



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua



ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ТА КОРУПЦІЇ В ДЕПУТАТСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: ДОСВІД КРАЇН ЄС ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ¹

**Денис Ковриженко,
Директор правових програм
Лабораторії законодавчих ініціатив**

7 квітня 2011 року Верховною Радою України було прийнято Закон „Про засади запобігання та протидії корупції”, який визначив основні засади запобігання і протидії корупції в публічній сфері. Хоча у законі значною мірою було враховано рекомендації міжнародних організацій щодо удосконалення правового регулювання у сфері боротьби з корупційними проявами, низка його положень має рамковий характер, і їх реалізація потребує прийняття інших законодавчих актів (у тому числі про фінансовий контроль публічної служби, про запобігання конфлікту інтересів тощо). Аналіз Закону 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, правового регулювання діяльності 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 тощо. У цьому контексті успіхи національного законодавця видаються досить скромними, оскільки за винятком прийняття нового базового антикорупційного закону суттєвих кроків у напрямі запобігання корупції, зокрема – у політичній сфері, зроблено не було. Між тим, Україна продовжує посідати стабільно низькі місця в міжнародних антикорупційних рейтингах, в той час як рівень довіри суспільства до органів влади і політиків залишається вкрай низьким. Саме тому особливої актуальності набуває питання дослідження досвіду країн ЄС у сфері протидії корупції, насамперед в частині, пов'язаній з діяльністю членів парламенту. Адже саме парламентарі відіграють ключову роль у створенні правової основи антикорупційної політики, відповідно – ступінь доброчесності їх

¹ Це дослідження і його публікація здійснені 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 ґранту №121-A-00-03-00008-00. Думки і твердження, висловлені в публікації, відображають особисту позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID.

поведінки значною мірою визначає ефективність або неефективність протидії корупції в інших сферах суспільного життя.

У цій публікації основну увагу відведено дослідженню основних механізмів запобігання конфлікту інтересів та корупції в депутатській діяльності, які було запроваджено у країнах-членах ЄС. Особливу увагу при цьому було відведено аналізу правового регулювання декларування доходів та активів членів парламенту. На основі проведеного дослідження сформульовано пропозиції щодо удосконалення відповідного правового регулювання в Україні.

1. СПЕЦІАЛЬНІ ОБМЕЖЕННЯ, СПРЯМОВАНІ НА ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДЕПУТАТСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: ДОСВІД КРАЇН ЄС

У 2007 році Організацією економічного співробітництва та розвитку було проведено порівняльний аналіз законодавства і практик 9 країн-членів ЄС в частині запобігання конфлікту інтересів². 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 декларування активів, подарунків та приватних інтересів, оприлюднення відповідних декларацій; встановлення обмежень щодо подальшого працевлаштування; утримання від виконання обов'язків за наявності конфлікту інтересів тощо³.

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 суворими (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 огляд основних обов'язків та обмежень, які закріплено у законодавстві країн-членів ЄС з метою запобігання конфлікту інтересів у депутатській діяльності.

Способи встановлення спеціальних обмежень. У більшості країн ЄС (крім деяких, наприклад, Данії) загальні обмеження щодо суміщення депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлено безпосередньо Конституцією (див. Таблицю). Ступінь деталізації відповідних конституційних положень у різних країнах є різним. Наприклад, в одних країнах конституція встановлює лише деякі обмеження і дозволяє розширювати їх

² Див.: OECD (2005), “Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review”, *Sigma Papers*, No. 36, OECD Publishing.

³ 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.

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.

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, Німеччина). Зрештою, окремі Конституції (наприклад, Італії, Словенії, Португалії, Франції) 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 несумісність⁵, вимоги якого поширюються як на депутатів, так і на окремих посадових осіб. Досить поширеною є практика встановлення обмежень регламентами відповідних законодавчих органів чи їх палат. Такий підхід застосовується, зокрема, в Бельгії, Болгарії, Литві, Румунії. В Естонії, Німеччині, Польщі, Португалії та Угорщині основні вимоги до депутатів сформульовано у спеціальних законах про статус депутатів. В Іспанії та Франції положення щодо несумісності депутатського мандату з певними видами діяльності закріплено у законах про вибори (відповідно, Загальному виборчому закону та Виборчому кодексі). 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, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів. 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, які 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 видів служби 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 мандату 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). Конституцією також передбачено непрямі обмеження: Президент, судді Верховного суду не можуть бути членами парламенту (статті 61, 92 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 із статусом члена Народних Зборів.

⁵ Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeitsgesetz 1983), StF: BGBl.Nr. 330/1983.

