступу до інформації про активи. Відповідно до частини другої статті 12 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», відомості, зазначені в деклараціях Президента, народних депутатів, членів Кабінету Міністрів та деяких інших категорій високопосадовців, підлягають оприлюдненню протягом 30 днів з дня їх подання шляхом опублікування в офіційних друкованих виданнях відповідних органів влади. Згідно з частиною шостою статті 6 Закону «Про доступ до публічної інформації» декларації про доходи осіб та членів їх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади, або обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії не належать до інформації з обмеженим доступом. В контексті зазначених положень варто відзначити перш за все те, що законодавством багатьох країн ЄС прямо передбачено, що декларації про активи членів парламенту та інших посадовців підлягають оприлюдненню в частині відомостей, що не містять персональних даних, наприклад — місця проживання декларанта, точного місцезнаходження об'єктів його нерухомого майна, реєстраційних номерів транспортних засобів тощо. В ряді випадків обмежується і розкриття інформації про близьких осіб декларанта. Такий підхід варто було б закріпити і в Законі «Про засади запобігання і протидії корупції». По-друге, обов'язковість оприлюднення декларацій лише в офіційних друкованих виданнях певною мірою ускладнює доступ до них з боку зацікавленої громадськості та представників ЗМІ. Нині загальноєвропейською є тенденція до оприлюднення декларацій в мережі Інтернет — на веб-сайті органу, що здійснює перевірку поданих декларацій або на веб-сайтах тих органів, в яких декларант проходить службу. Аналогічний порядок оприлюднення декларацій про активи міг би бути запроваджений і в Україні. По-третє, чинне законодавство не дає однозначної відповіді на питання про те, хто саме має задовольняти інформаційні запити про надання декларацій виборних посадових осіб та службовців 1-2 категорій, що на практиці породжує низку проблем із задоволенням відповідних інформаційних запитів. Тому у статті 15 Закону «Про доступ до публічної інформації» необхідно прямо передбачити обов'язковість оприлюднення розпорядниками інформації тих декларацій про активи осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, які підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до закону.

3.5. Кодекс поведінки (етики) депутата

Огляд правового регулювання етики/поведінки депутатів. Відповідно до частини першої статті 13 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», загальні вимоги до поведінки депутатів та інших осіб, зазначених у пункті 1 частини першої статті 4 Закону, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог мають встановлюватись законом. Частиною другою цієї ж статті передбачена можливість встановлення спеціальних вимог до поведінки таких осіб законами та іншими нормативно-правовими актами.

Загальні вимоги до поведінки депутатів закріплено в Конституції та конкретизовано в інших законах, у тому числі безпосередньо в Законі «Про засади запобігання і протидії корупції», в Законі «Про статус народного депутата України» та Регламенті Верховної Ради України. Зокрема, згідно із статтями 79, 84 Конституції народні депутати України морально зобов'язані боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, додержуватись Конституції та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах всіх співвітчизників, брати участь у голосуваннях особисто тощо. Законом «Про статус народного депутата України» на членів українського парламенту покладено й більш конкретні обов'язки. Зокрема, при здійсненні своїх повноважень вони мають керуватись Конституцією і законами України, загальновизнаними нормами моралі, брати участь у засіданнях парламенту, депутатських фракцій (груп), комітетів та тимчасових спеціальних і слідчих комісій, виконувати доручення Верховної Ради та її органів; підтримувати зв'язки з виборцями; зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян, утримуватись від дій, заяв та вчинків, які компрометують його самого, виборців, Верховну Раду та державу; не використовувати свій мандат всупереч загальновизнаним нормам моралі, правам і свободам людини, в особистих, зокрема, корисливих, цілях; особисто брати участь у голосуваннях з питань, що розглядаються Верховною Радою України та її органами; розглядати звернення виборців та інформувати їх про свою діяльність; проводити особистий прийом громадян у дні, визначені парламентом для роботи з виборцями; декларувати свій майновий стан (статті 1, 6- 8, 24, 25 Закону «Про статус народного депутата України»).

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА НЕУЧАСТЬ У ЗАСІДАННЯХ КОМІТЕТІВ ТА ПАРЛАМЕНТУ: ПРИКЛАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ДЕЯКИХ КРАЇНАХ ЄС

Австрія. Участь депутата у засіданнях палати та комітетів, до яких його обрано, є обов'язковою. Якщо депутат не може бути присутнім на одному чи декількох підряд засіданнях Національної ради, фракція, членом якої він є, повинна повідомити керівництво парламенту про це перед проведенням відповідного (відповідних) засідань. Якщо депутат не може відвідувати засідання палати протягом 30 і більше днів, він повинен письмово повідомити про це Президента Національної Ради, зазначивши при цьому причини відсутності. Президент повинен повідомити причини відсутності на засіданні Палати (крім випадку, коли засідання пропускаються через хворобу). Палата розглядає ці причини і може визнати їх поважними, або ж зобов'язати депутата відвідувати засідання. Якщо депутат протягом 30 і більше днів пропустив засідання Національної ради без поважних причин, палата може прийняти рішення про дострокове припинення його повноважень. У цьому випадку спікер палати звертається з поданням до Федерального Конституційного Суду для ухвалення остаточного рішення про дострокове припинення повноважень члена Національної Ради.

Польща. Участь депутата у засіданнях Сейму та комітету, членом якого він є, є обов'язковою. Поважними причинами відсутності на засіданнях Сейму та його органів вважаються хвороба чи догляд за хворим, закордонні відрядження за рішенням Сейму, маршалка сейму чи комісії Сейму, збіг засідань в часі, що унеможлиблює участь у них депутата, відпустка, інші поважні причини, якщо їх було неможливо передбачити, або запобігти їм. У разі відсутності члена Сейму на засіданні Сейму чи засіданні комісії Сейму без поважних причин, неучасті у 1/5 всіх голосувань протягом дня відповідних засідань, з нього утримується 1/30 місячної заробітної плати за кожен день неучасті.

Португалія. Відвідання депутатом пленарних засідань та засідань комітету, до якого його було обрано, є обов'язковим. Поважними причинами відсутності на засіданнях вважаються хвороба, укладання шлюбу, народження дитини, жалоба, форс-мажор, парламентська робота або відрядження, політична та партійна діяльність. Транспортні ускладнення можуть вважатись поважною причиною відсутності на засіданні лише у виняткових випадках. У разі відсутності члена парламенту на пленарних засіданнях без поважних причин, на нього накладається штраф у розмірі 1/20 місячної заробітної плати за кожне з перших трьох пропущених засідань, і по 1/10 місячної заробітної плати за кожне наступне пропущене засідання — до тих пір, доки кількість пропущених засідань стане підставою для дострокового припинення його повноважень. Повноваження депутата можуть бути припинені достроково у випадку пропуску ним 4 пленарних засідань протягом однієї сесії. Рішення про дострокове припинення повноважень депутата у зв'язку з пропуском засідань без поважних причин приймається парламентом. За кожний пропуск засідання комітету без поважних причин на депутата накладається штраф у розмірі 1/10 його місячної заробітної плати. Якщо депутат пропустив без поважних причин чотири засідання комітету протягом сесії без поважних причин, його членство в комітеті припиняється.

Румунія. Відвідання депутатом засідань палати та засідань комітетів є обов'язковим — пропуск засідань дозволяється лише за згодою палати або її постійного бюро. За дозволом палати або бюро депутат може залучатись до іншої парламентської роботи, непов'язаної з участю у засіданнях, у цьому випадку депутат не вважається таким, що порушив обов'язок участі у засіданнях. У разі необхідності депутату може бути надана відпустка тривалістю не більше ніж 8 днів протягом сесії, під час якої він має право не брати участь у засіданнях палати чи комітету. Якщо депутат планує бути відсутнім на засіданнях більш ніж 8 днів, йому надається неоплачувана відпустка. У разі відсутності депутата на засіданнях палат або комітету без дозволу палати чи її постійного бюро, депутат вважається таким, що порушив вимоги Регламенту Палати депутатів, і на нього можуть бути накладені дисциплінарні стягнення, у тому числі — у вигляді заборони участі в засіданнях палати строком на 15 днів або тимчасове (на 30 засідань) позбавлення всіх прав депутата, за винятком права на недоторканість.

ДЖЕРЕЛО: параграфи 2, 11 Федеральногоного Закону про Регламент Національної Ради Австрії, статті 7, 24 Регламенту Сейму Польщі, статті 8, 14, 23 Закону Португалії про статус членів Асамблеї Республіки, стаття 3 Регламенту Асамблеї Республіки, статті 212, 213, 218, 219 Регламенту Палати депутатів Румунії.

Принципи поведінки депутатів також визначено Регламентом Верховної Ради України. Наприклад, статтею 51 Регламенту депутатам заборонено вносити до залу засідань та використовувати під час проведення пленарних засідань плакати, лозунги, гучномовці, інші предмети, які не мають на меті забезпечення законодавчої діяльності. На пленарних засіданнях депутати також не повинні перешкоджати викладенню або сприйняттю виступу (вигуками, оплесками, вставанням, розмовами по мобільному телефону тощо), вживати образливі висловлювання та непристойні слова, закликати до незаконних дій, зупиняти свої виступи у разі звернення головуючого на засіданні, не виступати без дозволу головуючого, не перевищувати час, відведений для виступу (статті 51, 52 Регламенту). Цими ж статтями Регламенту встановлено відповідальність за порушення вимог дисципліни, зокрема — попередження про неприпустимість вживання образливих висловлювань (у разі вжиття промовцем образливих висловлювань), припинення виступу депутата (у разі виголошення образливих слів на адресу іншого депутата чи фракції або вживання образливих висловлювань, непристойних слів; відмови депутата зупинити виступ у разі звернення головуючого; перевищення часу, відведеного для виступу, чи висловлювання не з обговорюваного питання після попередження головуючого), вимкнення мікрофона без попередження (у разі виступу без дозволу головуючого), позбавлення депутата права брати участь у не більш ніж 5 пленарних засіданнях з наступним оприлюдненням рішення у газеті «Голос України» (у разі виголошення образливих слів на адресу іншого депутата чи фракції, якщо після припинення виступу депутата депутат чи фракція, яким було адресовано образливі слова, вважають що конфлікт не вичерпано і порозуміння між депутатами не досягнуто).

В контексті наведених вище положень Регламенту та Закону «Про статус народного депутата України» варто зробити декілька наступних зауважень.

Прогалини в регулюванні відповідальності за невиконання встановлених правил, непропорційність санкцій. Перш за все, Закон «Про статус народного депутата України» встановлює відповідальність насамперед за вчинення протиправних дій щодо депутатів, а не за порушення самими парламентарями норм етики чи невиконання ними своїх обов'язків. Таким чином, переважна більшість положень цього Закону в частині етики, засад поведінки депутатів та їхніх обов'язків носить суто декларативний характер і не тягне будь-якої відповідальності. Не передбачена така відповідальність і Регламентом Верховної Ради України. У тих же випадках, коли відповідальність за порушення вимог зазначеного Закону все ж передбачена, санкції є досить м'якими. Наприклад, згідно із статтею 33 Закону «Про статус народного депутата України» за дні, в які народний депутат України без поважних причин не виконує свої депутатські повноваження, за поданням комітету, до компетенції якого входять питання депутатської етики, йому не проводяться виплати, пов'язані з виконанням депутатських повноважень. Водночас згідно із законодавством багатьох інших європейських країн неучасть депутата у пленарних засіданнях чи засіданнях комітету карається штрафом або ж навіть достроковим припиненням депутатських повноважень (повноважень члена комітету), а не лише утриманням виплати заробітної плати за дні відсутності (див. вставку). На нашу думку, відсутність чіткого переліку поважних причин для відсутності на засіданнях парламенту та комітетів, дієвих санкцій за неучасть у засіданнях та за передачу карток для голосування іншим депутатам, необхідність схвалення всіх парламентських рішень 226 головами народних депутатів (що є нетиповим для загальноєвропейської практики), а також принцип «кругової поруки» серед депутатів, який виключає застосування навіть існуючих санкцій, є ключовими причинами поширеної у Верховній Раді практики пропуску депутатами засідань парламенту та комітетів.

Одним з недоліків Регламенту є те, що ним не передбачено проведення чіткого розмежування між різними типами правопорушень та санкціями, що застосовуються у випадку їх вчинення (наприклад, вжиття депутатом у виступі образливих слів може тягнути як оголошення попередження, так і припинення виступу чи позбавлення парламентаря права участі у пленарних засіданнях), санкціями за порушення, вчинені вперше та порушення, вчинені повторно на тому ж чи іншому пленарному засіданні. Ще один важливий недолік Регламенту — досить вузький перелік санкцій за порушення норм дисципліни й етики. Наприклад, за окремі категорії діянь, зокрема — застосування фізичної сили до депутатів, голосування за відсутніх колег, передачу іншим особам карток для голосування, несанкціоноване розголошення інформації, що була предметом обговорення на закритих засіданнях комітетів тощо — взагалі не передбачено дисциплінарної відповідальності, хоча у ряді країн їх вчинення має наслідком позбавлення депутата права входження до приміщень парламенту на певний строк чи заборону його участі у пленарних засіданнях, позбавлення права членства в комітеті тощо. У цьому контексті орієнтиром у розширенні переліку санкцій може слугувати досвід окремих країн ЄС (див. вставку нижче), де санкції за невиконання депутатами обов'язків чи порушення норм дисципліни варіюються від оголошення попередження і письмових вибачень (як, приміром, у Великобританії) до позбавлення права на входження до приміщень парламенту на певний строк, утримання заробітної плати і дострокового припинення повноважень.

САНКЦІЇ ЗА ПОРУШЕННЯ НОРМ ДИСЦИПЛІНИ В ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ЄС

Австрія. Якщо в ході пленарного засідання депутат виступає не по суті питання, спікер має право закликати його говорити по суті. Після третього заклику, спікер має право позбавити депутата права виступу. Якщо депутат використовує образливі висловлювання, не виконує розпорядження головуючого на засіданні або своїми діями висловлює неповагу до Національної ради, спікер має право закликати його до порядку. У цьому випадку він має право одночасно позбавити депутата права виступу. Якщо протягом короткого періоду часу головуючий декілька разів закликав депутата до порядку, він має право позбавити його права на виступ до завершення засідання.

Бельгія. Якщо депутат порушує дисципліну під час засідання палати, спікер закликає його до порядку. Повторний заклик до порядку має наслідком позбавлення депутата права на виступ до кінця засідання. У разі порушення депутатом дисципліни, палата за пропозицією спікера також має право зобов'язати його залишити приміщення парламенту; у цьому випадку він втрачає право на входження до парламентських приміщень протягом дня. Якщо таке рішення палати депутат не виконує, спікер оголошує перерву у засіданні, що позбавляє депутата права присутності на 8 наступних засіданнях. В обох вищезазначених випадках депутат має право подати спікеру письмові вибачення, які зачитуються на засіданні; принесення вибачень має наслідком скасування рішень про накладення санкцій. Однак якщо протягом одного засідання палата тричі зобов'язувала депутата залишити приміщення парламенту, такий депутат втрачає право бути присутнім на 15 наступних засіданнях палати. У разі галасу в залі пленарних засідань спікер попереджає депутатів про можливість оголошення перерви у засіданні. Якщо шум у залі продовжується, спікер оголошує перерву в засіданні на 1 годину. Депутат, який застосував силу проти колег у приміщеннях палати, втрачає право бути присутнім на 10 наступних засіданнях палати. Порушення депутатом обов'язку збереження конфіденційності інформації має наслідком втрату ним членства у відповідному комітеті та права на відвідання його засідань, зменшення його місячної заробітної плати на 20% упродовж наступних 3 місяців. Рішення про застосування санкцій приймається спікером палати.

