

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства
щодо правил поведінки членів парламенту (депутатської етики)*

Анотація

В аналітичній записці здійснено порівняльний аналіз законодавства іноземних держав щодо встановлення правил поведінки членів парламенту. Було досліджено міжнародні стандарти, акти Європейського Парламенту, а також законодавство таких країн, як Велика Британія, Німеччина, Австрія, Латвія. Проведений аналіз засвідчив, що всі держави розглядають правила поведінки члена парламенту як важливу складову його правового статусу й запроваджують відповідні норми як на рівні Конституції, спеціального закону про статус члена парламенту чи парламентського регламенту, так і на рівні окремого акта – Кодексу правил поведінки членів парламенту, який може бути додатком до регламенту або окремим документом.

I. Вступна частина

Гарантії здійснення повноважень парламентарів у багатьох зарубіжних країнах не є настільки ж деталізованими, як це має місце в законодавстві України. Суттєву роль у даному випадку відіграють загальні конституційні принципи як концептуальні засади здійснення парламентарем його повноважень.

Відповідно до частини першої статті 8 Закону «Про статус народного депутата України» у своїй діяльності народний депутат повинен дотримуватися загально визнаних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян; утримуватися від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду, державу.

Крім того, на народного депутата поширюється дія Закону «Про запобігання корупції», який зобов'язує його під час виконання своїх службових повноважень неухильно додержуватися вимог закону та загально визнаних етичних норм поведінки, бути ввічливим у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими (частина перша статті 38 Закону). Цей Закон також є правовою основою для розробки кодексів чи стандартів професійної етики, зокрема в ньому визначено загальні вимоги етичних норм поведінки.

Крім того, проектом Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу)» (реєстр. № 8327 від 30.12.2022) пропонується внести зміни до чинних положень щодо депутатської етики, що містяться в законах України «Про статус народного депутата України» (щодо принципів, правил, забезпечення депутатської етики, відповідальності за порушення норм депутатської етики), «Про комітети Верховної Ради України» (щодо повноважень, кількісного та персонального складу комітетів, зокрема щодо персонального складу комітету Верховної Ради України,

до предмета відання якого віднесено питання контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики) та Регламенту Верховної Ради України (щодо дотримання дисципліни й норм етики народними депутатами на пленарному засіданні, оскарження рішення про відповідальність народного депутата за порушення норм депутатської етики, звітності комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики).

Світовою практикою парламентаризму вироблено три основні моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту. Перша модель передбачає створення судового або квазісудового органу, який здійснює контроль за дотриманням депутатами норм етики в їх професійній діяльності. Труднощі, пов'язані із застосуванням цієї моделі, полягають у тому, що будь-які порушення норм поведінки призводять до відкриття кримінального провадження щодо парламентаря.

Друга модель спирається на саморегулювання парламенту. Вона передбачає створення спеціального парламентського комітету з питань етики депутатської діяльності, який повинен працювати зі звітністю, розслідувати випадки можливої негідної поведінки й накладати санкції на парламентарів, підозрюваних у порушенні правил. Недоліком такої моделі регулювання є те, що вона перетворює членів парламенту на слідчих, суддів та присяжних замість зосередження на здійсненні ними своїх повноважень в якості членів парламенту.

Третя модель поєднує в собі елементи перших двох. Нею передбачається створення незалежного спеціалізованого органу, який призначається та звітує перед парламентом. Цей орган розслідує справи й надає консультативну допомогу членам парламенту з питань, пов'язаних із застосуванням норм етики, але санкції за їх порушення (у разі виявлення такого факту в ході розслідування) накладає спеціально створений комітет парламенту.

Багато парламентів не розробляють кодекси поведінки парламентарів, воліючи покладатися на професійні стандарти, що існують у системі законів, правил, процедур і регламентів. Однак, ухвалення кодексів поведінки є «швидкозростаючою тенденцією», і ряд держав заявили, що «в даний час розглядають можливість розробки та введення в дію кодексів поведінки»¹.

Рекомендація прийняти Кодекс поведінки народного депутата України також міститься в Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, яку підготувала в 2016 році місія Європарламенту. Зокрема, пропонується розробити й інституціоналізувати у Верховній Раді України Кодекс поведінки народного депутата України з урахуванням принципів всеосяжності, консультативності, прозорості та відповідно до кращої світової практики².