Країна	Конституційні вимоги щодо несумісності
	Здійснення повноважень членом Народних зборів, обраним на посаду міністра, зупиняється на період здійснення повноважень міністра. На цей період його посада в Народних зборах підлягає заміщенню в порядку, визначеному законом (стаття 68 Конституції).
Греція	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 яка (яке) отримало в концесію державне підприємство. Члени парламенту, які порушують вимоги щодо несумісності мандата із зазначеними видами діяльності, повинні протягом 8 днів з дня набуття рішенням про їх обрання законної сили, повинні або скласти депутатські повноваження або звільнитись з посад, несумісних з депутатським мандатом. Якщо у зазначений строк порушення вимог 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 нікчемними. Такі договори також визнаються нікчемними 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).
Естонія	Член парламенту не може обіймати будь-які інші державні посади (параграф 63 Конституції).
Ірландія	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).
Іспанія	Вимоги щодо несумісності мандата депутата та сенатора встановлюються законом про вибори. У будь-якому випадку депутат 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 Виборчої комісії, судді, прокурора, перебувати на професійній військовій службі чи службі в органах безпеки та поліції (стаття 70 Конституції Іспанії).
Італія	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).
Кіпр	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).
Литва	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).
Латвія	Член Сейму не може укласти контракти з урядом або отримувати урядові концесії як від власного імені, так і від імені третіх осіб (стаття 32 Конституції).
Люксембург	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).
Нідерланди	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 одній з його палат з іншими посадами та видами діяльності встановлюються Законом про парламент (стаття 57 Конституції).
Німеччина	Конституцією встановлено лише непрямі 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).
Польща	Депутатський мандат є несумісним з посадами Президента Національного Банку Польщі,

Країна	Конституційні вимоги щодо несумісності
	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).
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	Посади депутата та сенатора є несумісними з посадами Президента Республіки, судді, а також 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 77 Конституції).
Словенія	Вимоги щодо несумісності депутатського мандата встановлюються законом (стаття 82 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 (стаття 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 (омбудсмана) є несумісною з членством в парламенті (стаття 71-1(1) Конституції).
Чехія	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).

Загальний обов'язок недопущення 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.

Так, параграф 22 Закону Естонії про статус члена Ріігікогу⁶ 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 Литви⁷ 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 головуєчого 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 сенатора⁸ 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 етики⁹, 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 корупції¹⁰ 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.

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.

Заборона обіймання посад в обох палатах парламенту. В країнах ЄС з двопалатною структурою парламенту в конституціях або законі часто закріплюється неможливість одночасного поєднання посад у верхній та нижній палатах парламенту. Серед країн, конституції яких містять такі положення, – Австрія, Бельгія, Ірландія, Італія, Нідерланди, Румунія. В окремих державах ця заборона відображена в законах. Наприклад, відповідно до

⁶ Status of Member of Riigikogu Act (Unofficial translation), RTI, 04.07.2007, 44, 316.

⁷ Republic of Lithuania. Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania, 17 February 1994 № I-399 (as last amended on 3 October 2006 № X-829).

⁸ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. Zasady etyki poselskiej (M.P. 1998 Nr 24 poz. 338).

¹⁰ Integrity and Prevention of Corruption Act (ZIntPK).

статті LO 137 Виборчого кодексу Франції¹¹, депутатський мандат є несумісним з мандатом сенатора.

Заборона обіймання посад глави держави та члена уряду. Заборона поєднання депутатського мандата з посадою глави держави зазвичай або прямо передбачається конституцією (Словаччина, Угорщина, Фінляндія, Чехія), 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. Наприклад, в Бельгії, Болгарії, Іспанії, Португалії, Румунії, Угорщині депутат, призначений на посаду в уряді зберігає свій мандат, однак повинен зупинити виконання депутатських обов'язків на час перебування на посаді. В інших країнах призначення парламентаря на посаду в уряді має наслідком припинення його депутатських повноважень (Естонія, Люксембург, Нідерланди, Польща).

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. Наприклад, згідно з Конституцією Бельгії призначення Урядом члена нижньої палати парламенту на оплачувану посаду має наслідком дострокове припинення його повноважень. Конституції Болгарії, Естонії, Кіпру, Литви, Румунії, Угорщини взагалі забороняють депутатам обіймати будь-які державні посади. 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, очолювати державні органи, підпорядковані уряду. Статтею 26 Закону Словенії про добросовісність та запобігання корупції¹² 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. Законом Португалії про статус членів Асамблеї Республіки¹³ депутатам заборонено обіймати посади Представника Республіки в автономному регіоні, губернатора, посади в міністерствах. В Чехії¹⁴ депутати і сенатори не можуть обіймати посади в міністерствах та інших органах виконавчої влади, апараті Президента, палат парламенту, державних фондах. Іспанський Загальний виборчий закон¹⁵ забороняє депутатам входити до складу Національної комісії з питань конкуренції (Comisión Nacional de la Competencia), обіймати посади державних секретарів, посади в канцелярії Уряду та міністерств. Згідно з Виборчим кодексом Франції депутатський мандат є несумісним з посадами, заміщення яких здійснюється шляхом призначення, а не обрання (за деякими винятками). Параграфом 6 Закону Угорщини про статус члена парламенту¹⁶ депутатам заборонено перебувати на службі в апараті парламенту чи глави держави.

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, в окремих країнах ЄС законодавець все ж

¹¹ Code électoral, version consolidée au 18 juillet 2011.

¹² Integrity and Prevention of Corruption Act (ZIntPK).

¹³ Statute governing Members of the Assembly of the Republic (Law no. 7/93 of 1 March 1993, as amended by Law no. 16/2009 of 1 April 2009).