Польща. Якщо в ході пленарного засідання депутат виступає не по суті обговорюваного питання, спікер може двічі закликати його говорити по суті, після чого — позбавити права виступу. Якщо депутат перешкоджає веденню засідання, спікер має право двічі закликати його «до порядку», після чого — позбавити права присутності на засіданні (у разі відмови залишити засідання спікер оголошує перерву у засіданні; при цьому справа передається на розгляд комісії з питань Регламенту, яка може прийняти рішення про позбавлення депутата половини або всієї заробітної плати строком до 3 місяців). За невиконання депутатом своїх обов'язків Комісія Сейму з питань Регламенту може накласти на депутата наступні дисциплінарні стягнення: зауваження, попередження, догану. Відповідне рішення комітету розглядається на пленарному засіданні Сейму протягом 14 днів з дня його ухвалення. За результатами розгляду Сейм може скасувати рішення комісії з питань Регламенту або підтвердити його.

Румунія. У разі порушення депутатом вимог Регламенту, до нього можуть бути застосовані наступні санкції: попередження, заклик до порядку, позбавлення права на виступ, видалення з сесійної зали, позбавлення права присутності на засіданнях Палати на строк до 15 днів, тимчасова заборона участі у роботі парламенту. Рішення про застосування перших 4 видів санкцій приймається спікером Палати, інших двох — безпосередньо Палатою за пропозицією її постійного бюро, на підставі висновку Комітету з питань права, дисципліни та імунітетів. Після першого порушення вимог Регламенту спікер оголошує депутату попередження і закликає його дотримуватись вимог Регламенту. Якщо після оголошення попередження депутат продовжує порушувати вимоги Регламенту, а також у разі грубого порушення вимог Регламенту, навіть якщо таке порушення було вчинено вперше, спікер закликає порушника до порядку, про що робиться запис у протоколі засідання. Якщо навіть після заклику до порядку депутат продовжує порушувати Регламент, спікер позбавляє його права на виступ, а у разі продовження протиправних дій — приймає рішення про видалення депутата-порушника із зали засідань. У разі повторних грубих порушень Регламенту, а також у випадку вчинення депутатом особливо грубих порушень, Палата може прийняти рішення про позбавлення його права присутності на засіданнях на строк до 15 днів, або, за пропозицією бюро Палати — встановити тимчасову заборону на його участь у роботі парламенту протягом не більш ніж 30 пленарних засідань. Ступінь серйозності вчинених порушень визначається Комітетом з питань права, дисципліни та імунітетів. Тимчасова заборона на участь депутата у роботі парламенту має наслідком утримання з нього заробітної плати за всі дні дії заборони, зупинення здійснення прав на строк дії заборони (за винятком права на недоторканість), заборону відвідування засідань палати та комітетів. Рішення про тимчасову заборону виконується приставом, а у разі відмови депутата залишити засідання, його видалення із зали забезпечується підрозділом охорони, підпорядкованим спікеру. З метою забезпечення дотримання дисципліни під час засідань комітету, голова комітету має право застосовувати такі заходи: попередження, заклик до порядку та позбавлення права на виступ. У разі вчинення депутатом грубого порушення в ході засідання комітету, голова комітету має право зупинити засідання та повідомити про порушення відповідного віце-президента палати, який координує діяльність комітету. Останній має право винести питання на розгляд пленарного засідання для застосування до порушника санкцій, передбачених Регламентом. Рішення про застосування санкцій підлягають опублікуванню в «Офіційному віснику Румунії» та оприлюдненню на веб-сайті Палати депутатів.

ДЖЕРЕЛО: параграфи 101–107 Федерального Закону про Регламент Національної Ради Австрії, статті 62–67 Регламенту Палати представників Бельгії, статті 7, 23, 175 Регламенту Сейму Польщі, статті 213–222 Регламенту Палати депутатів Румунії.

Недоліки в регулюванні процедури притягнення до відповідальності. Ще одне проблемне питання в контексті регулювання відповідальності за порушення норм етики та дисципліни — питання процедури накладення дисциплінарних стягнень. Хоч практика накладення стягнень за дисциплінарні порушення безпосередньо парламентом є досить поширеною в Європі, в українських умовах, коли порушення вчиняються якщо і не більшістю депутатів, то багатьма з них, закріплення права накладення стягнень саме за Верховною Радою України із зрозумілих причин заслуговує на критичну оцінку. Можливим варіантом вирішення цієї проблеми могло б бути надання права накладення всіх дисциплінарних стягнень (від оголошення попередження до утримання виплати заробітної плати і позбавлення права участі у засіданнях парламенту) Голові Верховної Ради України, з можливістю перегляду прийнятих ним рішень парламентом. Варто також відзначити і те, що процедура дисциплінарного провадження (заслуховування пояснень порушника, дослідження доказів тощо) у відповідних категоріях справ належним чином не врегульована. У цьому контексті заслуговує на увагу досвід окремих країн ЄС, зокрема — Великобританії, де профільний комітет Палати громад (Комітет з питань стандартів та привілеїв) проводить ретельне розслідування фактів порушення Кодексу поведінки для членів Палати громад, вносить на розгляд парламенту обґрунтовані рекомендації та оприлюднює матеріали комітетського розслідування у кожній справі на власному веб-сайті⁵³.

Необхідність прийняття Кодексу депутатської етики/поведінки. Як відзначалось у Розділі 1 цього дослідження, у ряді країн ЄС (Великобританії, Ірландії, Латвії, Литві, Німеччині) прийнято Кодекси етики (поведінки) для членів парламенту. Виникає питання: чи існує реальна потреба у прийнятті аналогічного Кодексу в Україні? Відповідь на нього залежить від того, що саме буде регулювати такий Кодекс. Якщо він лише визначатиме загальні принципи поведінки депутатів (як, наприклад, в Польщі, Латвії або Литві), то у прийнятті Кодексу поведінки потреби немає взагалі, оскільки більшість принципів, закріплених в кодексах депутатської етики зарубіжних країн вже в тій чи іншій формі знайшли відображення у чинному українському законодавстві. На нашу думку,

⁵³ Див., наприклад, <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/standards-and-privileges-committee/publications/> (останній перегляд 29.07.2011 р.)

прийняття Кодексу етики/поведінки народного депутата України буде доцільним лише тоді, коли окрім загальних принципів поведінки та етики він також визначатиме можливі ситуації конфлікту інтересів, шляхи запобігання його виникненню та врегулювання (з урахуванням особливостей саме парламентської діяльності), визначатиме порядок провадження у справах про притягнення депутатів до дисциплінарної відповідальності, конкретизуватиме обов'язки депутатів, закріплені чинними законами (у тому числі в частині взаємодії з виборцями, ЗМІ тощо). У такому кодексі має враховуватись кращий досвід європейських країн у сфері здійснення депутатами своїх повноважень, а також національна практика застосування законодавства, насамперед — законодавства про запобігання і протидію корупції та про доступ до публічної інформації. Відтак прийняття такого Кодексу є питанням більш віддаленої перспективи.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Незважаючи на прийняття Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», існує необхідність у подальшому удосконаленні основних механізмів запобігання корупції, передбачених новим антикорупційним законодавством, у тому числі — шляхом прийняття окремих нових законів (у тому числі з питань запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів, фінансового контролю публічної служби), перегляду положень базового антикорупційного Закону та узгодження з його вимогами законів, які регулюють діяльність парламенту, комітетів та народних депутатів. Окремі зміни (зокрема, в частині обсягу депутатського імунітету, процедури дострокового припинення повноважень депутатів у зв'язку з порушеннями ними вимог щодо несумісності, можливості створення незалежних органів, що не входять до системи центральних органів виконавчої влади) варто внести і до Конституції України. З метою запобігання корупції та конфлікту інтересів у депутатській діяльності необхідно:

- Звузяти перелік вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності з одночасним запровадженням обов'язкового декларування депутатами своїх приватних інтересів після набуття повноважень та в процесі їх здійснення.
- Узгодити вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, закріплені відповідно у Законі «Про статус народного депутата України» та Законі «Про засади запобігання і протидії корупції».
- Передбачити у Конституції можливість дострокового припинення повноважень депутатів у випадку порушення ними вимог щодо несумісності самим парламентом, або ж закріпити у законі можливість дострокового припинення депутатських повноважень одночасно з притягненням депутата до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо несумісності (стаття 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення).
- Вивчити питання доцільності створення окремого незалежного спеціалізованого антикорупційного органу (після внесення відповідних змін до Конституції України), який виявлятиме факти вчинення корупційних діянь високопосадовцями і забезпечуватиме притягнення їх до адміністративної та кримінальної відповідальності.
- Конкретизувати перелік обмежень щодо використання службового становища (стаття 6 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції») з урахуванням практики європейських країн, доповнити існуючий перелік таких обмежень обмеженнями, передбаченими статтею 10 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції».
- Вивчити питання про доцільність поширення на народних депутатів України дії обмежень щодо роботи близьких осіб (стаття 9 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції»).
- Поширити дію обмеження щодо вартості дарунків (пожертв) на дарунки, які здійснюються близькими особами, що запобігатиме уникненню дії обмежень щодо одержання дарунків та пожертв (стаття 8 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції»).
- Визначити безпосередньо в законі не лише поняття конфлікту інтересів, але і загальний перелік можливих ситуацій конфлікту інтересів, що відповідатиме кращій європейській практиці.
- Розглянути можливість створення окремого органу, який надаватиме особам, уповноваженим на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, консультації щодо наявності чи відсутності конфлікту інтересів, узагальнюватиме відповідну практику, організовуватиме навчання для посадовців з питань запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів (або закріпить відповідні функції за Головним управлінням державної служби); покласти повноваження щодо запобігання виникненню конфлікту інтересів в депутатській діяльності, надання відповідних роз'яснень тощо, на окремий структурний підрозділ Апарату Верховної Ради України.

- Передбачити обов'язковість реєстрації депутатами своїх приватних інтересів у відповідності до кращої практики держав Європи (декларування посад, видів діяльності, корпоративних прав з розкриттям інформації про осіб, в інтересах яких здійснюється відповідна діяльність, величини часток в статутному капіталі суб'єктів господарювання, сфери діяльності таких суб'єктів тощо).
- Передбачити обов'язковість декларування депутатами приватних інтересів при внесенні законопроектів, участі у їх обговоренні, а також здійсненні інших депутатських повноважень; закріпити в Регламенті Верховної Ради України та Законі «Про комітети Верховної Ради України» обов'язковість утримання депутата від участі в обговоренні та (як один з можливих варіантів) у голосуванні з питань, щодо яких існує приватний інтерес.
- Встановити пропорційні, ефективні та превентивні санкції за правопорушення, пов'язані із невжиттям заходів щодо запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів.
- Запровадити модель декларування активів, орієнтовану перш за все на виявлення фактів незаконного збагачення: передбачити обов'язковість подання декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі — декларацій про активи) після набуття та припинення повноважень; закріпити обов'язковість повідомлення про зміни в активах, що відбулись у період між поданням декларацій; передбачити обов'язковість додання до декларацій документів, що підтверджують достовірність зображених у них відомостей, а також обов'язковість перевірки повноти та достовірності поданих декларацій; вивчити питання про створення незалежного органу, уповноваженого здійснювати перевірку декларацій про активи вищих посадових осіб держави; закріпити в законодавстві принцип презумпції незаконності набуття активів (згідно з яким декларант повинен підтвердити законність набуття активів); передбачити відображення у деклараціях інформації про всі активи декларанта, незалежно від часу їх набуття, якщо вартість таких активів перевищує певну межу; закріпити можливість подання декларацій про активи в електронній формі; чітко визначити, з урахуванням кращої європейської практики, перелік відомостей декларацій, які належать до інформації з обмеженим доступом; передбачити обов'язковість оприлюднення декларацій депутатів та окремих категорій посадовців в мережі Інтернет (на веб-сайтах відповідних органів або органу, який здійснюватиме перевірку цих декларацій) тощо.
- Встановити пропорційні, ефективні та превентивні дисциплінарні санкції за порушення депутатами правил поведінки (етики), у тому числі невиконання обов'язків, пов'язаних з участю у засіданнях парламенту та його органів, персональним голосуванням тощо; розширити повноваження Голови Верховної Ради України щодо накладення дисциплінарних стягнень, врегулювати порядок провадження у справах, пов'язаних з притягненням депутатів до дисциплінарної відповідальності
- Прийняти Кодекс депутатської поведінки (етики), який окрім загальних принципів поведінки та етики також визначатиме можливі ситуації конфлікту інтересів, шляхи запобігання його виникненню та врегулювання (з урахуванням особливостей парламентської діяльності), визначатиме порядок провадження у справах про притягнення депутатів до дисциплінарної відповідальності, конкретизуватиме обов'язки депутатів, закріплені чинними законами (у тому числі в частині взаємодії з виборцями, ЗМІ тощо).

ДЖЕРЕЛА

1. Публікації

1. Aaken, A. and S. Voigt. Do Disclosure Rules for Parliamentarians Improve Political Outcomes? University of St. Gallen, University of Marburg (2009).
2. Demmke C., M. Bovens, T. Henökl T., K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker, A. Salminen. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. European Commission Bureau of European Policy Advisers (BEPA). (October 2007).
3. House of Commons. Standards and Privileges Committee — John Healey. Eighteenth Report of Session 2010 — 12. Report and Appendices, together with formal minutes and oral evidence, ordered by the House of Commons to be printed 12 July 2011.
4. House of Commons. Standards and Privileges Committee — Mr David Laws. Fifteenth Report of Session 2010 — 12. Report, together with formal minutes, ordered by the House of Commons to be printed 10 May 2011.
5. Messick, R. Income and Assets Declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime. U4 Anti-Corruption Resource Center U4 ISSUE 2009: 6.

6. OECD (2005), «Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review», Sigma Papers, No. 36, OECD Publishing.
7. OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing.
8. Ömer Faruk Gençkaya (2009). Conflict of Interest. Council of Europe, Council of Ethics for the Public Service, p. 10
9. Recommendation № R(2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials (adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session on 11 May 2000).
10. Report on the Progress Made by Bulgaria in Addressing the Specific Benchmarks in the Areas of Judicial Reform and Fight against Corruption and Organised Crime, 1 January 2007 – 1 March 2008. Annex 8. Mechanism for Conducting Checks of Property Declarations of Persons Occupying High State Positions.
11. United Nations Convention against Corruption, adopted by the General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003.

II. Нормативно-правові акти України

1. Конституція України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р., № 8073-Х (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — додаток до № 51. — ст. 1122.
3. Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р., № 2790-ХІІ (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 3. — ст. 17.
4. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р., № 2341-ІІІ (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25–26. — ст. 131.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р., № 2747-ІV (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36. — ст. 446.
6. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р., № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 14–15, № 16–17. — ст. 133.
7. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., № 2939-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 10. — стор. 29. — ст. 446.
8. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р., № 3206-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 44. — стор. 9. — ст. 1764.