¹ Règlement de l'Assemblée nationale de France. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>

² Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

Оціночним звітом стосовно України за результатами 4-го раунду оцінювання, прийнятим 23 червня 2017 року під час 76-го Пленарного засідання GRECO, що відбулося 19–23 червня 2017 року, Україні надано рекомендації щодо кодексу поведінки народних депутатів. Група експертів GRECO наголошує, що прийняття кодексу поведінки створить переваги як для самих парламентарів, так і для їх сприйняття громадськістю. Група відзначає, що просвітницький ефект від розробки кодексу й забезпечення його відповідності викликам сьогодення є надзвичайно важливим для інституції, яка прагне подолати кризу довіри. Ключовою умовою дієвості кодексу після його ухвалення є активне залучення парламентарів до наступного етапу. Вони повинні внести пропозиції та обговорити ідеї щодо вдосконалення кодексу, взяти участь у написанні його положень, переглянути і затвердити остаточні формулювання. Ухвалення такого кодексу також має супроводжуватися наданням додаткових практичних рекомендацій. Зокрема, необхідна додаткова підтримка щодо пояснення народним депутатам правил роботи парламенту й очікувань від його діяльності. Також потрібні роз'яснення викликів, пов'язаних із вирішенням потенційних або існуючих конфліктів інтересів (наприклад, далі у цьому звіті аналізуються розкриття зовнішніх зв'язків посадовців, прийняття ними подарунків тощо)³.

II. Основна частина

Міжнародні стандарти

Правила поведінки членів парламенту є загальноприйнятим компонентом міжнародних стандартів щодо врегулювання конфлікту інтересів і запобігання корупції. Положення цих стандартів закріплені в таких основних міжнародних актах:

- Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, ухвалений Конгресом місцевих та регіональних влад Європи 7 листопада 2018 року⁴. Мета цього Кодексу – пропагувати чесність і непідкупність державного врядування шляхом визначення таких принципів та стандартів поведінки, яких очікують від усіх суб'єктів, залучених до місцевого та регіонального врядування;
- Рекомендації, надані Групою держав по боротьбі з корупцією (GRECO) щодо антикорупційних органів, зокрема під час Четвертого раунду оцінки. Основна увага в них приділяється, зокрема, членам парламенту, кодексам їх поведінки, конфлікту інтересів та лобізму⁵. GRECO досліджує питання запобігання корупції щодо членів парламентів через: етичні принципи та правила поведінки,

³ Четвертий раунд оцінювання Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів, ухвалений на 76-му Пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 року). URL: <http://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>

⁴ Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, ухвалений Конгрес місцевих та регіональних влад Європи 7 листопада 2018 року. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>

⁵ Fourth Evaluation Round. Evaluation and Compliance Reports. URL: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>

забезпечення дотримання правил щодо конфлікту інтересів; заборону або обмеження певної діяльності; декларації про майно, доходи, зобов'язання та інтереси тощо;

- Рекомендація CM/Rec(2017)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про правове регулювання лобістської діяльності в контексті прийняття публічних рішень⁶, яка закликає створити або додатково зміцнити, залежно від обставин, послідовну та всеосяжну основу для правового регулювання лобістської діяльності в контексті прийняття публічних рішень відповідно до передбачених керівних принципів;

- Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією», яка, серед іншого, передбачає необхідність вжиття ефективних заходів для запобігання корупції та, у зв'язку з цим, підвищення обізнаності громадськості та сприяння етичній поведінці⁷;

- Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, в якій закріплено, що кожна держава-учасниця прагне застосовувати, у рамках своїх інституційних і правових систем, кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій⁸;

- Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1214 (2000) «Про роль парламентів у боротьбі з корупцією»⁹, в якій проголошено, що парламентарії зобов'язані не лише дотримуватися букви закону, але й подавати приклад невідкупності суспільству загалом, впроваджуючи та забезпечуючи виконання власних кодексів поведінки;

- Брюсельська Декларація Парламентської Асамблеї ОБСЄ, яка закликає парламенти держав-учасниць ОБСЄ розробити та опублікувати суворі стандарти етики та поведінки на службі для парламентаріїв та їх співробітників¹⁰.