¹⁴ Act of Law № 159/2006 Coll., of March, 16th 2006, on Conflict of Interests.

¹⁵ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

¹⁶ 1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról.

допускає можливість поєднання депутатського мандата з певними категоріями посад. 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.

Зокрема, в Португалії¹⁷ депутат не має права бути членом Національної виборчої комісії, поєднувати мандат з посадами Президента або віце-президента Економічної та соціальної ради, бути членом Ради з питань телебачення і радіомовлення (Органу регулювання медіа). У Франції¹⁸ депутатський мандат є несумісним з членством в Раді з питань економіки, соціальної політики та довкілля, здійсненням повноважень за дорученням уряду протягом більш ніж 6 місяців. Закон Угорщини про статус члена парламенту забороняє депутатам обіймати посаду омбудсмана чи перебувати на службі в його апараті, проходити службу в Державній службі аудиту, поєднувати мандат з постами президента, віце-президента або директора Національного банку Угорщини, бути членом правління чи членом виконавчого органу Агентства з питань державного майна. Чеський Закон про конфлікт інтересів¹⁹ забороняє депутатам і сенаторам обіймати посади у Вищій службі аудиту, державних фондах та апараті омбудсмана. У Люксембурзі депутатський мандат є несумісним з виконанням обов'язків члена Державної ради та члена Аудиторської палати. В Нідерландах член Генеральних штатів не може членом Державної Ради, Суду аудиторів, омбудсманом або його заступником, а в Польщі депутат не може суміщати депутатський мандат з посадами президента Національного Банку, 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. Відповідно до статті 28 Конституції Фінляндії, депутат не може бути Міністром юстиції та парламентським омбудсманом.

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 й на конституційному рівні (наприклад, в Австрії, Іспанії, Люксембурзі, Нідерландах, Польщі, Словаччині, Угорщині, Фінляндії, Чехії), в інших випадках – в законах, які встановлюють вимоги до депутатів (Португалія, Франція). У більшості держав ЄС конституції та закони, що визначають статус депутатів, забороняють парламентарям обіймати посади прокурорів (Іспанія, Нідерланди, Польща, Португалія, Угорщина, Фінляндія), перебувати на службі в поліції та інших правоохоронних органах (Іспанія, Польща, Угорщина), проходити професійну військову службу (Іспанія, Люксембург, Польща, Угорщина, Фінляндія). Неможливість обіймання депутатами посад суддів та прокурорів також прямо впливає із заборони поєднувати депутатський мандат з іншими державними посадами (Болгарія, Естонія, Кіпр, Литва).

Обмеження співробітництва з іноземними державами. У деяких державах ЄС законодавством встановлено обмеження щодо обіймання посад в органах влади іноземних країн, міжнародних організацій, виконання робіт на користь іноземних держав, міжнародних

¹⁷ Statute governing Members of the Assembly of the Republic (Law no. 7/93 of 1 March 1993, as amended by Law no. 16/2009 of 1 April 2009).

¹⁸ Code électoral, version consolidée au 18 juillet 2011.

¹⁹ Act of Law № 159/2006 Coll., of March, 16th 2006, on Conflict of Interests.

організацій, нерезидентів. Наприклад, у Франції депутатський мандат не може поєднуватись із здійсненням діяльності в інтересах інших держав чи міжнародних організацій, якщо така діяльність оплачується за рахунок коштів відповідних держав та організацій. 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. Згідно з фінською Конституцією, у разі обрання депутата до Європарламенту здійснення ним повноважень члена національного парламенту призупиняється на строк повноважень в Європейському парламенті. В Естонії депутати не можуть перебувати на службі в органах влади інших держав, обіймати посади в міжнародних організаціях, органах ЄС (у тому числі поєднувати депутатський мандат з членством в Європейському парламенті). Члени парламентів Франції та Португалії також не мають права поєднувати свої мандати з мандатом члена Європейського парламенту.

Обмеження щодо обіймання посад в органах місцевого самоврядування. Конституціями та законами окремих держав-членів ЄС часто передбачено заборону суміщення депутатського мандата з посадами в представницьких та інших органах місцевого самоврядування. Серед таких країн – 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), Португалія (депутатський мандат є несумісним з членством в самоврядних органах автономних регіонів, посадами мера та муніципального радника), Франція (депутатський мандат є несумісним з посадами в представницьких органах місцевого (в муніципалітетах з кількістю виборців понад 3 500 осіб) та регіонального (наприклад, в Асамблеї Корсики) самоврядування). Перелік цих країн не є вичерпним.

Обмеження щодо здійснення індивідуальної 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 заборони здійснення діяльності, яка має на меті одержання прибутку), парламентарям зазвичай дозволяється займатись викладацькою, творчою, науковою, публіцистичною та іншою діяльністю.

В Болгарії депутатам заборонено здійснювати будь-яку позапарламентську діяльність, що має на меті одержання прибутку. Водночас їм дозволено брати участь у роботі колегіальних органах управління та вчених (наукових) радах вищих навчальних закладів та Болгарської академії наук (але при цьому депутат не має права обіймати одноособові керівні посади).

Естонські парламентарі не мають права займатись юридичною, нотаріальною та перекладацькою практикою.