III. Проекти законів

1. Проект Закону «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців» № 4420 від 29.04.2009 р., внесений народними депутатами України І.Г. Кириленком, О.В. Ляшком та ін.; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35136
2. Проект Закону «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» № 4420-1 від 14.05.2009 р., внесений народними депутатами України С.В. Власенком, В.І. Ар'євим, О.Г. Рябекою та ін.; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35203
3. Проект Закону «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби» № 4472 від 14.05.2009 р., внесений народними депутатами України С.В. Власенком, В.І. Ар'євим, О.Г. Рябекою та ін.; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35204
4. Проект Закону «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України» № 5031 від 02.03.2010 р., внесений народними депутатами України О.Г. Рябекою, Г.Г. Москалем, О.О. Зарубінським та ін.; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35914

IV. Нормативно-правові акти країн-членів ЄС

1. **Австрія.** Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) [Федеральний Конституційний закон]; <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=30953>
2. **Австрія.** Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeitsgesetz 1983) [Федеральний закон про несумісність для вищих органів та інших публічних службовців]; http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1983_330/ERV_1983_330.pdf

3. **Бельгія.** The Constitution of Belgium as coordinated on 17 February 1994, including revisions up to 2007; <http://legislationline.org/download/action/download/id/1744/file/b249d2a58a8d0b9a5630012da8a3.pdf>
4. **Бельгія.** The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives; http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementE.pdf
5. **Бельгія.** Loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les Ministres, anciens Ministres et Ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives [Закон від 6 серпня 1931 р. про встановлення вимог щодо несумісності та заборон для міністрів, колишніх міністрів, державних міністрів, членів та колишніх членів палат парламенту]; <http://recueil.apf-francophonie.org/spip.php?article56>
6. **Бельгія.** Loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions ainsi qu'une déclaration de patrimoine (référence : 1995050238/F ; Numéro de dossier : 1995-05-02/38) [Закон від 2 травня 1995 року про обов'язковість подання переліку мандатів, здійснюваних функцій, професійної діяльності, а також декларацій про активи] (посилання: 1995050238/F ; номер справи : 1995-05-02/38); <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm>
7. **Болгарія.** The Constitution of the Republic of Bulgaria; <http://www.parliament.bg/en/const>
8. **Болгарія.** Правилник за организацията и дейността на Народното събрание; <http://www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations>
9. **Болгарія.** Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ДВ, бр. 38 от 9.05.2000г.); http://www.bulnao.government.bg/files/_bg/ZpubImust050906_010107new.doc
10. **Болгарія.** Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ДВ, бр. 94 от 31.10.2008г.); <http://pravoto.com/site/zakonodatelstvo/zakoni/13455-zakon-za-predotvratyavane-i-ustanovyavane-na-konflikt-na-interesi-zpuki>
11. **Великобританія.** House of Commons Disqualification Act 1975; <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/24>
12. **Великобританія.** The Code of Conduct for Members of Parliament, prepared pursuant to the Resolution of the House of Commons of 19th July, 1995; <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73501.htm>
13. **Греція.** The Constitution of Greece of 1975; <http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/Constitutions/Greece.html>
14. **Греція.** Νομος 3213/2003 «Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης και άλλων κατηγοριών προσώπων» [Закон № 3213/2003 про декларування та контроль за активами членів парламенту, державних службовців та посадових осіб, власників ЗМІ та інших категорії осіб]; http://eleftherovima.files.wordpress.com/2011/03/n_3213_2003_cf80cf8cceb8ceb5ceb5cebd-ceadcf83cf87ceb5cf82.pdf
15. **Греція.** Νομος 3691/2008 «Πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και άλλες διατάξεις» [Закон № 3691/2008 про запобігання та боротьбу з відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму]; http://www.hcmc.gr/photos/laundering/files/N.%203691_2008.pdf
16. **Данія.** The Constitutional Act of Denmark of June 5, 1953; http://www.stm.dk/_p_10992.html
17. **Данія.** Regler om frivillig registrering af folketingsmedlemmernes hverv og økonomiske interesser (Vedtaget af Udvalget for Forretningsordenen den 18. maj 1994 med ændringer vedtaget af Udvalget for Forretningsordenen den 13. december 2001 og den 3. marts 2005) [Правила добровільної реєстрації зобов'язань та фінансових інтересів членів парламенту, затверджені Комітетом питань Регламенту 18 травня 1994 р., із змінами, затвердженими Комітетом з питань Регламенту 13 грудня 2001 р. та 3 березня 2005 р.]; <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=28781>
18. **Естонія.** The Constitution of the Republic of Estonia passed by referendum held on 28 June 1992; <http://www.legaltext.ee/text/en/X0000K1.htm>
19. **Естонія.** Korruptsioonivastane seadus, vastu võetud 27.01.1999 (RT I 1999, 16, 276) [Закон про боротьбу з корупцією, схвалений 27.01.2009 р. (Державний вісник I 1999, 16, 276)]; <https://www.riigiteataja.ee/akt/810694>
20. **Естонія.** Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, passed on 11.02.2003, published in (RT I 2003, 24, 148), entered into force 17.03.2003 (Unofficial translation); http://www.riigikogu.ee/?rep_id=799356

21. **Естонія.** Status of Member of Riigikogu Act, proclaimed by the Resolution № 160 of the President of the Republic of 22 June 2007 (Unofficial translation); http://www.riigikogu.ee/index.php?rep_id=799357
22. **Ірландія.** The Constitution of Ireland, enacted by the people 1st July 1937; http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/Constitution%20of%20Ireland.pdf
23. **Іспанія.** Constitution of Spain, sanctioned by His Majesty the King before the Cortes Generales on December 27, 1978; http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf
24. **Іспанія.** Standing Orders of the Congress of Deputies; http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/standing_orders_02.pdf
25. **Іспанія.** Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General [Органічний закон № 5/1985 від 19 червня 1985 р. «Загальний виборчий закон»]; http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-1985.html
26. **Іспанія.** Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de diciembre de 2009, por el que se aprueban normas en materia de registro de intereses [Угода Бюро Конгресу депутатів та Сенату від 21 грудня 2009 р. про затвердження правил реєстрації інтересів]; http://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/cortes/bocg/CG_A247.PDF
27. **Італія.** The Constitution of the Italian Republic; http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
28. **Італія.** Legge 13 febbraio 1953, № 60 «Incompatibilità parlamentari» [Закон від 13 лютого 1953 р. № 60 «Про несумісність парламентського мандату»]; http://www.consiglioregionale.piemonte.it/osservatorio/documentazione/politiche/Legge13_febbraio_1953_n_60.pdf
29. **Італія.** Legge 5 luglio 1982, № 441 «Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti» [Закон від 5 липня 1982 р. № 441 «Положення щодо оприлюднення інформації про майновий стан виборних посадових осіб та осіб, які обіймають адміністративні посади в певних інституціях»]; <http://www.senato.it/istituzione/108469/108474/genpagspalla.htm>
30. **Італія.** Legge 20 luglio 2004, № 215 «Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi» [Закон від 20 липня 2004 р. № 215 «Положення щодо врегулювання конфлікту інтересів»]; <http://www.camera.it/parlam/leggi/04215l.htm>
31. **Кіпр.** Cyprus Constitution, adopted on 16 August 1960; http://www.servat.unibe.ch/icl/cy00000_.html
32. **Латвія.** The Constitution of the Republic of Latvia, adopted on 15 February 1922; <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution/>
33. **Латвія.** The Rules of Procedure of the Saeima, adopted by the Saeima on 28 July 1994; <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>
34. **Латвія.** Law on Prevention of Conflict of Interest in Activities of Public Officials, adopted on 25 April 2002; http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/conflict_of_interests.pdf
35. **Латвія.** Law on Corruption Prevention and Combating Bureau, adopted on 30 April 2002; http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf
36. **Латвія.** Latvian Administrative Violations Code (extract, with amending laws up to 17 May 2007); http://www.knab.gov.lv/uploads/free/extract_admin_violations_code.pdf
37. **Литва.** The Constitution of the Republic of Lithuania, adopted on 25 October 1992; <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>
38. **Литва.** Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania, 17 February 1994 № I-399; http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_bin?p_id=284135
39. **Литва.** Law on the Declaration of Property and Income of Residents, 16 May 1996 № I-1338 (as last amended on 7 July 2009 № XI-322); http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_bin?p_id=358104
40. **Литва.** Law on the Adjustment of Public and Private Interests in the Civil Service, 2 July 1997 № VIII-371 (as last amended on 11 June 2009 № XI-287); http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_bin?p_id=362800
41. **Литва.** Law on the Approval, Entry into Force and Implementation of the Code of Conduct for State Politicians, 19 September 2006, № X-816; http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_bin?p_id=287040
42. **Литва.** Law on the Chief Official Ethics Commission, 1 July 2008, № X-1666; http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_bin?p_id=331396

43. **Люксембург.** Constitution du Grand-Duché de Luxembourg du 17 octobre 1868 [Конституція Великого Герцогства Люксембург від 17 жовтня 1868р.]; <http://www.igp.public.lu/legislation/constitution.pdf>
44. **Мальта.** Constitution of Malta, 1964; <http://www.mjha.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566>
45. **Нідерланди.** The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002; http://english.minbzk.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/6156/grondwet_UK_6-02.pdf
46. **Нідерланди.** The Rules of Procedure of the House of Representatives of the States General; http://www.houseofrepresentatives.nl/images/Reglement_van_Orde_Engels_nieuw%5B1%5D_117-218603.pdf
47. **Німеччина.** Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина]; <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>
48. **Німеччина.** Federal Election Law (Bundwahlgesetz, BWG), enacted on 7 May 1956 (Federal Law Gazette I, p. 383); <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BWG.htm>
49. **Німеччина.** Rules of Procedure of the German Bundestag; <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>
50. **Німеччина.** Members of the Bundestag Act (Abgeordnetengesetz); http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/memlaw.pdf
51. **Польща.** The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997; <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
52. **Польща.** Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (opracowano na podstawie: tj. Dz.U. 2011 №7, poz. 29; zm. Dz.U. 2011 № 117, poz. 676); <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/kon6.htm>
53. **Польща.** Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z dnia 2 sierpnia 1997 r.); <http://lex.pl/kodeksy/?akt=97.88.553.htm>
54. **Польща.** Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2006 r. № 104, poz. 708); http://bip.cba.gov.pl/ftp/prawo/ustawa_o_CBA_23_06_2011.pdf
55. **Польща.** Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dziennik Ustaw № 21, poz. № 112, № 26, poz. 134, № 94, poz. 550, № 102, poz. 588, № 134, poz. 777 oraz № 147, poz. 881); http://www.pkw.gov.pl/gallery/23/57/15/235715/Kodeks_wyborczy_-_druk29lipca2011r..pdf
56. **Польща.** Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2009 № 5 poz. 47); <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>
57. **Польща.** Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17.07.1998 r. Zasady etyki poselskiej (M.P. 1998 № 24 poz. 338); <http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>
58. **Португалія.** The Constitution of the Portuguese Republic, adopted on 2 April 1976. Seventh Revision (2005); http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf
59. **Португалія.** Rules of Procedure of the Assembly of the Republic; http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules_of_Procedure.pdf
60. **Португалія.** Statute governing Members of the Assembly of the Republic (Law № 7/93 of 1 March 1993 with further amendments); <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/StatuteofMembers.pdf>
61. **Румунія.** Constitution of Romania of 1991 as amended and completed by the Law № 429/2003; <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>
62. **Румунія.** Regulations of the Chamber of Deputies; <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=240>
63. **Румунія.** Law № 115 dated October 16, 1996 – For the declaration and control of assets of the officials, magistrates, of persons holding management and control positions and of public officials – after the publication of Law № 176/2010; http://www.integritate.eu/UserFiles/File/Legea176_2010/LawNo115_1996_ForTheDeclaration&ControlOfAssetsOfficialsMagistratesPublicOfficialsAfterPublOfLaw176_2010.pdf
64. **Румунія.** Lege № 96/2006 privind Statutul deputatilor si al senatorilor [Закон 96/2006 про статус депутатів та сенаторів]; http://www.dreptonline.ro/legislatie/statutul_deputatilor_senatorilor.php
65. **Румунія.** Codul penal al României [Кримінальний кодекс Румунії]; http://www.dsclx.ro/coduri/cod_penal_2006.htm
66. **Румунія.** Law № 144 from 21 may 2007, Republished – On the establishment, organization and functioning of the National Integrity Agency – after the publication of Law № 176/2010; http://www.integritate.eu/UserFiles/File/Legea144_2007/LawNo144_2007_Republished.pdf

- www.integritate.eu/UserFiles/File/Legea176_2010/LawNo144_2007_Republished_OnTheEstablishmentOrganization&FunctioningOfTheANIAfterThePublOfLaw176_2010.pdf
67. **Румунія.** Law № 176 dated 1 september 2010 – Regarding the integrity in exercising the public officials and dignities, in order to modify and complete law no 144/2007 regarding the establishment, organization and operation of the national integrity agency as well as for the modification and completion of other normative acts; http://www.integritate.eu/UserFiles/File/Legea176_2010/LawNo176_2010_RegardingTheIntegrityInExercisingThePublicOfficials&DignitiesInOrderToModify&CompleteLaw144_2007.pdf
 68. **Словаччина.** The Constitution of the Slovak Republic; http://www.vop.gov.sk/en/legal_basis/constitution.html
 69. **Словаччина.** Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov; http://www.nrsr.sk/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_rokovaci-poriadok.rtf
 70. **Словаччина.** Constitutional Act on the Protection of Public Interest in the Performance of Offices by Public Officials № 357/2004, as amended by Constitutional Act № 545/2005; <http://www.nrsr.sk/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/protection-of-public-interest.doc>
 71. **Словенія.** The Constitution of the Republic of Slovenia, adopted and entered into force on 25 June 1991 (Official Gazette of the Republic of Slovenia №№ 1/91-I and 19/91); <http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1>
 72. **Словенія.** Rules of Procedure of the National Assembly (PoDZ-1); <http://www.dz-rs.si/index.php?id=271&docid=34&showdoc=1>
 73. **Словенія.** Integrity and Prevention of Corruption Act (ZintPK); https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/1308
 74. **Угорщина.** The Constitution of the Republic of Hungary (Act XX of 1949 as revised and restated by Act XXXI of 1989, as of 2 January 2011); <http://www.mkab.hu/index.php?id=constitution>
 75. **Угорщина.** Resolution 46/1994 (IX.30.) OGY on the Standing Orders of the Parliament of the Republic of Hungary; <http://www.mkogy.hu/hazszabaly/resolution.htm>
 76. **Угорщина.** 1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról [Закон LV 1990 р. про статус членів парламенту]; http://www.kozarmisleny.hu/docs/torvenyek/1990_LV.pdf
 77. **Фінляндія.** The Constitution of Finland, 11 June 1999 (731/1999); http://www.om.fi/uploads/54begu60narbnv_1.pdf
 78. **Фінляндія.** Parliament's Rules of Procedure, 17 December 1999 (40/2000); <http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=ti13611102246645&cmd=download>
 79. **Франція.** Constitution of October 4, 1958; <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>
 80. **Франція.** Rules of Procedure of the National Assembly; <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp>
 81. **Франція.** Code électoral, version consolidée au 29 juillet 2011 [Виборчий кодекс з урахуванням змін станом на 29 липня 2011 р.]; <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGI TEXT000006070239>
 82. **Франція.** Code pénal, version consolidée au 9 juillet 2011 [Кримінальний кодекс з урахуванням змін станом на 9 липня 2011 р.]; <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGIT EXT000006070719>
 83. **Франція.** Loi № 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique [Закон № 88-227 від 11 березня 1988 р. щодо прозорості фінансування політики]; <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069061&dateTexte=20110804>
 84. **Чехія.** Constitutional Act № 1/1993 Coll. of the Czech National Council of 16th December 1992 as amended by Acts № 347/1997 Coll., 300/2000 Coll., 448/2001 Coll., 395/2001 Coll. and 515/2002 Coll.; <http://www.senat.cz/informace/zadosti/ustava-eng.php>
 85. **Чехія.** Act of Law № 90/1995 Coll. of 19 April 1995 on the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies; <http://www.psp.cz/cgi-bin/ascii/docs/laws/1995/en/90.html>
 86. **Чехія.** Act of Law № 159/2006 Coll., of March, 16th 2006, on Conflict of Interests; <http://www.psp.cz/docs/laws/2006/en/159.html>
 87. **Швеція.** The Instrument of Government, as amended on 7 December 2010; http://www.riksdagen.se/templates/R_Page___6307.aspx
 88. **Швеція.** Lag (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen [Закон (1996:810) про реєстрацію зобов'язань та фінансових інтересів членів парламенту]; <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=1996:810>.