Європейський Парламент

Кодекс поведінки для депутатів Європейського Парламенту з огляду на фінансові інтереси та конфлікт інтересів¹¹ був ухвалений у грудні 2011 року та набув чинності 1 січня 2012 року. Правила процедури Європейського Парламенту¹²

⁶ Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making. Recommendation CM/Rec(2017)2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbyingactivities/168073ed69>

⁷ Resolution (97)24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption (Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers. URL: <https://rm.coe.int/16806cc17c>

⁸ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

⁹ Resolution 1214 (2000) Role of parliaments in fighting corruption. adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 5 April 2000 (13th Sitting). URL: <https://pace.coe.int/pdf/a0c9b8a37b0c207a32c3c8c4694b38ad75510e30ed499875d795141eb6523baa/res.%201214.pdf>

¹⁰ Brussels Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly. 15th Annual Session of the OSCE Parliamentary Assembly, Brussels, 3-7 July 2006. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/19799.pdf>

¹¹ Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflict of Interests URL: http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305_Code_of_conduct_EN.pdf

¹² Rules of Procedure of the European Parliament. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-09-13_EN.pdf

містять положення щодо стандартів поведінки й заходів, яких необхідно вжити у разі недотримання цих стандартів. Кодекс поведінки є додатком до Правил процедури. Кодекс поведінки є юридично обов'язковим для всіх членів Європарламенту.

Кодекс містить такі положення: керівні принципи (стаття 1); основні обов'язки членів парламенту (стаття 2); конфлікт інтересів (стаття 3); декларації членів парламенту (стаття 4); подарунки або аналогічні переваги (стаття 5); діяльність колишніх членів парламенту (стаття 6); Консультативний комітет з питань поведінки членів парламенту (стаття 7); процедура у випадку можливих порушень Кодексу поведінки (стаття 8); імплементація (стаття 9).

Президент Європейського Парламенту може передати передбачуваний випадок порушення Кодексу поведінки до Консультативного комітету з питань поведінки членів парламенту. Консультативний комітет з поведінки членів парламенту дає конфіденційні вказівки протягом 30 днів щодо тлумачення та впровадження положень Кодексу поведінки. Член парламенту має право покладатися на такі вказівки.

Якщо є підстави вважати, що член парламенту міг порушити Кодекс поведінки, Президент Європейського Парламенту може передати це питання до Консультативного комітету з питань поведінки членів парламенту, який оцінить ймовірне порушення й надасть пораду Президенту щодо можливих заходів, яких необхідно вжити. Втім Президент ухвалює обґрунтоване рішення, яке може включати покарання, передбачене Правилами процедури Європейського Парламенту.

Відповідно до Правил процедури Європейського Парламенту (правило 176) Президент запрошує відповідного члена парламенту подати письмові пояснення до прийняття рішення. Президент також може прийняти рішення про скликання усного слухання, коли це буде доцільніше.

Правила процедури Європейського Парламенту (правило 176) передбачають такі заходи відповідальності:

- a) догану;
- b) втрату права на добові на період від двох до тридцяти днів;
- c) без шкоди для права голосу на пленарному засіданні й за умови суворого дотримання стандартів поведінки депутатів у цьому випадку – тимчасове відсторонення від участі в усіх або деяких заходах Парламенту на період від двох до тридцяти днів, коли парламент чи будь-який із його органів, комітетів чи делегацій збираються;
- d) заборону члену представляти парламент у міжпарламентській делегації, міжпарламентській конференції чи будь-якому міжінституційному форумі на строк до одного року;
- e) у разі порушення конфіденційності, обмеження прав на доступ до конфіденційної або секретної інформації терміном до одного року.

Водночас поведінка персоналу Європейського Парламенту суворо регулюється Положенням про посадових осіб та умови працевлаштування інших службовців Європейського Союзу¹³, Керівництвом щодо обов'язків посадових осіб та інших службовців Європейського Парламенту¹⁴.

Парламент Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії

Хоча парламентські резолюції, що стосуються питань поведінки, датуються ще 1695 роком, Кодекс поведінки Палати громад Сполученого Королівства Великої Британії, розроблений Комітетом зі стандартів і привілеїв, був вперше прийнятий у липні 1996 року. Кодекс поведінки Палати лордів Сполученого Королівства, розроблений Комітетом Палати лордів, був вперше прийнятий у липні 2001 року. Кодекси поведінки обох палат доповнюються детальними вказівками, тобто Керівництвом із правил поведінки членів Палати громад і Керівництвом до Кодексу поведінки в Палаті лордів. Кодекси та Керівництва регулярно переглядаються. Так, чинна редакція Кодексу поведінки членів Палати громад Сполученого Королівства затверджена 19 липня 2019 року¹⁵, тоді як остання редакція Кодексу поведінки членів Палати лордів Сполученого Королівства була прийнята 7 червня 2022 року¹⁶.