В Іспанії мандат депутата та сенатора є несумісним з будь-якою іншою (окрім депутатської) оплачуваною діяльністю, у тому числі підприємництвом, діяльністю, що здійснюється в інтересах держави та окремих осіб. Виняток з цього правила встановлено лише для разових робіт, пов'язаних з викладацькою та науковою діяльністю в рамках співробітництва з вищими навчальними закладами, якщо депутат отримує винагороду саме за виконання таких робіт.

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 статус члена Бундестагу здійснення депутатських повноважень віднесено до основної діяльності депутата, Закон не виключає можливість здійснення парламентарями професійної 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.

В Польщі депутатам та сенаторам забороняється здійснювати підприємницьку діяльність (як самотійно, 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.

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. Водночас депутати та інші посадовці мають право здійснювати педагогічну, наукову, дослідницьку, культурну, художню, спортивну та публіцистичну діяльність, вести сільське господарство та здійснювати управління об'єктами своєї власності. При цьому 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, - Болгарія, Естонія, Іспанія, Португалія, Словенія та деякі інші.

Зокрема, згідно із статтею 115 Регламенту Народних Зборів Болгарії, депутати упродовж періоду здійснення своїх повноважень можуть обіймати управлінські посади в компаніях, в яких частка держави або органів місцевого самоврядування у статутному капіталі перевищує 50%, лише за умови виходу в неоплачувану відпустку до завершення строку здійснення депутатських повноважень.

Параграф 22 Закону Естонії про статус члена Ріігікогу забороняє депутатам входити до складу керівних органів юридичних осіб публічного права, компаній з часткою держави у статутному капіталі або заснованих державою фондів.

Загальним виборчим законом Іспанії депутатам заборонено входити до складу ради директорів Корпорації іспанського телебачення і радіомовлення, обіймати посади голів рад директорів, радників та інші керівні посади в державних монополіях, компаніях з часткою державною власністю більшою за 50%, державних ощадних банках.

В Португалії депутати не можуть 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 консультативних, наукових та педагогічних колегіальних органах відповідних юридичних осіб).

В Словенії член парламенту не може обіймати посади чи бути членом 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).

Статтю 5 чеського Закону про конфлікт інтересів²⁰ 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

Обмеження щодо обіймання керівних посад в комерційних компаніях. Законодавством низки країн ЄС (Австрії, Болгарії, Італії, Словаччини, Словенії, Франції) встановлено 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.

Наприклад, відповідно до статті 6 Закону Австрії про несумісність, якщо парламентар обіймає керівну посаду в акціонерній компанії або товаристві з обмеженою відповідальністю, які здійснюють діяльність у банківській сфері, сфері транспорту, промисловості чи торгівлі, він повинен повідомити Президента відповідної палати про зайняття такої посади протягом одного місяця з дня призначення. Питання про те, чи може депутат обіймати відповідну посаду, вирішується Комітетом з питань несумісності, утвореним відповідною палатою, протягом 3 місяців з дня отримання повідомлення. Залежно від прийнятого комітетом рішення, член парламенту повинен або скласти свої повноваження, або звільнитись з посади в компанії²¹.

Статтями 117-118 Регламенту Народних Зборів Болгарії депутатам заборонено входити до складу керівних та наглядових органів комерційних компаній та кооперативів.

Відповідно до статті 5 Закону Словаччини про захист публічних інтересів при здійсненні повноважень публічними службовцями²² депутат, якщо інше прямо не передбачено законом, не може бути членом статутних, наглядових, дорадчих органів юридичних осіб, створених з метою здійснення підприємницької діяльності, за винятком загальних зборів членів (акціонерів, учасників тощо) відповідних осіб. 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 добросовісність 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.

²⁰ Act of Law № 159/2006 Coll., of March, 16th 2006, on Conflict of Interests.

²¹ Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeitsgesetz 1983), StF: BGBl.Nr. 330/1983.

²² 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.

У Франції депутати не можуть обіймати керівні посади в певних комерційних компаніях, зокрема – компаніях, які отримують субсидії або інші прямі та непрямі переваги від держави чи органів публічної влади (крім випадків, коли така підтримка встановлюється для необмеженого кола компаній, які відповідають заданим 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.

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 наступному розділі цього дослідження.

В Естонії Антикорупційний закон²³ 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 відзнаки, 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

²³ Anti-Corruption Act, passed 27 January 1999.

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.

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).

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, в Словенії член парламенту взагалі 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 депутат 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.

Якщо депутат Сейму Латвії 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. В Латвії депутат 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)²⁴. 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 ним 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, відповідачем 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 добросовісність та запобігання корупції²⁵ депутатам протягом 2 років з дня припинення повноважень заборонено представляти в парламенті інтереси підприємств, які встановили або намагаються встановити з парламентом бізнесові контакти.

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 Антикорупційному законі Естонії, наприклад, закріплено загальну заборону на укладання депутатом комерційних договорів як безпосередньо, так і через підставних осіб.

²⁴ Act on the Legal Status of Members of German Bundestag (Abgeordnetengesetz).

²⁵ Integrity and Prevention of Corruption Act (ZIntPK).