ЕТИКА ПАРЛАМЕНТАРІВ, АБО ЩО РОБИТИ, ЩОБ ЗАКОНОСЛУХНЯНІСТЬ НЕ ВТРАТИЛА СЕНС

**Оксана
КЛИМОВИЧ,**
експерт

1. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Парламент відіграє особливо важливу роль у функціонуванні демократичного суспільства, в забезпеченні прав і свобод кожної особи в межах юрисдикції держави та вразливих груп зокрема¹. Парламенти зазвичай наділені повноваженнями щодо моніторингу та контролю за діяльністю виконавчої влади, що служить механізмом забезпечення незалежності законодавчої гілки влади від виконавчої та є необхідним елементом системи стримувань і противаг за умови демократичного розподілу влади. Парламенти також часто є прикладом прозорості та відкритості, що забезпечується шляхом проведення публічних слухань, залучення громадськості та створення спеціальних комісій.

В той же час члени парламенту більше, ніж інші публічні службовці, задіяні у розподілі коштів державного бюджету, мають значні можливості у вирішенні фінансово-політичних питань. Це призводить до підвищення вразливості парламентів до зовнішніх впливів та корупційних проявів, зокрема — хабарництва, зловживання службовим становищем. На думку дослідників², у більшості випадків корупція є симптомом глибших суспільних захворювань і для її подолання необхідно викоринити умови, які заохочують корупційні дії та сприяють їм. Загрозою для демократії є не лише класичні прояви корупції — будь-яка форма неетичної поведінки парламентарів підриває повагу та довіру суспільства до демократичної системи, є вагомим джерелом загрози легітимності демократії. А легітимність демократії є тією її базовою складовою, яка забезпечує її існування і ефективне функціонування³.

Розглядаючи питання про доцільність прийняття Кодексу поведінки, варто звернутись до аналізу етики та суспільства, який здійснив американський філософ Лон Феллер. Він стверджував, що не може бути жодного раціонального підґрунтя для того, щоб особа була морально зобов'язана дотримуватись закону, який не існує, або тримається в секреті від цієї людини, або вступив у дію після того, як особа вчинила певну дію, або перебував у конфлікті з іншим правилом в правовій системі, або вимагав неможливого, або змінювався занадто часто, або порушувався чи ігнорувався тими, кого наділено повноваженнями щодо забезпечення його застосування⁴. Вчений також сформулював вісім критеріїв, за якими можна визначити ефективну систему етики. Такими критеріями (ознаками) є: 1) наявність постійнодіючих правил, на підставі яких відбувається системна періодична перевірка поведінки; 2) доступність правил для всього суспільства; 3) незворотність дії правил; 4) зрозумілість правил; 5) відсутність у суперечностей у правилах; 6) можливість дотримання правил громадянами; 7) стабільність правил (правила не повинні змінюватись часто); 8) відповідність правил змісту їх правозастосування. Повна відсутність чи недотримання одного з цих критеріїв призводить до повної руйнації правової системи та втрати нею здатності до виконання своїх функцій у суспільстві: підпорядковувати поведінку людей правилам, спрямованим на забезпечення їх добробуту і процвітання.

Як свідчать дослідження, які з 1998 року проводяться Інститутом Світового банку⁵, в усьому світі спостерігаються «дефіцити демократії», що проявляються у низькому рівні довіри суспільства до парламентів. У Східній та Центральній Європі рівень довіри до парламентів є доволі низьким, хоча ще нижчим він є у країнах Латинської Америки. Загалом низьким у цих державах є і ступінь довіри до політиків. Підвищенню рівня довіри суспільства до парламентів сприяє запровадження ефективної системи етики. Розробка та впровадження режимів етики та поведінки для парламентарів служить важливим превентивним антикорупційним механізмом та основою для формування стандартів допустимої і недопустимої поведінки членів парламенту, створює нетолерантне до різних форм неетичної поведінки та корупційних дій середовище.

¹ Wessels B., Katz R. The European Parliament, the national parliaments, and European integration, Oxford University Press, 1999 — 278p.

² Amundsen I. Political corruption: An introduction to the issues, 1999: WP7.; Brinkerhoff, Derick W. Assessing political will for anti-corruption efforts: an analytic framework // Public Administration and Development, 2000, vol.20, no.3, pp.239.; Blake, Charles H. & Christopher G. Martin. The Dynamics of Political Corruption: Re-examining the Influence of Democracy // Democratization, 2006, vol. 13, no. 1, February 2006, pp. 1-14.; Gerring, John & Strom C. Thacker, Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism // British Journal of Political Science, 2004, vol.34, pp.295-330.

³ Lipset S., Economic Development and Political Legitimacy 1959, 69–108.

⁴ L. Fuller, The Morality of Law, Rev. ed., Yale University Press, New Haven, 1969, p.39.

⁵ WBI diagnostics and survey data, various countries, 1998–2006 at: National Democratic Institute for International Affairs. Legislative Research Series Paper #4, 1999.

Впровадження в Україні ефективного механізму етики набуває особливої важливості з огляду на актуалізацію проблеми довіри до влади загалом⁶ та до парламенту зокрема⁷.

Метою цього дослідження є огляд тих стандартів парламентської поведінки й етики, які сформувались на рівні окремих національних парламентів та міжпарламентських утворень протягом останніх десятиліть, аналіз ситуації у сфері розробки режиму парламентської етики та поведінки в Україні, а також вироблення відповідних рекомендацій.

Дослідження структуроване наступним чином: у першій його частині наведено огляд існуючих етичних режимів, в тому числі їх найбільш вагомих складових (політична воля та інституційне забезпечення, санкції, регулювання конфлікту інтересів, декларування інтересів, доходів і майна); другу частину присвячено порівняльному аналізу існуючих етичних режимів у Польщі та Великій Британії; у третій частині оцінено відповідну ситуацію в Україні та вироблено рекомендації щодо її покращення.

2. ЕТИЧНІ РЕЖИМИ: ПОНЯТТЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ЕТИКИ, НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ТА ІНСТИТУЦІЙНА ОСНОВА

Парламентська етика є складовою системи етики публічної служби. Існує значна кількість досліджень та напрацювань іноземних експертів у сфері етики публічної служби, поступово з'являються також українські дослідження. На особливу увагу заслуговують Принципи менеджменту етики публічної служби, розроблені в межах Організації Економічного Співробітництва і Розвитку ще у 1998 році⁸. Саме ці принципи закладають основу ефективної системи етики публічної служби. Вони також відводять особливу роль законодавцю, який повинен забезпечити розробку та впровадження такої системи.

Особлива роль парламенту у розвитку демократії зумовлює особливі вимоги до його членів. Безумовно, беручи до уваги публічність як обов'язкову складову діяльності парламентарів, можна погодитись з думкою деяких українських дослідників про те, що етикет є важливою складовою поведінки парламентарів⁹. Водночас необхідно розуміти, що мова йде не про правила етикету чи моралі. Специфіка парламентської етики полягає у необхідності постійного балансування між інтересами окремих груп та інтересами держави в цілому, підтримки особистого політичного іміджу, а в більшості випадків — ще й іміджу відповідної партії чи блоку партій у стосунках з виборцями, громадянським суспільством, іншими гілками влади, партіями, представниками бізнесу. Парламентська етика — це засади поведінки парламентарів перш за все щодо **груп впливу**. Оскільки в сучасних умовах роль парламентаря фактично зводиться до виконання функцій арбітра щодо конфліктуючих інтересів, важливо, щоб система етики і поведінки забезпечувала парламентарям захист від таких впливів. При цьому система парламентської етики не заперечує лобістську діяльність, а лише встановлює правила взаємодії між парламентом та лобістами.

Нормативні акти щодо правил поведінки часто розглядаються як найбільш універсальні і бажані для цілого спектру публічних службовців в певному суспільстві. Вони забезпечують відкритість і доступ до інформації, добросовісне виконання завдань службовцями, запобігають корупційним практикам, конфлікту інтересів, регулюють лобіювання.

Оскільки депутати частіше ніж інші публічні службовці потрапляють в ситуації конфлікту інтересів чи потенційного конфлікту інтересів¹⁰, виникає необхідність створення системи етики та поведінки парламентарів. При цьому члени парламенту повинні самостійно виробити правила, які включають механізми врегулювання конфлікту інтересів, забезпечення прозорості і розкриття фінансової інформації, обмеження зовнішніх впливів на їхню діяльність. Для розробки таких механізмів та режимів парламенти часто звертаються до рекомендацій міжнародних організацій, успішного досвіду сусідніх держав, спеціалізованої літератури. Зокрема, вже кілька років поспіль члени зако-

⁶ Резолюція 1239 (2001) Свобода вираження поглядів та функціонування парламентської демократії в Україні. див. <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA01/ERES1239.htm> (останній перегляд — 1 травня 2011 року)

⁷ Микола Оніщук: Якщо немає правової впевненості, основні цінності демократичного суспільства ставляться під сумнів. 2008 рік, див. <http://www.minjust.gov.ua/0/17271>; Л. Лебединська, Криза довіри владі України, 2009 рік, див. <http://versi.cv.ua/i/?p=3932>; Д. Дуцик, Деструкція Верховної Ради як угроза демократії, Українська правда, 3 серпня 2009 (останній перегляд — 1 травня 2011 року).

⁸ Principles For Managing Ethics in the Public Service OECD Recommendation, Public Management Service May 1998, PUMA Policy Brief No. 4 див.: www.oecd.org/puma/governance/ethics/ (останній перегляд — 1 травня 2011 року).

⁹ К. Колесник, Особливості парламентської етики в Україні, Право України, 2004, № 6

¹⁰ George Carney, «Conflict of Interests: Legislators, Ministers and Public Officials». Berlin: Transparency International Working Paper, 1998, § 2, p. 1.

нодавчих органів різних держав збираються разом в межах Глобальної Спеціальної Комісії з Питань Парламентської Етики (ГОРАС, ГОПАК)¹¹ і розробляють спільні підходи, стандарти та рекомендації у відповідній сфері. Представники України беруть активну участь у обговоренні питань парламентської етики та поведінки, зокрема під час роботи у відповідних комітетах Ради Європи та під час заходів, що організуються Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO, ГРЕКО)¹².

Наприклад, Підручник з парламентської етики та поведінки¹³, який недавно був представлений Раді Європи, містить огляд парламентських систем, природи парламентаризму, взаємодії законодавчих органів з виконавчою владою, партіями, парламентськими органами, групами інтересів та громадськістю. У ньому, зокрема, розглянуто питання конфлікту інтересів у діяльності членів парламентів, контрольних механізмів, що встановлюються виконавчою владою для законодавчої, способів їх реалізації і моніторингу. Для створення та забезпечення ефективного функціонування режиму парламентської етики мало прийняти відповідне законодавство — необхідними також є інституційні зміни та зміни в правовій культурі суспільства.

Одним з основних елементів системи подолання корупції є **політична воля**¹⁴. Політична воля також є важливою для створення ефективного режиму етики для парламентарів. Якщо в суспільстві виникла криза довіри до парламенту, і влада розуміє це та готова вдатись до реальних кроків для відновлення чи підвищення довіри, то створення ефективного режиму етики — це саме той крок, з якого варто розпочати. Політична воля в даній ситуації проявляється у розробці, обговоренні із залученням громадського суспільства, прийнятті, моніторингу виконання відповідних законів та підзаконних нормативних актів, застосуванні санкцій та інших механізмів.

Регулювання етики парламентарів є справою парламенту і відсутність такого регулювання є тією прогалиною, яку може заповнити лише сам законодавчий орган. Таким чином, важливим проявом політичної волі і складовою етичного механізму є роль безпосередньо депутатів у розробці та впровадженні такого режиму.

Наявність ефективного етичного механізму сприяє формуванню атмосфери поваги до парламенту, покращує його роботу, зміщує увагу суспільства з поведінки парламентарів на їх роботу — розробку законодавства та політики; дозволяє парламентарям бути відкритими і одночасно забезпечує їх приватність; забезпечує наявність стабільного, справедливого, публічного механізму правозастосування. Етичні режими сприяють закріпленню та дотриманню тих принципів та цінностей, на яких побудований та функціонує законодавчий орган. В багатьох державах такі принципи відображені у внутрішніх правилах, регламентах. До таких принципів належать чесність, відповідальність, заборона використання службового становища в особистих цілях, заборона вчиняти дії, що негативно впливають на авторитет парламенту, вимога щодо попередження та уникнення конфліктів інтересів. Джерелом для міжнародних стандартів у сфері етики та подолання корупції служить також Конвенція ООН про боротьбу з корупцією. Путівник до цієї Конвенції роз'яснює заходи, які мають вживати держави для забезпечення її ефективної імплементації. Такі заходи поділяються на обов'язкові та факультативні. Путівник також вказує, що з метою імплементації статті 8 Конвенції держави повинні заохочувати чесність, гідність і відповідальність публічних службовців, забезпечувати застосування «кодексів поведінки» з метою правильного та повного виконання публічних функцій.

Виходячи з узгоджених принципів, формуються основні інститути режиму етики, до яких належать: обмеження щодо сумісництва, обмеження щодо працевлаштування після звільнення, обмеження щодо подарунків, декларування інтересів, доходів, витрат та майна. В більшості держав ці інститути в тому чи іншому вигляді закріплені у нормативних актах¹⁵.

Форма, структура та зміст кодексів формуються на підставі конституційних та інших правових норм, що діють в державі, в тому числі положень виборчого та кримінального законодавства. Як вказують дослідження¹⁶, в державах, які не мають спеціалізованих кодексів поведінки парламентарів, їх поведінка регламентується положеннями кримінальних законів щодо хабарництва та зловживання службовим становищем. На їх прикладі можна розглянути відмінності між кримінальними механізмами та етичними режимами. Етичні правила переважно ініціюються членами парламенту і поши-

¹¹ З інформацією про цю організацію можна ознайомитись тут: <http://www.gopacnetwork.org/> (останній перегляд — 1 травня 2011 року).

¹² З інформацією про ГРЕКО можна ознайомитись тут: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp (останній перегляд — 1 травня 2011 року).

¹³ Див. Підручник з парламентської етики та поведінки в межах Глобальної Спеціальної Комісії з Питань Парламентської Етики (ГОРАС, ГОПАК), http://www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf (останній перегляд — 1 травня 2011 року).

¹⁴ Daniel Kaufmann, Francesca Recanatini and Sergiy Biletsky, Assessing governance: diagnostic tools and applied methods for capacity building and action learning, World Bank, 2002, at: <http://www.worldbank.org/wbi/governance> (останній перегляд 1 травня 2011 року).

¹⁵ National Democratic Institute for International Affairs. Legislative Research Series Paper #4, 1999.

¹⁶ National Democratic Institute for International Affairs. Legislative Research Series Paper #4, 1999.

рюються лише на них, етичні слухання переважно бувають закритими для публіки, а парламентарі, які визнаються винними у порушенні таких правил, практично ніколи не потрапляють до в'язниці.