Кодекси поведінки для обох палат містять загалом однаковий перелік загальних принципів:

- безкорисність – приймаючи рішення, слід виходити з міркувань публічного інтересу, а не з отримання фінансових чи інших матеріальних вигод для себе, своєї сім'ї чи друзів;
- відвертість – депутати не повинні брати на себе фінансових чи інших зобов'язань щодо третіх сторін, які можуть вплинути на виконання ними своїх обов'язків;
- об'єктивність – при виборі особи на публічну посаду, постачальника послуг, даючи рекомендації щодо отримання нагород, депутати повинні керуватися виключно заслугами та кваліфікацією такої особи;
- підзвітність – депутати відповідальні за свої рішення та дії як перед народом, так і перед самими собою;
- відкритість – депутати повинні бути максимально відкритими щодо розуміння мотивів прийнятих ними рішень і дій;

¹³ Regulation (EEC, Euratom, ECSC) No 259/68 of the Council of 29 February 1968 laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities and instituting special measures temporarily applicable to officials of the Commission (Staff Regulations of Officials). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31962R0031>

¹⁴ Guide to the obligations of officials and other servants of the European Parliament (Code of conduct), adopted by the Bureau on 7 July 2008. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/406411_EN.pdf

¹⁵ The Code of Conduct Approved by the House of Commons on 12 March 2012, 17 March 2015 and 19 July 2018 together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members Approved by the House of Commons on 17 March 2015 and 7 January 2019. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1882/1882.pdf>

¹⁶ Code of Conduct for Members of the House of Lords, Guide to the Code of Conduct, Code of Conduct for House of Lords Members' Staff. Twelfth edition: June 2022. Ordered to be published 7 June 2022. URL: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/lords-commissioner-for-standards/hl-code-of-conduct.pdf>

- чесність – депутати зобов'язані декларувати будь-які приватні інтереси, що стосуються виконання своїх обов'язків, і вживати негайних заходів щодо вирішення конфлікту інтересів для захисту публічного інтересу;
- лідерство – депутати повинні дотримуватися цих принципів і слугувати прикладом для інших.

Відповідно до передбачених механізмів забезпечення дотримання визначених етичних правил кожна палата призначила уповноваженого для розслідування скарг на неналежну поведінку. Кожен уповноважений звітує перед окремим комітетом у кожній палаті, і цей комітет робить висновки й надає рекомендації палаті, якщо санкції вважаються доцільними, і звітує перед палатою про інші кроки, які вже були здійснені. Порухенням Кодексу можуть стати будь-які види неправомірної поведінки під час виконання обов'язків члена парламенту, а не просто відмова від реєстрації чи декларування фінансових інтересів. Кодекс поведінки членів Палати лордів не поширюється на виконання членами обов'язків, не пов'язаних із парламентськими процедурами (наприклад, обов'язків, пов'язаних з їхньою професією), або на сферу їхнього приватного життя. Кодекс поведінки членів Палати громад не має на меті регулювати поведінку членів у їх суто приватному та особистому житті або в їх більш широкому суспільному житті, якщо така поведінка не завдає значної шкоди репутації Палати громад загалом або його членів зокрема. Уповноважений Палати громад не може розслідувати конкретне питання, яке, як вважається, завдає значної шкоди репутації Палати, яке стосується лише поведінки члена в його приватному та особистому житті. Комітет зі стандартів і привілеїв має повноваження розглядати будь-які питання, що стосуються поведінки членів, і може розглядати випадки, коли він вважає, що особиста поведінка члена парламенту завдала значної шкоди репутації Палати.

За порушення правил поведінки члени парламенту можуть бути притягнені до відповідальності, яка спрямована на досягнення таких цілей: (а) попередження (перешкоджання іншим порушувати правила); (б) захист (забезпечення безпеки персоналу парламенту й населення); (с) покарання (видиме покарання тих, хто порушує правила); (д) відшкодування (відкрите відшкодування збитків постраждалим від порушення); (е) реабілітація (забезпечення того, щоб особи, яких визнали порушниками, змінили свою поведінку, щоб вони могли продовжувати бути активними учасниками парламентських процедур).

Щоправда, заходи такої відповідальності відрізняються залежно від палати. Так, якщо уповноважений Палати лордів дійшов висновку, що було порушення правил, і Комітет повністю або частково погоджується із цим, відповідні особи зазнають низки покарань. Комітет може рекомендувати: письмові вибачення; вибачення в залі Палати через виступ за відносно незначні порушення щодо інформування про конфлікт інтересів; вибачення в залі Палати шляхом особистої заяви; тимчасове відсторонення від роботи в Палаті на певну кількість днів засідання (протягом цього часу член парламенту не отримує зарплату й повинен залишити Палату); у найбільш серйозних випадках Комітет може рекомендувати

виключити члена з Палати громад, хоча Палата сама вирішує, чи слід відсторонювати члена від роботи в Палаті. У разі, якщо уповноважений Палати лордів підтримає скаргу щодо порушення Кодексу поведінки, він може рекомендувати відповідному комітету застосувати одну із таких санкцій: вимагати від члена парламенту вжити заходів для врегулювання ситуації, якщо не було погоджено заходів для примирення; рекомендувати Палаті заборонити члену доступ до певних будівель або служб Палати, включаючи службу підтримки парламентської діяльності; рекомендувати Палаті виключити члена зі складу відповідного комітету; рекомендувати Палаті відмовити члену в доступі до системи фінансової підтримки; рекомендувати Палаті тимчасово відсторонити члена від роботи; рекомендувати Палаті виключити члена з Палати лордів.