В Словаччині депутатам заборонено 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 підприємців, які на позаконкурсній основі отримували державні кредити, 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 (право голосу, право на дивіденди, право на розподіл майна, право 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 добросовісність 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.

Обмеження щодо участі у комерційних рекламних кампаніях. Законодавством деяких країн ЄС обмежено участь депутатів у комерційних рекламних кампаніях. Наприклад, 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 законодавством.

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, - 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 необґрунтованих звинувачень та виявити факти незаконного збагачення та іншої протиправної діяльності шляхом надання відповідних підтверджуючих документів та інших доказів²⁶. 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 функцій держави та органів місцевого самоврядування, 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 до кількості службовців, які мають декларувати свої активи та інтереси, а також до обсягу даних, які мають включатись до декларацій. Другим потенційним негативним наслідком, який породжується впровадженням обов’язкового декларування активів та інтересів, є зменшення кількості бажаючих обіймати посади в органах влади. Це підтверджується, зокрема, досвідом США, де у 1960-х роках після запровадження в окремих штатах розкриття інформації про активи публічними службовцями представники законодавчої та виконавчої влади відповідних штатів подали у відставку лише через небажання деталізувати інформацію про свої активи²⁷. Щоправда, зазначений недолік є небезспірним – 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 юристів²⁸. Третій наслідок – це втручання у право на приватність, особливо у тих випадках, коли депутати та інші особи повинні вказувати у своїх деклараціях близьких осіб, конкретизувати цінне рухоме майно і т.д. Разом з тим, суди багатьох країн зайняли позицію, за якою цілі, які досягаються через запровадження обов’язкового декларування активів, мають більше значення, ніж забезпечення право посадовця на приватність²⁹.

²⁶ OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, p.12.

²⁷ 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.

²⁸ Aaken, A. and S. Voigt. *Do Disclosure Rules for Parliamentarians Improve Political Outcomes?* University of St. Gallen, University of Marburg (2009), pp.25-26.

²⁹ 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.

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. Разом з тим, вже у 1974 році у Великобританії було запроваджено Реєстр інтересів членів Палати громад, хоча питання про те, яку саме інформацію мали подавати до нього депутати 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, Законом 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 року³⁰.

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 межі їхніх інтересів. Такі декларації мали б подаватись при призначенні на посади, через певні проміжки часу після призначення (регулярно), а також у разі виникнення змін у задекларованих відомостях³¹. На необхідності запровадження декларування активів та інтересів наголошується і в Конвенції ООН проти корупції, частиною п’ятою статті 8 якої 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 осіб³².

Підходи до регулювання. Питання про те, яка саме інформація, з якою періодичністю, в якому обсязі, щодо якого кола осіб має зазначатись у деклараціях про активи та інтереси, і в якому обсязі і для кого вона має відображатись у деклараціях, 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 ознайомлення³³.

³⁰ OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, p.23.

³¹ 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).

³² United Nations Convention against Corruption, adopted by the General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003.

³³ 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.

Регулювання декларування активів та інтересів: огляд основних моделей

Визначення цілей, які мають бути досягнуті через запровадження регулювання активів та інтересів є першим кроком на шляху створення відповідної системи регулювання та забезпечення її максимальної ефективності. Залежно від цих цілей у світі запроваджено дві основні моделі регулювання: 1) модель, що має на меті насамперед запобігти виникненню конфлікту інтересів; 2) модель, спрямована 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. Таку модель доцільно запроваджувати 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 важлива увага має приділятися 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 в процесі перевірки фактів порушень вони могли повідомити про такі факти правоохоронні органи. В рамках моделі, спрямованої перш за все на запобігання конфлікту інтересів, особлива увага має приділятися джерелам доходів посадовців та їх бізнесовим та іншим інтересам. Саме тому забезпечення доступу громадськості до відображених у деклараціях даних набуває не аби якого значення. Вирішальне значення для ефективного функціонування цієї моделі 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 у тих країнах, 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 у кінцевому наслідку 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, забезпечення належного рівня їх навичок та знань 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. Система декларування активів та інтересів, що має на меті перш за все запобігти незаконному збагаченню, повинна передбачати 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-off s* (Washington, DC: StAR Initiative, November 2009), pp. 6-9.

В одному з досліджень Організації економічного співробітництва та розвитку³⁴ 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 або 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 при декларуванні; про визначення органу,

³⁴ OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, pp.13-17.

відповідального за перевірку поданих декларацій; про порядок подання і перевірки декларацій; про санкції, які варто застосовувати за порушення, пов'язані 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. У той же час, у більшості країн відповідні питання врегульовано загальним законодавством (про публічну службу, про конфлікт інтересів, антикорупційним законом тощо), однак 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 розділі цього дослідження досвід країн ЄС свідчить про те, що відносини, 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, Данія, Італія, Іспанія, Німеччина, Польща, Португалія, Угорщина, Швеція); б) загальним антикорупційним законом (Болгарія, Естонія, Латвія, Румунія, Словаччина, Словенія, Чехія). 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.