Для позначення нормативного акту, завданням якого є врегулювання парламентської етики, в літературі часто вживаються два основних терміни — «кодекс етики» та «кодекс поведінки». На думку деяких експертів, ці два терміни не є взаємозамінними і мають дещо відмінне значення та силу¹⁷. Так, кодекси етики, на їх думку, є продуктом професійних асоціацій. Вони служать гарантією якості для суспільства і забезпечують стандарти належної поведінки членів спільноти, що розробила такий кодекс. Кодекси етики державних службовців встановлюють стандарти, описують належну поведінку, що відображує завдання служби по забезпеченню суспільного блага. Натомість кодекси поведінки є більш конкретними і практичними, вони частіше затверджуються актами органів виконавчої влади, або є чітко визначеними і закріпленими законодавцем стандартами; містять приклади поведінки та орієнтири для тих, чию поведінку регламентують та розроблені, щоб захищати службовців, клієнтів і/або громадськість загалом. На нашу думку, таке розмежування термінів є дещо штучним і не завжди відповідає реальній практиці. Але, безумовно, цінним є розмежування норм, що є складовими етичних режимів відповідно до їх юридичної сили та наслідків порушення таких норм.

Дослідження також вказують на те, що для того, щоб суспільство повірило у ефективність кодексу, а депутати — у безсторонність його застосування, необхідне його **інституційне забезпечення**¹⁸, тобто — застосування санкцій повинно забезпечуватись прозоро, незалежно від політичного контексту відповідними парламентськими комітетами, парламентом, спікером, судом, чи спеціально утвореним органом¹⁹. Структура і функції такого органу залежать від покладених на нього завдань. Типовими завданнями такого органу є забезпечення довіри в парламенті, підтримка його авторитету справедливого законодавця та інституції, якій підзвітна виконавча влада. Завдання визначаються й відповідно до системи державної влади та розподілу повноважень між гілками влади, який існує у певній державі.

В більшості випадків перевірки щодо порушення етичних правил і кримінальні розслідування — це два окремі провадження, але в деяких країнах (наприклад, в США), виявлені під час етичних розслідувань факти можуть стати основою для кримінального переслідування. На відміну від більшості національних парламентів, члени Парламенту США не наділені імунітетом від кримінального переслідування, і прокурори можуть вільно висувати обвинувачення щодо членів Конгресу без попереднього голосування в Конгресі.

Прикладом може бути справа «ABSCAM» 1978–1981 рр., в якій агенти ФБР під прикриттям пропонували публічним службовцям гроші або інші привілеї в обмін на їхні послуги. Відеозаписи зустрічей були використані для обвинувачення і засудження одного сенатора і чотирьох членів Палати представників за звинуваченням у хабарництві та змові. Зі свого боку Конгрес звільнив свого члена, а чотири члени Палати представників подали у відставку ще до того, як відбулось голосування.

Порушення правил поведінки парламентарів часто розслідуються й спеціально створеними зовнішніми комісіями чи органами, які також підзвітні парламентові, наприклад, вищим органом фінансового контролю (рахунковою палатою тощо). В деяких випадках кодекси поведінки парламентарів були ініційовані саме такими спеціальними комісіями, дорадчими органами при парламенті за наслідками резонансних розслідувань неетичної поведінки членів парламенту. Так, наприклад, у Великій Британії Кодекс поведінки парламентарів був прийнятий на основі рекомендацій, розроблених незалежною комісією, утвореною Прем'єр-міністром в 1994 році після справи «готівка за питання»²⁰. Справа полягала у тому, що двоє членів законодавчого органу погодились за оплату, запропоновану підставним бізнесменом (насправді це був журналіст), ставити питання в парламенті. Справа отримала значний розголос. Члени парламенту були тимчасово відсторонені від виконання своїх обов'язків без збереження заробітної плати і, як вже зазначалось вище, законодавчий орган прийняв спеціальний акт для врегулювання поведінки своїх членів, відновлення авторитету парламенту, запобігання виникненню подібних ситуацій у майбутньому.

Існує кілька підходів до інституційного забезпечення режимів етики.

За першої моделі режим етики забезпечується незалежним позапарламентським органом, який створюється на підставі закону, здійснює моніторинг поведінки парламентарів і звітує або парла-

¹⁷ Bruce W. The Transition to Democracy in Latin America. London, 1996, 23.

¹⁸ Dr Andrew Brien, Politics and Public Administration Group, 14 September 1998. A Code of Conduct for Parliamentarians. Research Paper No.2 1998-99. Published by the Department of the Parliamentary Library of Australia, 1998.

¹⁹ Див. Таблиця. Інституційне забезпечення. National Democratic Institute for International Affairs. Legislative Research Series Paper #4, 1999 та. Підручник з парламентської етики та поведінки, GOPAC, 2010, http://www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf (останній перегляд — 1 травня 2011 року).

²⁰ Див. статтю <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/cashforquestions-mps-suspended-by-commons-1616440.html> (останній перегляд — 1 травня 2011 року).

менту, або відповідному комітету. Така модель функціонує в парламентах Канади, зокрема в Альберті і в Онтаріо. За другої моделі режим етики забезпечується внутрішнім парламентським органом (комітетом, як наприклад в Японії, чи уповноваженою особою, як у Великій Британії). Такі органи переважно утворюються на підставі підзаконного акту парламенту, а не закону. В особливих випадках справи, які розслідуються такими органами, можуть направлятися на розгляд вищих судів (як в Гренаді) або спікера парламенту (як в Індії). Такі органи є підзвітними парламенту. Третя модель функціонує в США. Кожна палата Конгресу має свій кодекс і свою комісію з етики. Кожна комісія видає свої тлумачення і висновки щодо правил, закріплених у відповідних кодексах. Кодекси і правила є дуже детальними. Наприклад, до Положення про подарунки 1995 року, додано пояснювальний меморандум на десяти сторінках, який чітко пояснює, яка поведінка є порушенням закону, а яка — порушенням не вважається. Довідник с питань етики для Палати представників Конгресу США складається з 500 сторінок.

Кожна з існуючих моделей інституційного забезпечення режиму етики має свої особливості, недоліки і переваги, які будуть розглянуті у наступних розділах.

Ще одним важливим елементом ефективної системи етики парламентарів є санкції.

Передбачені кодексами поведінки парламентарів санкції відрізняються своєю суворістю — від публічного осуду, догани, штрафу до втрати посади в парламенті, позбавлення мандату і навіть, у рідких випадках, ув'язнення²¹. Наприклад, згідно з Конституцією Аргентини, за результатами розслідування порушення правил про конфлікт інтересів депутат може бути тимчасово усунутий від виконання своїх обов'язків, а справа — передана на розгляд суду; в Австралії парламентар може бути позбавлений мандату за порушення щодо розкриття фінансової інформації; в Індії члену парламенту може бути призначено покарання у вигляді позбавлення волі на строк від шести місяців до п'яти років.

Ефективність санкцій визначається в двох аспектах: попередження і покарання протиправної поведінки та створення суспільної думки щодо моральності законодавців. На основі проведеного у 1993 році дослідження було зроблено висновок про те, що чітко сформульований кодекс етики з санкціями є найкращим шляхом подолання корупції в уряді, однак при цьому дослідження показало, що на суспільну думку впливав сам факт існування кодексу поведінки, а не суворість санкцій²².

Серцевиною ефективного режиму етики є регулювання конфлікту інтересів. Визначення поняття конфлікту інтересів у різних державах є різним. В деяких державах конфлікт інтересів стосується виключно фінансових інтересів, які можуть вплинути на вчинки парламентарів, в інших концепція отримала ширше тлумачення і передбачає також декларування немайнових інтересів²³. Декларування інтересів є обов'язковим в одних державах (Велика Британія, Франція) і добровільним в інших (Данія, Нідерланди, Фінляндія, Бельгія). Важливими елементами в механізмі конфлікту інтересів є не лише декларування конфлікту інтересів, але і його врегулювання.

Регулювання конфлікту інтересів нерозривно пов'язане з декларуванням доходів, видатків та майна. В одних державах (наприклад, у Великій Британії) закріплено обов'язок декларувати всі додаткові доходи, зайнятість, майно та частки, в той час як в інших державах розкриття інформації щодо майна не вимагається, або ж встановлюється лише обов'язок інформування про певні види діяльності (зайняття адміністративних чи керівних посад, контракти з комерційними установами, і т.д.). У Франції, наприклад, парламентарі протягом двох місяців після обрання зобов'язані подати «декларацію діяльності». Існують також відмінності у колі осіб, які подають декларації і чиї інтереси декларуються: в деяких країнах це лише парламентарі, в інших — депутати, подружжя та діти, а в деяких — значно ширше коло осіб.

Більшість етичних режимів містять також обмеження щодо подарунків, які можуть приймати члени парламенту. Так у Великій Британії встановлено дуже жорсткі обмеження щодо подарунків; у Латвії, Словаччині та на Мальті подарунки повністю заборонені, у Чеській Республіці існує обов'язок декларувати всі подарунки, а в Італії і Польщі обов'язок декларування подарунків стосується лише подарунків, вартість яких перевищує певну межу.

Описані вище класичні інститути режиму етики створюють основу системи, в якій кожен член парламенту повинен бути готовий відкрито задекларувати свої особисті інтереси (матеріальні та нематеріальні), навіть якщо є невеликий сумнів щодо ситуації. Держави, які ще не мають ефективних режимів етики, працюють над їх розробкою, а ті, що вже мають — постійно їх доопрацьовують. Метою такої відкритості є не встановлення непропорційних обмежень і нагляду за парламентарями, а підвищення моральних стандартів публічного життя.

²¹ National Democratic Institute for International Affairs. Legislative Research Series Paper #4, 1999 та Підручник з парламентської етики та поведінки, GOPAC, 2010, http://www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf (останній перегляд — 1 травня 2011 року).

²² Bruce W. The Transition to Democracy in Latin America. London, 1996, 27.

²³ Veronica Williams, Parliamentary Codes of Conduct in Europe, 2001. Dick Toornstra. ECPD. 72p.

3. ЕТИЧНІ РЕЖИМИ ДЛЯ ПАРЛАМЕНТАРІВ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПРАКТИКИ ПОЛЬЩІ І ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

Цей розділ нашого дослідження присвячений порівняльному аналізу законодавства та практики, що регулюють парламентську етику у Великій Британії та Польщі. Чому саме ці держави обрані для дослідження? Велика Британія — з огляду на те, що вона є однією з найбільш розвинених країн з усталеною системою парламентської демократії. Відповідно, вивчення її досвіду є корисним для кожної держави, яка має власні амбіції щодо розбудови демократії²⁴. Польщу ж обрано для дослідження тому, що вона є найближчим сусідом України, і подібна до останньої за багатьма параметрами, у тому числі у сфері євроінтеграції та розбудови парламентської демократії. Зокрема, демократичні традиції Польщі²⁵ та України сягають глибини століть; обидві держави пережили вплив тоталітарного режиму та перебувають на етапі розбудови демократії, хоча й на різних його стадіях.

Як свідчать дослідження, в усіх успішних демократіях є спільні риси, зокрема — високий рівень освіти населення (адже наявність освіти вже давно стала звичайною складовою самоврядування та демократичного урядування); високий ступінь розвитку економіки (саме економічна стабільність і безпека сприяє розвитку самоврядування); об'єднаність населення у єдину націю на основі спільних ідей і цінностей; відсутність глибоких протиріч у суспільстві (при цьому такі протиріччя вирішуються не шляхом застосування сили, а на основі компромісів та консенсусу)²⁶. Ці ознаки притаманні як Великій Британії, так і Польщі. Особливо цікавою з точки зору вирішення соціальних конфліктів та пошуку компромісу є реакція уряду Великої Британії на масові протести, що проходили минулого року. Як неодноразово зазначалось в пресі та в окремих дослідженнях, значну шкоду демократичному іміджу країни та її парламенту було завдано так званою «війною з тероризмом»²⁷. У зв'язку з цим, досвід країни у подоланні кризи довіри до влади та застосуванні етичних механізмів є надзвичайно цінним.

І хоча і в Польщі та Великій Британії історія парламентаризму обчислюється століттями, сучасні системи парламентської етики почали розвиватись в цих країнах лише у 1990-х роках. Саме у цей час існувала криза довіри до урядів та парламентів. Разом з тим, у кожній з цих держав впровадженню такої системи диктувалось різними причинами.

Як вже зазначалось вище, у Великій Британії процес активного творення системи етики парламентарів розпочався після скандалу, в якому були задіяні члени Палати громад. В 1994 році була створена Комісія Нолана — Комісія з питань стандартів у публічному житті, яка розробила Сім принципів публічного життя та низку рекомендацій щодо поведінки міністрів, членів парламенту, публічних службовців усіх рівнів²⁸. В своєму першому звіті вона рекомендувала прийняти Кодекс поведінки для членів Палати громад та удосконалити Реєстр інтересів парламентарів, запровадити посаду Уповноваженого з питань стандартів поведінки і привілеїв. Палата громад прийняла детальні правила, що регулюють стандарти поведінки її членів. Кодекс поведінки і путівник правил щодо поведінки членів парламенту був затверджений Палатою в липні 1996 року. Суттєві зміни до Кодексу були внесені у травні 2002 року, а його оновлена версія була прийнята у липні 2005 року.

У своєму сьомому звіті Комісія Нолана рекомендувала прийняти аналогічний кодекс і Палаті лордів. Кодекс поведінки для членів Палати лордів набув чинності 31 березня 2002 року. Оскільки у Великій Британії члени уряду одночасно є членами парламенту, на них поширюється дія Кодексу поведінки і путівника процедур для міністрів, який встановлює ряд додаткових обмежень для міністрів після їх звільнення з посади. Ці правила для міністрів затверджені відповідними Резолюціями Палати громад та Палати лордів.

В Польщі розбудова системи етики парламентарів стала невід'ємною частиною процесу повернення до парламентської форми правління та євроінтеграції. Етичні правила для парламентарів²⁹ (далі — Правила) були затверджені Постановою польського Сейму в 1998 році, відразу після прийняття нової Конституції.

В обох зазначених країнах правила етики парламентарів затверджено підзаконними нормативними актами, а їх дотримання забезпечує внутрішній парламентський орган (комітет у Польщі і уповноважена особа у Великій Британії).

²⁴ <http://www.democracy-building.info/systems-democracy.html>

²⁵ <http://www.pl-info.net/poland/explore/history/parliament.htm>

²⁶ Malcolm Shaw. Overview: Parliamentary Democracy Today / Parliamentary Affairs Vol. 57 No. 3, 702-713.

²⁷ http://www.parliamentarycentre.org.ua/ua/articles/tools_are_identified._now_its_time_to_see_how_they_are_used/rule_of_law

²⁸ Див. <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/parliament/nolan/nolan.htm>

²⁹ Див. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. Zasady etyki poselskiej at: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>

Кодекс поведінки членів Палати громад закріплює обов'язки, загальні принципи публічної поведінки, а також вісім конкретних правил. Відповідно до останніх, парламентарі завжди мають ставити службові обов'язки вище за приватні, розкривати свої приватні інтереси, не зловживати засобами та приміщеннями, отриманими для виконання повноважень парламентаря, не вчиняти дій, які можуть зашкодити авторитету Палати.