Окрім вказаних кодексів, правила поведінки членів парламенту Великої Британії містяться також в таких актах: Кодекс гарних манер¹⁷; Політика парламенту Сполученого Королівства щодо протидії цькуванню та залякуванню¹⁸; Політика парламенту Сполученого Королівства щодо сексуальної поведінки¹⁹ тощо.

Бундестаг Федеративної Республіки Німеччина

19 жовтня 2021 року в Німеччині набув чинності Закон про посилення правил прозорості для членів німецького Бундестагу (парламенту) (Закон про прозорість). Серед іншого, він вносить зміни до правил розкриття доходів і частки власності в компаніях, забороняє оплачувану лобістську діяльність і посилює покарання за підкуп депутатів і за отримання хабарів. Закон про прозорість вносить зміни до Закону про членів Бундестагу (Abgeordnetengesetz, AbgG²⁰) й інкорпорує Кодекс поведінки членів парламенту в текст закону.

До цього Кодекс поведінки членів німецького Бундестагу був складовою Регламенту Бундестагу²¹ від 2 липня 1990 року. Однією із причин посилення правил прозорості став «скандал із масками» в березні 2021 року. Проти кількох німецьких політиків було розпочато розслідування, а згодом вони пішли у відставку через звинувачення в тому, що вони отримували платежі в обмін на організацію контрактів на закупівлю масок для боротьби з COVID-19. Крім того, поправки до чинних правил розкриття інформації впроваджують рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO) у її Звіті четвертого раунду оцінки Німеччини.

У чинній редакції Закону про членів Бундестагу передбачено:

¹⁷ Behaviour Code. URL: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/conduct-in-parliament/ukparliamentbehaviourcode.pdf>

¹⁸ Bullying and Harassment Policy for UK Parliament. URL: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/conduct-in-parliament/bullying-and-harassment-policy.pdf>

¹⁹ Sexual Misconduct Policy for UK Parliament. URL: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/conduct-in-parliament/sexual-misconduct-policy2.pdf>

²⁰ Members of the Bundestag Act (Abgeordnetengesetz). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_abgg/index.html

²¹ Rules of Procedure of the German Bundestag. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

1) обов'язок члена Бундестагу надавати інформацію про свою діяльність, яку він виконує або здійснює, або контракти, які є обов'язковими для нього під час членства в Бундестагу, а також про ту, яка передувала його обранню до парламенту;

2) обов'язок члена Бундестагу надавати інформацію про свою діяльність як представника третьої особи в суді чи інших органах, якщо сума гонорару перевищує 1000 євро;

3) обов'язок члена Бундестагу вести облік усіх видів грошових подарунків (пожертвувань), наданих йому або їй у зв'язку з добровільним політичним зобов'язанням, або допомоги в натуральній формі, наданої донором для політичної діяльності депутата;

4) обов'язок члена Бундестагу повідомляти про конфлікт інтересів.

Відповідно до Регламенту Бундестагу в разі порушення порядку або прояву неповаги до Бундестагу до члена парламенту можуть бути застосовані такі санкції:

1) штраф – у разі незначного порушення порядку або неповаги до Бундестагу Президент може накласти штраф у розмірі 1000 євро на члена Бундестагу, навіть якщо його чи її не закликали не здійснювати порушення. Повторне порушення карається штрафом у розмірі 2000 євро (стаття 37);

2) призупинення повноважень членів Бундестагу – Президент Бундестагу може наказати члену парламенту, який вчинив серйозне порушення порядку або проявив неповагу до Бундестагу, залишити зал на решту засідання, незалежно від того, чи закликали такого члена парламенту до порядку та (або) накладали штраф. Член Бундестагу може бути відсторонений від повноважень на термін до тридцяти днів. Відсторонення депутата від засідання може бути реалізоване не пізніше засідання, наступного за тим, на якому відбулося серйозне порушення порядку або прояв неповаги до Бундестагу. Член Бундестагу, до якого застосовано призупинення повноважень, на весь час такого призупинення також повинен бути відсторонений від засідань комітету. Відсторонений член Бундестагу не вважається таким, що перебуває у відпустці, і не має права вносити своє ім'я до журналу реєстрації присутніх у парламенті.