Обов'язковість декларування. Декларування активів та інтересів депутатів є обов'язковим у переважній більшості країн ЄС. До винятків з цього правила варто віднести лише Грецію, Данію, Люксембург, Нідерланди, Фінляндію та Швецію. Серед цих країн законодавство про декларування активів та інтересів депутатів відсутнє взагалі лише в Греції, Люксембурзі та Нідерландах, в той час як в Данії, Фінляндії та Швеції запроваджено добровільне декларування активів та інтересів (відповідні декларації також оприлюднюються в мережі Інтернет), однак на практиці члени законодавчих органів цих країн подають декларації про активи й інтереси.

Обсяг інформації, що підлягає декларуванню. Обсяг інформації, що підлягає декларуванню, визначається цілями, які ставляться при запровадженні декларування активів та інтересів. 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 широкого спектру інформації, зокрема – про кошти на рахунках в банках, подарунки, витрати, що перевищують певну межу, готівкові заощадження, 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 немає єдиного підходу до визначення обсягу інформації, яка підлягає декларуванню. Наприклад, у Бельгії, Данії, Німеччині, Словенії та Швеції на депутатів не покладено обов'язок декларувати активи та інтереси членів сім'ї депутата, в той час як у ряді інших країн депутати зобов'язані включати відповідні відомості до своїх декларацій. Різними є й підходи до встановлення вимог до 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). Досить ліберальні вимоги до змісту декларацій передбачено й іспанським законодавством. Натомість в інших країнах декларуванню підлягає й інша інформація - про готівкові кошти, сума яких перевищує встановлений законодавством поріг (Болгарія, Латвія, Словенія), подарунки (Данія, Ірландія, Італія, Литва, Німеччина, Польща, Румунія, Угорщина, Чехія), здійснені депутатом витрати (Болгарія, Данія, Італія, Латвія, Литва).

Строки та спосіб подання декларацій. Як відзначають фахівці Організації економічного співробітництва та розвитку³⁵, „графік” подання декларацій про активи та інтереси може визначатись низкою факторів – загальними цілями декларування, обсягом ресурсів, доступних органу, що проводить їх перевірку, 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 Угорщину та 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 (Данія, Естонія, Литва, Нідерланди, Німеччина, Португалія, Словенія, Швеція) – лише у разі зміни відомостей, відображених у попередньо поданій декларації.

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

³⁵ Див.: OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, p.15.

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 процедуру 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, Латвія, Румунія, Словенія), або ж за ініціативою інших осіб (журналістів, громадян, колег по службі тощо), у випадку надання останніми інформації про порушення депутатом вимог щодо декларування (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, Головна комісія з питань службової етики в Литві, Центральне антикорупційне бюро в Польщі, Національне агентство з питань доброчесності в Румунії, Комісія з питань запобігання корупції в Словенії. 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 не може бути наділений 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).

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 16 країн ЄС відомості декларацій про активи є конфіденційними лише в Бельгії, в той час як в усіх інших країнах 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, Данія, Латвія, Литва, Німеччина, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія та Чехія.

У нижченаведеній таблиці узагальнено положення законодавства 16 країн-членів ЄС в частині декларування майна, доходів, витрат та інтересів депутатів.

Таблиця 2. Декларування активів та інтересів депутатів у 16 країнах ЄС

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

2.2. Декларування активів та інтересів: досвід 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 активи³⁶. 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 посади³⁷; 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 Бельгії³⁸. 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 повноважень³⁹, 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 Законом⁴⁰ 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

³⁶ 2 Mai 1995. - Loi relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine.

³⁷ 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

³⁸ 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 15.05.2011 р.)

³⁹ Стаття 162 Регламенту Палати представників. Див.: The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives.

⁴⁰ 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.

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.

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),⁴¹ а порядок декларування інтересів – Законом про запобігання та встановлення конфлікту інтересів 2008 р. (з наступними змінами і доповненнями)⁴². 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.

⁴¹ Закон за публичност на имуществото на лица, заемаци висши държавни длъжности (ДВ, бр. 38 от 9.05.2000 г.)

⁴² Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ДВ, бр. 94 от 31.10.2008 г.)

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 усунуті 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

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 не пізніше 31 березня року, наступного за звітним, подавати Національним Зборам щорічний 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 31.10.2008 г.).

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 розміщується 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, отриманої за запитом 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 співпрацю⁴³.

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].

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 Регламенту⁴⁴. 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 запитами 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

⁴³ 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 15.05.2011 р.).

⁴⁴ 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).

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 корупцією⁴⁵, 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

⁴⁵ Anti-Corruption Act, passed 27 January 1999.

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 Антикорупційного закону, 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 Антикорупційного закону. 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.

Антикорупційним Законом Естонії також визначено порядок перевірки відомостей, відображених у деклараціях депутатів. Якщо у посадових осіб профільного парламентського комітету виникають сумніви у достовірності відображених у декларації відомості 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 відповідних 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 інформацію 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 антикорупційним законом 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 Антикорупційного Закону).

Італія

Згідно з італійським законодавством⁴⁶, 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 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 депутати подають і щодо 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 і 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 інтересів⁴⁷. 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

⁴⁶ Legge 5 luglio 1982, № 441 Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti; <http://www.senato.it/istituzione/108469/108474/genpagspalla.htm> (останній перегляд 15.05.2011 р.).