Польські Правила також не є громіздкими. Вони містять лише 8 статей і фактично визначають основні принципи поведінки. Невеликий обсяг документу аж ніяк не впливає на його вагу. Адже Правила розміщені на головній сторінці електронного сайту Сейму, відразу після Конституції³⁰. У них закріплено обов'язок членів Сейму дотримуватись Конституції, загальноновизнаних правил етики, турбуватись про суспільний добробут, поводитись у спосіб, який відповідає гідності парламентаря, здійснювати свої повноваження на принципах безсторонності, відкритості, достовірності, поваги до Сейму і відповідальності. У своїй діяльності парламентар повинен керуватись публічними інтересами, не повинен використовувати свої функції з метою отримання користі для себе і своїх близьких, а також отримувати переваги, які могли мати вплив на його діяльність. В процесі прийняття рішень член Сейму повинен діяти у такий спосіб, щоб його поведінка була доступна для публічної думки. Він також повинен розкрити всю інформацію про конфлікт особистих інтересів з рішеннями, що приймаються, належно виконувати свої обов'язки. В справах, які того вимагають, депутат повинен керуватись суттю питання (принцип обґрунтованості). Він повинен уникати поведінки, яка може зашкодити репутації Сейму, шанувати гідність інших осіб, відповідати за свої рішення і дії, свідомо підкорюватись встановленим для нього контрольним і процедурам. За порушення цих правил парламентар несе відповідальність, встановлену Регламентом Сейму³¹.

Кодекс поведінки членів Палати громад британського парламенту визначає процедуру направлення запитів та скарг членами парламенту та представниками громадськості до Уповноваженого з питань стандартів поведінки³². Останній призначається Палатою громад та звітує про свою діяльність Комітету Палати з питань стандартів та привілеїв. Аналогічний механізм впроваджено і в Палаті лордів³³.

Розділ 13 Регламенту Сейму Польщі повністю присвячений діяльності Комісії з питань етики. Регламентом визначаються не лише повноваження Комісії, але й процедура її діяльності. Якщо депутат поводить у спосіб, який не відповідає гідності члена Сейму, Комісія приймає про це відповідне рішення. Комісія розглядає питання, віднесені до її компетенції, за власною ініціативою. При цьому депутат, поведінка якого є предметом розгляду на засіданні Комісії, участі у засіданні не бере, крім випадку запрошення на засідання з метою надання пояснень. Предметом діяльності Комісії є розгляд конкретних справ, розробка Етичних засад для парламентарів, їх доопрацювання та доповнення, а також розповсюдження їх серед депутатів³⁴.

У Великій Британії створено Реєстри інтересів, в яких реєструються ті бізнесові та інші інтереси членів обох палат британського парламенту, щодо яких може виникнути конфлікт інтересів. Ведення цих Реєстрів віднесено до сфери компетенції Уповноважених кожної з відповідних палат. Включені до них відомості (за винятком інформації, віднесеної до банківської таємниці) оприлюднюються на парламентському веб-сайті, тобто — вони є загальнодоступними³⁵. Декларування інтересів та конфлікту інтересів в Великобританії фактично є розширеною формою декларування доходів, видатків та майна; обов'язковим є декларування всіх додаткових доходів, діяльності, майна та його часток, в тому числі подарунків та проявів гостинності (див. пункт 5 декларацій)³⁶. Кодекс поведінки встановлює вимогу реєструвати будь-який подарунок, отриманий членом парламенту чи його/її подружжям, або будь-яку матеріальну перевагу вартістю понад 1% заробітної плати парламентаря, якщо такий подарунок отримано від особи, компанії, організації, що має будь-який зв'язок з політичною діяльністю Палати чи самого члена парламенту³⁷.

³⁰ Див. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/prawo.html>

³¹ Див. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej at: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>

³² Більш детальну інформацію про статус Уповноваженого Палати громад можна знайти тут: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pcfs/remit/>

³³ Більш детальну інформацію про статус Уповноваженого Палати лордів можна знайти тут: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/the-commissioner-for-standards/>

³⁴ Див. Стаття 145 Регламенту Сейму, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>

³⁵ Реєстр інтересів лордів та декларацій фінансових інтересів можна переглянути тут: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/register-of-lords-interests/> і тут: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/contents.htm>

³⁶ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/110503/110503.pdf>

³⁷ Кодекс поведінки Палати громад та роз'яснення можна переглянути тут: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73505.htm#a17>

В Польщі обов'язок декларування майнового стану закріплений у Законі про виконання повноважень депутата і сенатора 1996 року, невід'ємною частиною якого є бланк декларації³⁸. Декларуванню підлягає все майно, кошти, доходи, зобов'язання. Проведені у Польщі у 2000 році дослідження засвідчили поширеність серед членів польського парламенту неетичних практик, у тому числі — торгівлі впливом, хабарництва, незаконного одержання подарунків та інших видів внесків, особистих переваг³⁹. Особливо гостро питання про необхідність створення реєстру інтересів та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності парламентарів постало у 2002 році, коли широкого суспільного резонансу набула «справа Ривіна» — найбільш відома корупційна справа Польщі⁴⁰, що розглядалась спеціально створеною парламентською комісією. Суть справи полягала в тому, що бізнесмен Лев Ривін, який, як він стверджував «представляє групу впливових людей», пропонував за велику плату свою допомогу у внесенні змін до закону про засоби масової інформації. Після цієї справи корупція була визнана четвертою за важливістю національною проблемою Польщі⁴¹. Парламент Польщі вдався до рішучих дій для покращення ситуації: було прийнято законодавство про лобювання, яке впорядкувало діяльність осіб, які працюють з парламентом на професійній основі; впроваджено реєстри інтересів для членів обох палат польського парламенту, відповідальність за ведення яких покладалась на спікерів палат. До реєстрів вноситься інформація про всі доходи і майно парламентарів та їх подружжя вартістю понад 10 000 злотих (3000 у.о.); подарунки, вартість яких перевищує 50% мінімальної заробітної плати; професійну і благодійну діяльність; закордонні подорожі. Відповідні декларації подаються членами парламенту щорічно, а наведена у них інформація належить до інформації з відкритим доступом. Окрім декларацій про інтереси, парламентарі (як і інші публічні службовці) також щорічно заповнюють та подають декларації про доходи.

І польський, і британський режими етики передбачають ефективну систему моніторингу та санкцій. Після впровадження нових режимів етики відбулось кілька гучних розслідувань діяльності членів відповідних парламентів, які закінчились притягненням їх до відповідальності. Парламентами також було ініційовано та впроваджено низку антикорупційних заходів, які сприяли як підвищенню рівня довіри до влади серед громадян Польщі та Великої Британії, так і покращенню міжнародного іміджу обох країн.

4. УКРАЇНА

Ще в 2003 році Рада Європи рекомендувала Україні розробити новий модельний кодекс поведінки/етики для всіх публічних службовців з тим, щоб покращити їхню обізнаність з відповідними обов'язками та належною поведінкою стосовно їхньої служби, зокрема щодо повідомлення про ймовірні корупційні діяння, виникнення конфлікту інтересів і добросовісного служіння суспільству. Також було рекомендовано впровадити навчання для публічних службовців з питань антикорупційних заходів і етичної поведінки в суспільному житті, як передбачено законами, підзаконними актами і ненормативними документами. Цю рекомендацію було частково виконано шляхом прийняття Загальних правил поведінки державного службовця, а також внутрішніх нормативних актів/кодексів поведінки для відповідних органів виконавчої влади.

Слід зазначити, що члени парламенту, виходячи з дефініції, використаний у Звіті, є публічними службовцями, хоча й зі спеціальним статусом. Саме тому у своєму оціночному звіті в 2007 році Рада Європи лише дотично торкнулась питання етики народних депутатів, але вже тоді це питання викликало занепокоєння. Так, у п.95 зазначено, що народні депутати України «не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті, за винятком відповідальності за образу чи наклеп». І далі по тексту неодноразово наголошувалось на необхідності впровадження етичних правил для всіх категорій публічних службовців.

Перші рекомендації ГРЕКО для України були затверджені Радою Європи ще в жовтні 2007 року⁴². Аналізуючи систему державної влади в Україні, ГРЕКО звернула увагу на «загальне сприйняття державної влади в Україні як недостатньо ефективної, прозорої і упередженої, враженої корупцією та різними формами політичного впливу, що викликає серйозне занепокоєння станом усієї існуючої системи. Україна знаходиться посередині на шляху трансформації до демократичної моделі». Рада Європи також рекомендувала Україні зосередити зусилля не стільки на виявленні і перслі-

³⁸ Див. Статтю 35 Закону та додаток : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/kon6.htm>

³⁹ З матеріалами дослідження можна ознайомитись тут: http://www.ce.uw.edu.pl/wydawnictwo/Kwart_2002_4/Jasiecki.pdf

⁴⁰ Детальніше про цю справу можна прочитати тут: <http://www.worldpress.org/Europe/1098.cfm>

⁴¹ Див. детальніше: http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Corruption_Risks_in_Poland.pdf?FILE/Corruption_Risks_in_Poland.pdf

⁴² Див. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/news2007/news%2820071029%29pressreleaseval1-2ukraine_EN.asp

дуванні корупції, скільки на запобіганні корупційним проявам, оскільки «довготерміновий превентивний підхід є навіть важливішим для реформ у таких сферах, як публічна або державна служба. Боротьба проти корупції має стати невід'ємною частиною реформ і не може розглядатися як ізольоване явище. Більше того, існує очевидна потреба у ширшому інформуванні громадськості про такі реформи». В 2011 році проходить Третій раунд оцінювання України делегацією ГРЕКО, який сконцентрований на питаннях фінансування політичних партій та криміналізації корупції, а незабаром відбудеться і четвертий раунд оцінювання, на який буде винесене питання етики парламентарів. Саме тому наше дослідження є актуальним, а питання депутатської етики повинно стати темою для опрацювання та публічного обговорення в українському суспільстві.

Формування ефективного режиму етики для народних депутатів України є нагальним питанням, яке і потребує термінового вирішення. Прийнятий у травні 2011 року Закон «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» створює основу для подальшої розбудови системи антикорупційних механізмів, одним з яких є режим етики парламентарів. Як показує розглянутий вище досвід інших держав, ініціатива щодо розробки та впровадження такого режиму повинна виходити від самих парламентарів, що є необхідною умовою успішності процесу. Такий механізм не лише запобігатиме корупції в парламенті, але і сприятиме покращенню суспільної думки щодо народних депутатів.

Важливими елементами режиму мають стати:

- прийняття невеликого за обсягом, чіткого і зрозумілого кодексу поведінки народного депутата, який закріплюватиме основні принципи його поведінки;
- створення реєстру інтересів парламентарів, відповідальність за ведення якого покладатиметься на уповноважений орган всередині парламенту;
- включення до реєстру відомостей як про майно та доходи парламентарів та їх подружжя, так і про всі інтереси парламентаря, у тому числі — політичну, наукову та благодійну діяльність, яку він здійснює на платній або безоплатній основі;
- розроблення спеціально уповноваженим органом роз'яснень та інструкцій щодо дотримання правил поведінки та заповнення депутатами декларацій про інтереси;
- забезпечення публічності та відкритості відомостей реєстру інтересів;
- обов'язковість розслідування випадків порушень правил поведінки уповноваженим органом, а у випадку порушення адміністративного чи кримінального законодавства — передачі відповідних справ для розслідування компетентним органам;
- проведення освітніх та інформаційних заходів у відповідній сфері.

Лише за умови послідовного та системного впровадження режиму етики для всіх публічних службовців та парламентарів зокрема, можливо очікувати збільшення рівня довіри суспільства до держави та подолання корупції в Україні.

ПІДСУМКИ 8-Ї СЕСІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ VI СКЛИКАННЯ

Верховною Радою України шостого скликання протягом восьмої сесії (лютий-липень 2011р.) було прийнято 188 законів, що на 74 закони більше, ніж за попередню сесію (аналіз не включає ратифікаційні закони та закони про внесення змін до Державного бюджету). З 188 ухвалених законів 39 ще не були підписані Президентом. **Найпродуктивнішими місяцями 8-ї сесії виявилися квітень та травень.** Протягом цього періоду було ухвалено 44% всіх законопроектів, прийнятих за сесію. **Найменш продуктивним став березень,** протягом якого було ухвалено 22 законопроекти.

Найбільше прийнятих протягом 8-ї сесії законів стосувалося економічної, правової та галузевої політики; найменше — політики культури й освіти:

- Економічна політика (51 закон);
- Правова політика (49 законів);
- Галузева політика (49 закони);
- Соціальна політика (17 законів);
- Національна безпека і оборона (10 законів);
- Державне будівництво (8 законів);
- Політика культури і освіти (4 закони).

Не дивлячись на тенденцію до зростання кількості законів, ініційованих урядом, найбільш продуктивним суб'єктом законодавчої ініціативи протягом сесії все ж виявилися народні депутати України, які ініціювали 90 законів. Подібно до попередньої сесії, найбільш активно право законодавчої ініціативи реалізовували представники фракції Партії регіонів. Самостійно вони виступили ініціаторами 35-и законопроектів, 18 з яких стосуються економічної політики, 9 законопроектів регулюють питання правової політики, 6 законів спрямовані на вдосконалення галузевої політики, і по одному стосуються соціальної політики та державного будівництва. Також були прийняті 11 законів, самостійно ініційованих представниками фракції «БЮТ-Батьківщина» (5 законів у сфері правової політики, 4 законопроекти стосуються соціальної політики та по 1 — галузевої та економічної політики). 6 законів були ініційовані депутатами від фракцій НУНС (по 2 у сфері економічної та галузевої політики, по одному стосуються правової політики та політики культури і освіти). Найменше реалізували своє право законодавчої ініціативи представники фракцій КПУ (один галузевий закон) та депутатської групи «Реформи заради майбутнього» (один правовий закон). Значна частина прийнятих депутатських законопроектів була ініційована міжфракційними депутатськими групами найрізноманітніших комбінацій. З 32-х таких законопроектів 11 стосуються галузевої політики, 7 законів — правової політики, 6 законів — економічної політики, 3 закони — соціальної політики, по 2 — державного будівництва та національної безпеки, а також один закон — політики культури і освіти. Крім того, Верховною Радою були ухвалені 2 правових і один економічний закони, ініційовані позафракційними депутатами.

Верховна рада України підтримала 84 законопроекти, ініційовані урядом. При цьому було прийнято 5 проектів, поданих ще попереднім урядом під керівництвом Юлії Тимошенко:

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення попереднього документального контролю у пунктах пропуску через митний кордон»;
- «Про внесення змін до Закону України «Про електроенергетику» (щодо вдосконалення законодавства з питань електроенергетики в частині встановлення та розмежування відповідальності суб'єктів)»;
- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спільної діяльності»;
- «Про внесення змін до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»»;
- «Про безоплатну правову допомогу». Серед ініційованих урядом Азарова і підтриманих Верховною Радою України законів 25 стосуються галузевої політики, 21 — економічної політики, 18 — правової політики, 7 — соціальної політики, по 3 закони — національної безпеки і оборони та державного будівництва, а також 2 закони — політики культури і освіти.

Крім того, було підтримано 12 ініціатив Президента України, з яких по 4 стосувалися правової політики і національної безпеки та оборони, 2 — державного будівництва, і по одному — економічної та соціальної політики.

Також протягом 8-ї сесії парламент підтримав 2 закони, ініційовані Національним банком України: Закон «Про внесення змін до статті 75 Закону України «Про банки і банківську діяльність» (щодо строку повноважень тимчасової адміністрації)» та «Про внесення змін до деяких законів України (щодо нагляду на консолідованій основі)».