Національна рада Республіки Австрія

В Австрії довгий час не було спеціального кодексу поведінки членів парламенту ані для нижньої (Національної ради), ані для верхньої (Федеральної ради) палат парламенту. Правила поведінки членів парламенту були визначені на рівні конституції (Bundes-Verfassungsgesetz²²) (статті 56–59b, які визначають статус члена парламенту), регламенту Національної ради (Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates²³) (статті 101–107, які встановлюють правила підтримання порядку в Національній раді).

Лише 14 січня 2021 року Кодекс поведінки для членів Національної ради та Федеральної ради був схвалений Конференцією президента – дорадчим органом

²² Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html

²³ Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975). URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1975_410/ERV_1975_410.html

Національної ради, до якого входять Президент Національної ради та голови депутатських груп. Кодекс був розданий членам парламенту й опублікований на сайті парламенту²⁴. Зокрема, Кодекс включає такі складові:

- принципи поведінки членів парламенту;
- загальні правила поведінки;
- правила, що стосуються права бути обраним та втрати повноважень;
- положення щодо обов'язку дотримуватися конфіденційності та нерозголошення;
- правила щодо несумісності;
- правила щодо імунітету;
- положення щодо лобювання / представництва інтересів;
- положення щодо прийняття подарунків і пожертвувань;
- спеціальні правила щодо слідчих комітетів;
- Практичний посібник щодо звітності для членів Національної ради та Федеральної ради (Додаток 1);
- Збірник прикладів прийняття благ / прийняття подарунків (Додаток 2).

Причиною запровадження Кодексу стала доповідь Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO)²⁵, в якій вказувалося на необхідність запровадження правил врегулювання конфліктів інтересів і кодексу поведінки членів парламенту, щоб покращити погане сприйняття громадськістю обраних посадових осіб. Наприклад, незважаючи на положення кримінального кодексу проти підкупу парламентарів, GRECO виявила, що жодні превентивні чи адміністративні норми не передбачають заборон або обмежень для депутатів щодо отримання подарунків та інших переваг або спеціальної процедури, якої слід дотримуватися для декларування або для повернення небажаних або неприйнятних надходжень.

Однак, Кодекс поведінки для членів Національної ради та членів Федеральної ради здебільшого повторює існуючі законодавчі положення. Крім того, відсутні механізми моніторингу та санкцій для контролю за правильністю декларацій у разі їх добровільної публікації. У той час як підрозділ парламентської адміністрації пропонує добровільні й конфіденційні консультації членам парламенту щодо питань доброчесності та конфлікту інтересів, цей підрозділ не має повноважень перевіряти чи розслідувати, чи діють члени парламенту відповідно до закону, та чи було дотримано порад відділу відповідності. У період із квітня 2019 року по травень 2022 року 43 члени парламенту звернулися за такою консультацією до цього підрозділу. На початку 2022 року було опубліковано внутрішні вказівки для членів

²⁴ Verhaltensregeln für Abgeordnete des Nationalrates und Mitglieder des Bundesrates Herausgegeben von der Parlamentsdirektion Stand: 13.01.2021. URL: https://www.parlament.gv.at/dokument/unterlagen/Verhaltensregeln_und_Praxisleitfaden_fuer_ParlamentarierInnen_NEU_BF.pdf

²⁵ Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report. Austria. Adopted by GRECO at its 73rd Plenary Meeting (Strasbourg, 17-21 October 2016). URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f2b42>

парламенту щодо існуючих правових положень стосовно подарунків та інших переваг²⁶.

Сейм Латвійської Республіки

У Сеймі Латвійської Республіки стандарти поведінки для членів парламенту встановлюються в Кодексі етики, прийнятому в 2006 році. Кодекс був розроблений Комітетом з питань мандату та етики у тісній співпраці із представниками неурядових організацій. Він є невід'ємною частиною Регламенту Сейму²⁷, а отже є обов'язковим рівною мірою для всіх депутатів Сейму. Кодекс встановлює принципи, правила і рекомендації стосовно професійної етики, яких мають дотримуватися депутати Сейму у своєму ставленні до роботи, відносинах з іншими депутатами парламенту, іншими установами й суспільством.