⁴⁷ Law on Prevention of Conflict of Interest in Activities of Public Officials, 9 May 2002 (with amending Laws of 8 May 2003, 15 December 2005, 14 September 2006, 7 June 2007).

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 складається 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 правопорушення⁴⁸, неподання депутатом у встановлений строк декларації про активи, порушення вимог закону щодо порядку її заповнення та подання, чи включення до декларації неправдивих відомостей, тягне 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 (KNAB) визначено окремим Законом про Бюро з питань запобігання та протидії корупції 2002 р.

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 звільненням 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 KNAB 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 торговельних 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).

⁴⁸ Latvian Administrative Violations Code, as amended by 17 May 2007.

В Литві порядок декларування інтересів членами Сейму визначено Законом про регулювання публічних та приватних інтересів на державній службі⁴⁹, а порядок декларування їхніх активів – Законом про декларування власності і доходів резидентів⁵⁰.

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 неекономічного 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,

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)

Джерела: 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 15.05.2011 р.)

⁴⁹ Republic of Lithuania. 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).

⁵⁰ Republic of Lithuania. Law on the Declaration of Property and Income of Residents, 16 May 1996 № I-1338 (as last amended on 7 July 2009 № XI-322).

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 якої 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 якої 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.

Нідерланди

Регламентом нижньої палати голландського парламенту⁵¹ (стаття 150-а) 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 Бундестагу⁵², 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

⁵¹ Kingdom of the Netherlands. Rules of Procedure of the House of Representatives of the States-General (translation from Dutch – for information purposes only).

⁵² Rules of Procedure of the German Bundestag. Annex 1. Code of Conduct for Members of the German Bundestag.

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.

Статтю 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 подарунка 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 встановлено 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 Бундестагу⁵³. 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 сенатора⁵⁴. 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.

⁵³ Section 44-A, clause 4 of the Act on the Legal Status of Members of German Bundestag (Abgeordnetengesetz).

⁵⁴ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

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 років⁵⁵.

Статтю 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, непов'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 пожертвувань та не пов'язані з обійманням посад та здійсненням діяльності у публічному та приватному секторах.

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 службових осіб 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 місять 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.)

⁵⁵ Частина перша статті 233 Кримінального кодексу Польщі.

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.

Португалія

Обов'язкове декларування інтересів депутатів парламенту запроваджено Законом про статус членів Асамблеї Республіки⁵⁶. 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.

⁵⁶ Statute governing Members of the Assembly of the Republic (Law № 7/93 of 1 March 1993 as amended).

Порядок декларування діяльності, інтересів, фінансових зобов'язань в Румунії визначається двома Законами – Законом № 96/2006⁵⁷ та Законом № 176/2010⁵⁸. 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 євро⁵⁹.

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 договору⁶⁰.

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

⁵⁷ Lege № 96/2006 privind Statutul deputatilor si al senatorilor.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Anexa № 1 Lege 176/2010 privind integritatea in exercitarea functiilor si demnitatilor publice.

⁶⁰ Anexa №2 Legea 176/2010 privind integritatea in exercitarea functiilor si demnitatilor publice.

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 запитувані 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 років⁶¹. Законом № 176/2010 також передбачено ряд адміністративних санкцій за порушення законодавства 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.

Джерела: 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.

⁶¹ Art. 292, Codul penal.

В Словаччині процедуру декларування особистих інтересів, посад, діяльності та активів депутатів визначено Конституційним Законом № 357/2004 про захист публічних інтересів при здійсненні повноважень публічними службовцями⁶². 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.

⁶² 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.

В Словенії порядок декларування активів та інтересів визначено Законом про доброчесність та запобігання корупції⁶³. 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.

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 Комісією; 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, сформованої 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).

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 обіймались (здійснювались) 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

⁶³ Integrity and Prevention of Corruption Act (ZIntPK).

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 доброчесність 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 права 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.

Угорщина

Порядок декларування доходів та інтересів в Угорщині визначається Законом LV 1990 р. про статус члена парламенту. Згідно з ним, депутати повинні щорічно подавати спікеру парламенту декларації про активи, доходи та комерційні інтереси. Аналогічні декларації подаються подружжям або особами, які проживають з депутатом у цивільному шлюбі, а також його дітьми. Відомості, відображені у деклараціях 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 передбачена єдина санкція –зупинення виконання депутатом своїх повноважень та припинення виплати йому заробітної плати та інших категорій виплат (наприклад, представницьких тощо).

Декларація депутата про активи, доходи і комерційні інтереси складається з 5 розділів: 1) декларація про майновий стан – нерухоме майно; цінне рухоме майно (транспортні засоби, інші предмети (окремо взяті або у вигляді колекцій), вартість якого перевищує 6 розмірів заробітної плати депутата; акції та інші цінні папери; кошти на рахунках в банках; готівкові кошти, вимоги майнового характеру на суму понад 6 місячних заробітних плат депутата; боргові зобов'язання (перед державним бюджетом, фінансовими інституціями, окремими особами); 2) декларація про доходи (у якій наводиться інформація про всі отримані депутатом доходи, за винятком його заробітної плати); 3) декларація про комерційні інтереси (наводиться інформація про комерційні інтереси депутата, займані ним посади у виконавчих органах компаній); 4) декларація про кошти та майно, передане депутату для виконання депутатських повноважень, парламентом, фракцією, фондом, який підтримує законодавчу діяльність; 5) декларація про подарунки, отримані депутатом у зв'язку із здійсненням своїх повноважень.