Жоден з 188-и ухвалених протягом 8-ї сесії законів не здобув підтримки всіх парламентських фракцій (за минулу сесію таких законів було 3). Протягом 8-ї сесії представники фракції «Наша Україна — Народна самооборона» голосували «проти» 186 прийнятих в цілому законопроектів — це найбільший відповідний показник. Представники фракції «БЮТ-Батьківщина» також виявили свою незгоду з 179 законопроектами. Також 31 законопроект не був підтриманий фракцією КПУ. Новоутворена депутатська група «Реформи заради майбутнього» голосувала «проти» 5 законопроектів: «Про облік та технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна, права на які підлягають державній реєстрації», «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» (ініційовані між фракційною групою), «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та затвердження ставок вивізного (експортного) мита на деякі види зернових культур» (ініційовані діючим урядом), «Про внесення змін до статті 17-1 Закону України «Про електроенергетику» (щодо умов стимулювання виробництва електроенергії з альтернативних джерел)» (ініційований представником фракції Партії регіонів).

Закони, підтримані фракцією «БЮТ-Батьківщина»: «Про внесення зміни до статті 155 Кримінально-процесуального кодексу України (щодо обґрунтованості застосування взяття під варту)», «Про внесення змін до статті 9 Закону України «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав» (щодо комплектування складу підрозділів)», «Про внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок» (щодо вкладень, заборонених до пересилання у поштових відправленнях)», «Про внесення зміни до статті 81 Цивільного процесуального кодексу України (щодо визначення порядку сплати витрат на інформаційно-технічне забезпечення розгляду справ про визнання та виконання рішень іноземних судів в Україні)» (ініційовані діючим урядом), «Про внесення змін до статті 217 Кримінально-процесуального кодексу України (щодо обов'язків слідчого)», «Про внесення зміни до Закону України «Про захист рослин»» (ініційовані представниками фракції «БЮТ-Батьківщина»), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дорожньо-транспортних пригод та виплат страхового відшкодування», «Про внесення доповнення до статті 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо скасування відповідальності за провадження господарської діяльності із застосуванням принципу мовчазної згоди», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо врегулювання трудових і службових правовідносин та усунення правових прогалин в законодавстві з питань державної таємниці)» (ініційовані міжфракційними групами).

Закони, підтримані фракцією «Наша Україна — Народна самооборона»: «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (ініційований міжфракційною групою депутатів), «Про схвалення рішення Президента України про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України у 2011 році для участі у багатонаціональних військових навчаннях» (ініційований Президентом України Януковичем В.Ф.).

Також відбулися зміни у фракційному складі парламенту. Так, 16 лютого 2011 року позафракційні депутати утворили фракцію «Реформи заради майбутнього», до якої увійшло 20 депутатів. Крім того, змінився склад фракцій Партії регіонів, «БЮТ-Батьківщина» та НУНС. Станом на 8 липня, до парламентської фракції Партії регіонів входить 192 депутати, «БЮТ — Батьківщина» — 105, Блоку «Наша Україна — Народна самооборона» — 67, Комуністичної партії — 25, Народної Партії — 20; групи «Реформи заради майбутнього» — 20; кількість позафракційних депутатів — 21.

Варто зазначити, що 2 ухвалених в цілому закони були відхилені за пропозицією Президента:

- «Про внесення зміни до статті 155 Кримінально-процесуального кодексу України (щодо обґрунтованості застосування взяття під варту)» (ухвалений 3.02.2011);

- «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення державної підтримки розвитку сільського господарства» (ухвалений 7.04.2011).

Під час 8-ї сесії вирішилася доля 5-ти законопроектів, прийнятих Верховною Радою протягом минулої сесії – були ухвалені з пропозиціями президента закони:

- «Про внесення змін до Закону України «Про акціонерні товариства» щодо вдосконалення механізму діяльності акціонерних товариств» (ухвалений 22.12.2010);
- «Про внесення змін до законів України «Про здійснення державних закупівель» та «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні»» (ухвалений 21.12.2010);
- «Про регулювання містобудівної діяльності» (ухвалений 13.01.2011);
- «Про внесення змін до Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» щодо декларування наявності цукру» (ухвалений 21.12.2010);
- «Про внесення змін до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»» (ухвалений 21.12.2011).

Варто зауважити, що 7 законопроектів, прийнятих Верховною Радою протягом 8-ї сесії, були повторно прийняті з пропозиціями Президента України (в рамках даного аналізу ці закони рахуються лише один раз – вже з урахуванням пропозицій Президента):

- «Про внесення змін до Закону України «Про застосування амністії в Україні»» (ухвалений вперше 17.02.2011);
- «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку випуску видавничої продукції на умовах державного замовлення» (ухвалений 17.02.2011);
- «Про внесення зміни до статті 143 Сімейного кодексу України (щодо обов'язку батька забрати дитину з пологового будинку)» (ухвалений 15.03.2011);
- «Про забезпечення комерційного обліку природного газу» (ухвалений 7.04.2011);
- «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності за забруднення лісів)» (ухвалено 12.05.2011);
- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель» (ухвалений 17.05.2011);
- «Про амністію» (ухвалений 15.06.2011).

За більш детальною інформацією щодо парламентського моніторингу звертайтеся за телефоном (+38044) 5313768 або електронною поштою (z.oleksandr@laboratory.kiev.ua). Контактна особа – Олександр Заславський.

Зведена інформація про парламентський моніторинг Лабораторії законодавчих ініціатив опублікована на веб-сайті організації parliament.org.ua в розділі «Експертні матеріали» (підрозділ «Парламентський моніторинг»).

PREVENTION OF CONFLICT OF INTEREST AND CORRUPTION IN ACTIVITIES OF MPs: EXPERIENCE OF EU MEMBER STATES AND PROPOSALS FOR UKRAINE

Summary of the Report (full version of the Report is available in Ukrainian)

Denys KOVRYZHENKO,
*Director
of the Legal Programs
at the Agency for
Legislative Initiatives*

According to the Transparency International's Global Corruption Barometer 2010, the Ukrainian parliament is generally perceived by the public as an institution highly affected by corruption, with a score of 4.1 on the scale of 5, where 5 means extremely corrupt. In 2011 the legislature adopted basic anti-corruption law – the Law on the Principles of Prevention and Counteraction to Corruption, the Law on Public Access to Information, as well as introduced amendments to the Criminal Code of Ukraine and the Code of Administrative Offences related to liability for corruption offences. All these new laws partly incorporated the GRECO recommendations suggested in the First and Second Round Evaluation Reports on Ukraine. Notwithstanding that, the anti-corruption mechanisms envisaged in the Ukraine's legal framework should be further improved, in particular through reviewing certain provisions of the new anti-corruption law, bringing the existing laws governing the activities of the legislature and MPs in compliance with Law on the Principles of Prevention and Counteraction to Corruption, and through adopting some new laws (eg. on financial control of public service, on conflict of interest, on ethics in public service etc.) aimed to clarify and further develop the requirements/restrictions of the basic anti-corruption law. In addition, some problems cannot be properly addressed without the changing the Constitution of Ukraine. Among the constitutional provisions that should be reviewed are the provisions on parliamentary immunity, on early termination of MP's office in case of violation of the incompatibility requirements. The Constitution should also provide for the possibility of establishing independent bodies, which is impossible under its current version.

Most of the EU member states have introduced the mechanisms aimed to prevent conflict of interest and corruption in the activities of MPs. Although the scope of restrictions, obligations and bodies entitled to enforce the respective legal framework vary from country to country, a common list of measures can be nevertheless identified. It includes, in particular, incompatibility requirements (bans and restrictions imposed on the members of the legislatures), specific anti-corruption provisions applicable to relations between MPs, businesses and other groups of influence, disclosure of assets and personal interests, mechanisms to prevent and to regulate the conflict of interest (such as prohibition of participation in consideration of the bills in case of conflict of interest, oral or written declaration of interests before participation in the debates in the parliament or committee etc.), controlling mechanisms (eg. establishment of specialized anti-corruption bodies with broad powers in Latvia, Poland, Slovenia and some other states), as well as effective and proportionate sanctions for offences connected to corruption. In some EU states (such as Ireland, Latvia, Lithuania, Poland, and the UK) the parliaments adopted legislative acts (or included the respective provisions in the Rules of Procedure or other laws) aimed to regulate ethics and conduct of the MPs. Some legislatures also organize trainings for the legislators, prepare guidelines for them. Such experience should be carefully studied before drafting legislation pertaining to prevention of corruption and conflict of interest in the activities of legislators in Ukraine.

As has already been noted above, even though the national anti-corruption legal framework has been improved, it is still far from being perfect in terms of prevention of corruption.

First, the Constitution and the Law on Status of MPs provide for strict incompatibility requirements. In particular, the people's deputies of Ukraine are forbidden from holding any other public office or representative mandate, performing any paid activities (except for creative, scientific work or lecturing), as well as holding positions in the executive and controlling bodies of the enterprises and institutions engaged in profitable business activities. In this connection, it should be noted that in many European countries (in contrast to Ukraine) MPs are allowed to hold office in the government, while combining the parliamentary mandate with ministerial position does not entail early termination of MP's powers. Such a prohibition is questionable also because the aims which it was supposed to achieve are not in fact achieved, while some additional problems (such as vacant seats in the parliament etc.) may arise. Hence, the further need

in such a prohibition should be carefully considered. In practice, many other incompatibility requirements are circumvented. For instance, some MPs provide services to businesses, but do this allegedly on an unpaid basis (however, in fact these services are paid in cash or indirectly), or hold positions of «honorable» presidents of business companies, that cannot be considered as violation of legal requirements but might entail conflict of interest. This suggests that that incompatibility restrictions should be softened, while those activities into which the people's deputies are engaged should be registered as their personal interests to prevent the possible conflict of interests.

Another major shortcoming of the legal framework related to incompatibilities is burdensome procedure for termination of MP's office in case of violation of incompatibility requirements. In particular, under the Constitution of Ukraine and the Code of Administrative Adjudication only the Higher Administrative Court is entitled to early terminate the powers of the people's deputy who failed to comply with incompatibility requirements. In addition, only the speaker or his deputies may lodge lawsuits against MPs in the respective cases. This makes pre-term termination of office uneasy task, especially when the speaker or his/her deputies for some reason fail to file a lawsuit against an MP. In practice, in direct violation of the law, some people's deputies combine their mandates with government office for half a year or even more. Therefore the procedure for early termination of MP's powers should be simplified. For instance, the Constitution may grant the power to dismiss the MPs directly to the legislature (such practice exists in many European states) or the legislation may broaden the list of the persons who may seek early disqualification of MPs in administrative court.

In addition to early termination of MP's office, violation of incompatibility requirements results in administrative liability. However, bringing high profile officials to account is constrained by the fact that the respective cases are investigated by the law enforcement agencies (police, security service, tax police, prosecutor's office), which are vulnerable to political and other undue external pressure. As a result, one can hardly expect that the President of Ukraine, MPs, Prosecutor General and other high ranking officials will be prosecuted for offences connected to violation of incompatibility requirements. This problem can be solved by establishment of independent specialized anti-corruption body which would deal with corruption at the highest level of public administration. But all independent bodies are enlisted directly in the Constitution, and establishment of a new one requires constitutional amendment.

In addition to prohibition of combining MP's office with activities, the Law on Principles of Prevention and Counteraction to Corruption provides for a number of other bans and restrictions, such as prohibition of the receipt of gifts and donations whose value exceeds fixed level or which are aimed to influence the decisions of an MP, prohibition of abuse of office, and post-employment restrictions. The restrictions pertaining to abuse of office are unclear and should be specified to prevent ambiguous interpretation. According to the Law, the limits for the value of gifts and donations to MPs cannot be applied to donations/gifts received by MP from his or her family members. Hence, the provisions setting the caps for value of gifts and donations can be easily circumvented. Article 9 of the basic anti-corruption Law states that certain public functionaries, eg. the President of Ukraine, the speaker of the parliament, Ombudsman and other, can neither be subordinated to their relatives nor have their relatives subordinated to them. However, for unknown reason this restriction is not applied to MPs and local councilors, that can be considered a gap in legal regulation. The provisions imposing post-employment restrictions on the MPs (such as prohibition to engage in business operations with entities that were supervised by an MP, to disclose information received in the course of exercising powers in office, to represent the interests of any person in relations with the parliament) can be applied to MPs only after discharge from office, but not to people's deputies in office. This can be also considered as a shortcoming, since in many countries such bans and obligations are imposed on legislators as soon as they are sworn-in, and not only after termination of powers.

For many years the Ukraine's legislation has been failing to properly regulate the conflict of interest. The situations which constitute the conflict of interest have not been properly listed in the laws, while the term «conflict of interest» was not legally defined. In addition, the legislation neither envisaged any measures to be taken to prevent such a conflict, nor did it explain how to deal with the conflict of interest which has already emerged. Some of these problems were solved by the new anti-corruption law of 2011, but many challenges have yet to be properly addressed. In particular, the legal definition of the conflict of interest introduced by the Law on the Principles of Prevention and Counteraction to Corruption is not clear enough to guide the MPs and other public functionaries. The lack of clear definition requires the establishment of a body empowered to provide public functionaries with a guidance on how to prevent a conflict and how to deal with it as soon as it emerged. This body should be also responsible for training the public servants in the field of conflict of interest regulation, as well as for promoting the best practice in conflict of interest regulation. Such approach is applied in many EU states, for instance, in Lithuania,

the UK and some other. Of course, not all powers pertaining to the guidance on ethics and conflict of interest regulation should be concentrated in a single institution - some of them could and should be granted to the bodies which employ the respective public servants. In the case of the legislature, a separate division within the structure of the parliament's Secretariat should be established to provide the legislators with advice on how to prevent the conflict of interest, what situations might constitute the conflict of interest in MPs' work and how such situations should be tackled. The main argument for granting such powers to the Secretariat of the Verkhovna Rada rather than to the Committee on Rules of Procedure and MPs' Ethics is that the work of the Secretariat is less politicized in comparison to work of the Committee.

The Ukraine's legal framework does not provide for adequate measures to be taken to prevent the conflict of interest. In contrast to the laws of most of the EU states, Ukrainian legislation does not oblige the MPs to register their personal interests after assuming office, to declare such interests before taking a floor at the meeting of a committee or at the plenary sitting. The mechanisms of resolving the conflict are not introduced either - the MPs are not legally obliged to refrain from participation in discussion of the issues related to their personal interests. Furthermore, there are loopholes in regulation of liability for offences related to disclosure of the conflict of interest. For example, although public functionaries can be brought to account for failure to timely inform on existence of the conflict of interest (Article 172-7 of the Code of Administrative Offences), the relevant provisions of the Code do not apply to MPs and some other categories of high ranking officials.