Серед іншого, Кодекс передбачає такі обов'язки:

- депутат парламенту не використовує заяви і не підтримує дії, що можуть вважатися підбурюванням до незаконної діяльності. Депутат парламенту дотримується принципів прав людини й не апелює до таких ознак, як раса, стать, колір шкіри, національність, мова, релігійні переконання, соціальне походження чи стан здоров'я для підтвердження своєї аргументації;

- депутат парламенту не допускає конфлікту особистих і державних інтересів та намагається уникати ситуацій, що можуть призвести до виникнення такого конфлікту. Депутат парламенту відмовляється від запрошень, не бере участі в заходах і намагається уникати будь-яких ситуацій, що можуть створити підстави для підозри в наявності конфлікту інтересів або підірвати престиж Сейму;

- депутат парламенту утримується від участі в роботі Комітету Сейму з питань парламентських розслідувань, якщо його / її діяльність пов'язана з питанням чи періодом часу, якого стосується розслідування;

- депутат парламенту не вдається до використання свого впливу з метою незаконного отримання сприятливого рішення будь-якої державної адміністративної установи;

- депутат парламенту утримується від використання на власну користь або на користь пов'язаних із ним / нею осіб конфіденційної інформації, отриманої завдяки посаді, яку він / вона обіймає;

- депутат парламенту використовує надані йому власність і ресурси настільки помірковано й ощадливо, наскільки це можливо.

Комітет з мандату та етики здійснює нагляд за впровадженням Кодексу, зокрема, якщо надходять індивідуальні скарги. Із моменту прийняття в 2006 році Кодекс не відігравав вирішальної ролі в поведінці членів Сейму. У зв'язку з цим GRECO зазначає, що Кодекс є надто абстрактним, він не оновлювався з моменту прийняття, а Комітет з питань мандату та етики не є дуже активним у нагляді за

²⁶ 2022 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Austria. Luxembourg, 13.7.2022 SWD(2022) 520. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/46_1_194005_coun_chap_austria_en.pdf

²⁷ Rules of procedure of the Saeima. URL: <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure/?phrase=Rules%20of%20Procedures>

дотриманням Кодексу²⁸. Із цього приводу GRECO рекомендує: оновити сам Кодекс шляхом доповнення його практичними заходами з метою надання належних вказівок і консультацій членам Сейму щодо етичних положень та положень, пов'язаних із запобіганням корупції; посилити роль Комітету у вирішенні етичних питань шляхом запровадження проактивного проведення розслідування порушень етичних правил (наразі це відбувається лише за наявності скарги).

III. Висновки та пропозиції

Прийняття кодексу поведінки членів парламенту сприяє досягненню 4 цілей: запобігання корупції; посиленню підзвітності; професіоналізації політики й дотримання міжнародних стандартів. Однак прийняття спеціального кодексу поведінки членів парламенту як окремого акта не є єдиним обов'язковим підходом, оскільки відповідні правила поведінки можуть міститися в конституціях, регламентах парламентів і спеціальних законах, які визначають правовий статус членів парламенту.

Кодекси поведінки використовуються для систематизації та забезпечення виконання етичних стандартів і правил поведінки членів парламенту з метою підтримки та / або відновлення суспільної довіри. Вони доповнюють уже існуючі правові положення й містять як «позитивні» обов'язки (наприклад, обов'язок уникати конфлікту інтересів, обов'язок декларувати фінансові та нефінансові інтереси, дотримання прозорих правил щодо фінансування політичних партій і виборчих кампаній, дотримання чітких і прозорих правил лобіювання), так і «негативні» обов'язки (наприклад, заборона або обмеження на отримання подарунків та інших послуг; заборона на розголошення конфіденційної інформації або інформації, яка була передана депутатам у контексті виконання ними своїх повноважень; обмеження або заборона подвійних повноважень у державному та приватному секторах, що може призвести до конфлікту інтересів).

У частині держав кодекси поведінки поширюють свою дію не тільки на членів парламенту, але й на їх помічників, працівників секретаріатів політичних груп, а також членів уряду, які беруть участь у засіданні парламенту, кандидатів на виборні посади, що призначаються парламентом.

Кодекс поведінки зазвичай приймається на пленарному засіданні парламенту (палати парламенту) у формі закону або постанови. Під час процедури розгляду парламентські комітети можуть надавати рекомендації, поправки чи висновки до проекту кодексу поведінки (змін до нього).

Для ефективності кодексу поведінки важливо запровадити механізми нагляду й забезпечення дотримання правил поведінки. При цьому розрізняють три моделі такого нагляду: зовнішній нагляд (квазісудовий орган), парламентське саморегулювання (парламентський комітет) та поєднання перших двох моделей.