The Law on Principles of Prevention and Counteraction to Corruption contains a number of gaps and other shortcomings which do not allow to effectively prevent and detect the cases of illicit enrichment. While in many EU states (such as Belgium, Bulgaria, Czech Republic, France, Hungary, Italy, Latvia, Poland, Romania, Slovenia, Spain) the members of the parliament have to submit declarations of assets after assuming and termination of office, in Ukraine MPs are not required to submit asset declarations after termination of their powers. Taking into account the fact that in Ukraine many public servants become millionaires after leaving public service, the provisions obliging MPs and other public functionaries to submit asset declarations after termination of their powers should be included into the legal framework. Article 12 of the basic anti-corruption Law stipulates that in certain cases (such as detention, staying abroad, maternity leave etc.) the asset declarations may be submitted after official deadline for submission (i.e. after 1 April of the year following the year under report), even 9 months after the deadline (by 31 December of the year following the year under report). Such provisions can hardly be considered reasonable - the final deadline for submission of asset declarations in exceptional cases should be significantly shortened. The second problem in the context of asset disclosure is that the legal framework does not allow to submit electronic copies of asset declarations, while the officials who receive them are not required to convert the data from the paper declarations into electronic format, that could allow to compare data for the different reporting periods and to detect submission of incorrect data or other offences. The establishment of a unified electronic register of declarations is not foreseen either. The third problem of asset disclosure rules is that declarations are supposed to cover the period of only one year, making almost impossible to estimate the assets acquired by the public servant before assuming the office. In order to ensure effective counteraction to illicit enrichment, public functionaries, including MPs, should be legally required to declare all the valuable property and assets belonging to them at the date of submission of their declarations after assuming the office and not only the assets acquired in the year preceding the year of submission of a declaration. Fourth, one of the major problems of Ukraine is inconsistency between the salaries of public functionaries and their style of life, suggesting that many of them receive bribes or other illegal benefits allowing to cover their huge expenses. Therefore, the Ukraine's model of asset disclosure should be targeted primarily at detecting illicit enrichment rather than at prevention of the conflict of interest. To detect the respective cases, mandatory verification of the asset declarations (at least for the declarations submitted by high ranking officials) is required. Notwithstanding that, the law does not provide for mandatory verification of the declarations (except the case of examination of declarations submitted before the initial assuming public office; however such examination is not adequately regulated). Moreover, no documents have to be attached by official to his or her declaration to prove the legality of sources of income and other data specified in declaration. Fifth, not all declared information on assets need to be specified. In particular, officials are legally obliged to provide details (value, location etc.) for immovable property, means of transport, savings in banks and shares in capital, while all other assets acquired in the year under report (including precious metals and stones, jewelry, art collections and other similar personal property) need to be presented in one category ("Other expenses"). Sixth, the law fails to establish any limits for the value of assets and expenses that are expected to be declared - it is up to a public functionary to decide what property should be considered valuable and declared. Seventh, an MP as well as any other public servant is not obliged to

present in a declaration any details for expenses or property (with a few exceptions) of his or her family members, that might hamper detection of the cases of illicit enrichment. Finally, due public access to the declarations is not ensured in practice. While in many European countries financial statements of certain categories of public servants are required to be posted on the websites (except for the personal data covered by privacy requirements), in Ukraine they are subject to publishing in official bulletins of the respective bodies, that makes access to them complicated – such bulletins are not available in Internet.

Ukraine's legal framework does not properly regulate the conduct of the MPs. The Constitution, the Law on the Status of the MPs as well as the parliament's Rules of Procedure set forth a number of rules to be followed by the people's deputies, but failure to comply with them in most cases entails no liability, since sanctions are not envisaged in Law. The list of disciplinary sanctions applicable to the members of parliament is narrow and limited mainly to warning, while prohibition to participate in the parliament's sittings may be imposed only in a few cases. The speaker's powers to impose sanctions are limited, while the parliament usually fails to impose them since most of the MPs infringe the provisions setting the standards of their behaviour. As a result, unethical behaviour of MPs is a widespread phenomenon. The parliaments of some European countries (Latvia, Lithuania, Poland, the UK) adopted the Codes of conduct or other similar documents to guide the MPs conduct. In Ukraine, such Code has yet to be adopted.

To prevent corruption and conflict of interest in activities of the members of the Ukrainian legislature it is advisable to:

1. shorten the list of incompatibility requirements applicable to MPs and to introduce mandatory registration of the MPs' personal interests;
2. bring the incompatibility restrictions provided for by the Law on Status of MP in line with the respective restrictions imposed by the Law on Principles of Prevention and Counteraction to Corruption;
3. introduce amendments to the Constitution of Ukraine which would allow the parliament to terminate the powers of the MPs who failed to comply with the legal requirements on incompatibilities, or to supplement the Code of Administrative Offences (namely, Article 172-4 of the Code) with provisions that would allow the courts to terminate MP's office simultaneously with imposition of administrative sanctions for failure to comply with requirements on incompatibilities;
4. consider the possibility of establishment of the independent specialized anti-corruption body (after adoption of the respective changes to the Constitution of Ukraine) entitled to detect the corruption offences committed by high ranking officials and to bring them to criminal or administrative liability;
5. specify the legal restrictions pertaining to abuse of office, laid down in Article 6 of the Law on Principles of Prevention and Counteraction to Corruption, taking into account the approaches applied to setting such restrictions in European states, as well as to supplement the list of restrictions envisaged in Article 6 with the restrictions provided for by Article 10 of the Law on Principles of Prevention and Counteraction to Corruption;
6. consider the possibility of application to MPs of restrictions on employment of close relatives, envisaged in Article 9 of the Law on Principles of Prevention and Counteraction to Corruption;
7. apply restrictions pertaining to the value of gifts and donations that can be received by MPs and other public functionaries (Article 8 of the Law on Principles of Prevention and Counteraction to Corruption) to donations and gifts received from their family members to prevent the relevant legal provisions from being circumvented;
8. supplement the Law on Principles of Prevention and Counteraction to Corruption with the list of possible situations which constitute the conflict of interest (this list should not be exhaustive);
9. consider the possibility of the establishment of a separate body entitled to provide the public servants with guidance and advice on the conflict of interest regulation, to promote the best practice in the respective field, as well as organize and/or deliver training on the conflict of interest regulation (or to grant the above powers to the Main Department of Civil Service); to grant the unit within the structure of the Secretariat of the Verkhovna Rada of Ukraine powers to guide legislators on the issues related to the prevention of the conflict of interest;
10. introduce mandatory registration of the personal interests of MPs in accordance with the best European practice, in particular, to envisage registration of the positions, business and other activities not related to MP's office, value of the shares in capital etc., with disclosure of the general information on the persons in whose interests the relevant activities are carried out;
11. introduce mandatory declaration of the personal interests of MPs while submitting the draft laws for the parliament's consideration or taking the floor at the meetings of the committees or plenary

- meetings; to supplement the parliament's Rules of Procedure and the Law on Parliamentary Committees with provisions preventing MPs from participation in consideration of the issues in respect to which an MP has a personal interest and (as one of the possible options) from voting for or against decisions related to the issues connected to personal interests of MPs;
12. introduce proportionate, effective and dissuasive sanctions for offences related to prevention of the conflict;
 13. set the model of asset declaration targeted primarily at detection of the cases of illicit enrichment, that would include the following elements: 1) submission of the asset declarations after assuming office as well as after termination of powers, 2) obligation to inform about all the changes in the assets/expenses occurred in between submission of declarations, 3) mandatory attachment to the declaration of the documents proving the sources of income and other information entered into declaration, 4) mandatory verification of the data entered into a declaration to detect the cases of illicit enrichment and other offences related to declaration of assets, 5) establishment of the independent body empowered to check the declarations submitted by high ranking officials and to investigate offences pertaining to asset declaration, 6) official's obligation to prove the legality of sources of income, 7) obligation of the public functionaries to declare all their assets (whose value exceeds an established level) regardless of the time when such assets were acquired, 8) the possibility of submitting declarations in an electronic format, 9) an exhaustive list of the data entered into a declaration that cannot be provided to citizens upon their requests for information, and 10) obligatory publication of the asset declarations of certain categories of public servants (including MPs) on the websites of the bodies which employ the respective officials (or on the website of the body which will carry out verification of the declared data if such body is established);
 14. introduce proportionate, effective and dissuasive disciplinary sanctions for infringement of the rules of conduct by MPs, in particular for unreasonable failure to participate in the meetings of the parliament and committees, for voting for other MPs etc; broaden the scope of powers of the speaker in terms of bringing MPs to disciplinary liability and imposition of the relevant sanctions;
 15. adopt the Code of conduct for MPs, which, in addition to general principles of MP's behaviour, would also guide the MPs on issues related to prevention of the conflict of interest and ethics, as well as clearly define the procedure for bringing the MPs to disciplinary liability, and clarify the obligations imposed on MPs by the laws (for instance, in terms of communication with the voters and media etc.).

ДОВІРА ДО ВЛАДИ. СТАВЛЕННЯ ДО ВИБОРЧОЇ РЕФОРМИ

Результати соціологічного опитування

Методологія

Під час соціологічного дослідження було опитано 1200 респондентів віком від 16 до 75 років у 48 містах та 30 селах в усіх регіонах України. При опитуванні витримані квоти за статтю й віком. Час проведення польового етапу дослідження – з 8 по 15 серпня 2011 року. Математична точність вибірки становить $\pm 3\%$.

Опитування здійснене на замовлення **Лабораторії законодавчих ініціатив** в межах щомісячного дослідження «Омнібус» (Opibus) компанією **TNS в Україні**.

Після типологізації областей було виокремлено наступні групи регіонів:

- населення міста Києва;
- населення ПІВНІЧНОГО регіону (Київська, Чернігівська і Житомирська області);
- населення ПІВНІЧНО-ЗАХІДНОГО регіону (Волинська, Рівненська і Хмельницька області);
- населення ЗАХІДНОГО регіону (Львівська, Івано-Франківська і Тернопільська області);
- населення ПІВДЕННО-ЗАХІДНОГО регіону (Чернівецька і Закарпатська області);
- населення ЦЕНТРАЛЬНОГО регіону (Черкаська, Полтавська, Вінницька і Кіровоградська області);
- населення ПІВНІЧНО-СХІДНОГО регіону (Харківська і Сумська області);
- населення СХІДНОГО регіону (Донецька і Луганська області);
- населення ПІВДЕННО-СХІДНОГО регіону (Дніпропетровська і Запорізька області);
- населення ПІВДЕНОГО регіону (Одеська, Миколаївська і Херсонська області);
- населення КРИМСЬКОЇ АР.

При використанні даних посилання на **Лабораторію законодавчих ініціатив** та компанію **TNS в Україні** обов'язкове!

1. Довіра громадян до суспільних інститутів

Традиційно для України, **найбільше громадяни довіряють Церкві** (71,7% респондентів висловили повну або переважну довіру їй), **ЗМІ – як українським** (54,4%), **так і російським** (43,6%) **й західним** (37,8%) – **та Збройним силам** (39,5%). **Найменше довіри, як і у лютому-2011, у Судів** (16,6%). Українці не схильні довіряти й **Парламенту** (16,7%), **Прокуратурі** (18,8%), **Уряду** (19,8%) **та Міліції** (20,8%)

Наскільки ви довіряєте кожному з цих соціальних інститутів та організацій? (повна та переважна довіра)	Серпень 2011
1. Церква	71,7%
2. Українські ЗМІ	54,4%
3. Російські ЗМІ	43,6%
4. Збройні сили	39,5%
5. Західні ЗМІ	37,8%
6. Місцеві ради	33,5%
7. СБУ	29,5%
8. Місцеві державні адміністрації	28,9%
9. Президент України	26,6%
10. Профспілки	26,2%
11. Міліція	20,8%
12. Кабінет Міністрів України	19,8%
13. Прокуратура	18,8%
14. Верховна Рада України	16,7%
15. Суди	16,6%

Загальний рівень довіри до Президента України

Повністю довіряють	8,8%
Переважно довіряють	17,8%
Переважно не довіряють	22,7%
Повністю не довіряють	42,9%
Не змогли відповісти	7,8%

Президенту України найбільше довіряють у **Донецькій, Луганській та Запорізькій** областях, але в жодному з цих регіонів показники повної та переважної довіри не перевищують 46%. Найменше главі держави довіряють у **Львівській** (8,1% повної та переважної довіри) й **Івано-Франківській** (3,2%) областях. Серед респондентів, які відносять себе до українців за національністю, Президенту довіряють 23,9%. В той же час серед опитаних громадян, що ідентифікують себе як етнічні росіяни, цей показник складає 36,9%.

Загальний рівень довіри до Верховної Ради України

Повністю довіряють	2,8%
Переважно довіряють	13,8%
Переважно не довіряють	25,8%
Повністю не довіряють	50,8%
Не змогли відповісти	6,8%

Загальний рівень довіри до Кабінету Міністрів України

Повністю довіряють	4,4%
Переважно довіряють	15,4%
Переважно не довіряють	25%
Повністю не довіряють	47,7%
Не змогли відповісти	7,5%

2. Динаміка зміни рівня суспільної довіри до влади

Дослідження засвідчує подальше падіння рівня довіри українців до влади, яке спостерігається з вересня минулого року. Якщо рік тому Президенту України довіряли 41,3% українців, то у лютому 2011 року цей показник склав вже 31%, а у серпні – 26,6% (тобто падіння рівня довіри за рік склало близько 15%). Кабінету Міністрів України у вересні минулого року довіряли 29,7% респондентів, у лютому цього року цей показник знизився до 22,9%, а зараз складає 19,8% (падіння за рік – 10%). Верховній Раді України рік тому довіряли 21,4% українців, через півроку – 18,7%, а у серпні нинішнього року – 16,7% (падіння рівня довіри за рік – майже на 5%).

	Вересень-2010	Лютий-2011	Серпень-2011
Президент України	41,3%	31%	26,6%
Кабінет Міністрів України	29,7%	22,9%	19,8%
Верховна Рада України	21,4%	18,7%	16,7%

3. Ставлення до можливої відміни пункту «проти всіх»

На питання «Чи потрібно прибрати з бюлетенів на парламентських виборах пункт «не підтримую жодного кандидата» (пункт «проти всіх»)»? майже 70% опитаних громадян України відповіли «Ні», в той час як підтримали скасування відповідної графі лише близько 20%.

Чи потрібно прибрати з бюлетенів на парламентських виборах пункт «не підтримую жодного кандидата» (пункт «проти всіх»)?	
Так	19,4%
Ні	68,8%
Не змогли відповісти	11,8%

4. Ставлення до можливої заборони виборчих блоків

Питання «Чи підтримуєте Ви заборону участі у виборах до Верховної Ради України виборчих блоків кількох партій?» виявилось найбільш складним для респондентів – 27,2% опитаних не змогли на нього відповісти. Серед тих, хто зміг визначитися, більшість висловилися за те, щоб виборчі блоки і надалі могли брати участь у виборах до парламенту – таких майже 40%. За заборону блоків партій на виборах до Верховної Ради України виступили 33,6% респондентів.

Чи підтримуєте Ви заборону участі у виборах до Верховної Ради України виборчих блоків кількох партій?	
Так	33,6%
Ні	39,3%
Не змогли відповісти	27,2%

5. Ставлення до виборчої системи

Серед різних типів виборчих систем найбільшу прихильність серед респондентів здобула мажоритарна система (виборці голосують за конкретного кандидата від свого округу) – 37,4% опитаних визначили її як найкращу. 31,3% респондентів віддали перевагу пропорційній системі з відкритими списками (виборці голосують за конкретного кандидата в списку партії, яку вони підтримують). Ще 24% опитаних вважають найкращою змішану систему (виборці голосують і за партії, і за конкретного кандидата від свого округу). Найменше прихильників здобула діюча наразі пропорційна система з закритими списками (виборці голосують лише за партії без можливості обирати конкретного кандидата) – лише 5,7% респондентів.

Яка система виборів до Верховної Ради України найкраща, на Вашу думку?	
Пропорційна система з закритими списками (виборці голосують лише за партії без можливості обирати конкретного кандидата)	5,7%
Пропорційна система з відкритими списками (виборці голосують за конкретного кандидата в списку партії, яку вони підтримують)	31,3%
Мажоритарна система (виборці голосують за конкретного кандидата від свого округу)	37,4%
Змішана система (виборці голосують і за партії, і за конкретного кандидата від свого округу)	24%
Не змогли відповісти	1,6%

З даними попередніх соціологічних досліджень Лабораторії законодавчих ініціатив можна ознайомитись на сайті <http://parlament.org.ua> в розділі «Експертні матеріали / Соціологія». При використанні інформації посилання на Лабораторію законодавчих ініціатив та компанію TNS в Україні обов'язкове!