²⁸ Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report. Latvia. Adopted by GRECO at its 58th Plenary Meeting (Strasbourg, 3-7 December 2012). URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6d36>

У державах, які прийняли кодекс поведінки членів парламенту, санкції накладаються на пленарному засіданні парламенту або головою парламенту, а постійні чи спеціалізовані комітети надають рекомендації та проводять попереднє розслідування. Заходи відповідальності за порушення кодексу поведінки членами парламенту залежно від держави можуть набувати таких форм: попередження; відсторонення від виконання повноважень (тимчасове призупинення повноважень); фінансові санкції. Суворість санкцій зазвичай виключає можливість позбавлення імунітету чи мандату члена парламенту. Серйозні порушення можуть стати підставою для відкриття відповідних проваджень, але вже за межами процедур поведінки членів парламенту.

Важливо, щоб персонал парламенту (парламентські служби) забезпечували інформування новообраних членів парламенту щодо їх обов'язків, передбачених правилами поведінки.

Додаток

Список використаних джерел:

1. 2022 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Austria. Luxembourg, 13.7.2022 SWD(2022) 520. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/46_1_194005_coun_chap_austria_en.pdf
2. Behaviour Code. URL: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/conduct-in-parliament/ukparliamentbehaviourcode.pdf>
3. Brussels Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly. 15th Annual Session of the OSCE Parliamentary Assembly, Brussels, 3–7 July 2006. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/19799.pdf>
4. Bullying and Harassment Policy for UK Parliament. URL: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/conduct-in-parliament/bullying-and-harassment-policy.pdf>
5. Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975). URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1975_410/ERV_1975_410.html
6. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html
7. Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflict of Interests URL: http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305_Code_of_conduct_EN.pdf
8. Code of Conduct for Members of the House of Lords, Guide to the Code of Conduct, Code of Conduct for House of Lords Members' Staff. Twelfth edition: June 2022. Ordered to be published 7 June 2022. URL: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/lords-commissioner-for-standards/hl-code-of-conduct.pdf>

9. Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report. Austria. Adopted by GRECO at its 73rd Plenary Meeting (Strasbourg, 17–21 October 2016). URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f2b42>
10. Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report. Latvia. Adopted by GRECO at its 58th Plenary Meeting (Strasbourg, 3–7 December 2012). URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6d36>
11. Fourth Evaluation Round. Evaluation and Compliance Reports. URL: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>
12. Guide to the obligations of officials and other servants of the European Parliament (Code of conduct), adopted by the Bureau on 7 July 2008. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/406411_EN.pdf
13. Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making. Recommendation CM/Rec(2017)2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbyingactivities/168073ed69>
14. Members of the Bundestag Act (Abgeordnetengesetz). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_abgg/index.html
15. Règlement de l'Assemblée nationale de France. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>
16. Regulation (EEC, Euratom, ECSC) No 259/68 of the Council of 29 February 1968 laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities and instituting special measures temporarily applicable to officials of the Commission (Staff Regulations of Officials). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31962R0031>
17. Resolution (97)24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption (Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers. URL: <https://rm.coe.int/16806cc17c>
18. Resolution 1214 (2000) Role of parliaments in fighting corruption. adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 5 April 2000 (13th Sitting). URL: <https://pace.coe.int/pdf/a0c9b8a37b0c207a32c3c8c4694b38ad75510e30ed499875d795141eb6523baa/res.%201214.pdf>
19. Rules of Procedure of the European Parliament. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-09-13_EN.pdf
20. Rules of Procedure of the German Bundestag. URL: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclcfindmkaj/https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

21. Rules of procedure of the Saeima. URL: <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure/?phrase=Rules%20of%20Procedures>
22. Sexual Misconduct Policy for UK Parliament. URL: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/conduct-in-parliament/sexual-misconduct-policy2.pdf>
23. The Code of Conduct Approved by the House of Commons on 12 March 2012, 17 March 2015 and 19 July 2018 together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members Approved by the House of Commons on 17 March 2015 and 7 January 2019. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1882/1882.pdf>
24. Verhaltensregeln für Abgeordnete des Nationalrates und Mitglieder des Bundesrates Herausgegeben von der Parlamentsdirektion Stand: 13.01.2021. URL: https://www.parlament.gv.at/dokument/unterlagen/Verhaltensregeln_und_Praxisleitfaden_fuer_ParlamentarierInnen_NEU_BF.pdf
25. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
26. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, ухвалений Конгрес місцевих та регіональних влад Європи 7 листопада 2018 року. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>
27. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text
28. Четвертий раунд оцінювання Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів, ухвалений на 76-му Пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 року). URL: <http://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*