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 інформацію⁶⁴.

Чехія

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.

В Чехії декларування депутатами своїх інтересів, діяльності, активів, доходів і фінансових зобов'язань регулюється спеціальним законом⁶⁵. Згідно із статтею 7 цього Закону кожен член парламенту повинен подавати 4 типи декларацій: про особисті інтереси; про здійснювану діяльність; про всі активи, придбані (отримані) 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

⁶⁴ Open Society Institute (2002). Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy, pp. 260-261.

⁶⁵ Act of Law № 159/2006 Coll., of March, 16th 2006, on Conflict of Interests.

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 інформація 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 підтверджену 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.

Швеція

Порядок декларування доходів, майна та інтересів членів шведського Ригздагу визначено Законом про реєстрацію зобов'язань та фінансових інтересів членів парламенту⁶⁶. 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

⁶⁶ Lag (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen.

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 förening), 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 відповідних благ та назви суб'єкта, від якого отримано відповідні блага.

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 відповідні органи або особи 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. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

- Визначити в Регламенті Верховної Ради України основні принципи поведінки народних депутатів України, передбачити ефективні та пропорційні санкції за їх порушення, порядок притягнення депутатів до відповідальності за порушення встановлених правил; передбачити накладення відповідних дисциплінарних або адміністративних стягнень окремим органом (підрозділом), наділеним достатнім рівнем незалежності від політичних впливів;
- В статті 14 Закону „Про засади запобігання і протидії корупції” або окремому законі визначити конкретні заходи, що мають вживатись депутатом з метою недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів, а також механізми їх врегулювання з урахуванням особливостей здійснення депутатських повноважень;
- У статті 7 Закону „Про засади запобігання і протидії корупції” визначити вичерпний перелік обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, який би не підлягав перегляду іншими законами України та доповнити існуючий перелік додатковими обмеженнями, які б враховували кращу європейську практику у відповідній сфері;
- Встановити граничну вартість дарунків, які можуть одержуватись депутатами, у тому числі від близьких осіб; уточнити зміст поняття „дарунку державі” (стаття 8 Закону „Про засади запобігання і протидії корупції в Україні”); передбачити окремі винятки з встановлених обмежень щодо одержання дарунків та пожертв (наприклад, для пожертв, які виділяються на лікування тяжких хвороб);
- Передбачити обов’язковість подання депутатами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру після призначення на посаду, звільнення з посади;
- Передбачити включення до декларацій депутатів про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру інших відомостей, необхідних для виявлення потенційного конфлікту інтересів та фактів незаконного збагачення;
- Передбачити обов’язкову перевірку декларацій депутатів про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру органом, наділеним достатнім ступенем незалежності, визначити його повноваження під час проведення такої перевірки;
- Закріпити в законі принцип презумпції незаконності одержання доходів та майна, згідно з яким депутати та інші особи, які відповідно до закону зобов’язані подавати декларації про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру, зобов’язані підтвердити законність одержання доходів та майна та джерел їх походження (не підтвердження відповідних відомостей має тягти звернення відповідних доходів та майна в доход держави);
- Визначити в Законі вичерпний перелік персональних даних декларацій депутатів про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру, які не підлягають оприлюдненню;
- Передбачити обов’язковість оприлюднення декларацій депутатів про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру на веб-сайті Верховної Ради України.

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

Оксана Климович

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 зокрема⁶⁷. 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 служать прикладом прозорості та відкритості, які забезпечуються 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 дослідників⁶⁸, 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 функціонування⁶⁹.

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 застосування⁷⁰. 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

⁶⁷ Wessels B., Katz R. The European Parliament, the national parliaments, and European integration, Oxford University Press, 1999 - 278 p.

⁶⁸ 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.

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

⁷⁰ L. Fuller, The Morality of Law, Rev. ed., Yale University Press, New Haven, 1969, p. 39.

суспільстві: підпорядковувати поведінку людей правилам, спрямованим на забезпечення їх добробуту і процвітання.

Як свідчать дослідження, які з 1998 року проводяться Інститутом Світового банку⁷¹, 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.

Впровадження в Україні ефективного механізму етики набуває особливої важливості з огляду на актуалізацію проблеми довіри до влади загалом⁷² та до парламенту зокрема⁷³.

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, вони є доступними; 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 році⁷⁴. Саме ці принципи закладають основу ефективної системи етики публічної служби. Вони також відводять особливу роль законодавцю, який повинен забезпечити розробку та впровадження такої системи.

⁷¹ WBI diagnostics and survey data, various countries, 1998–2006 at: National Democratic Institute for International Affairs. Legislative Research Series Paper #4, 1999.

⁷² 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)

⁷³ 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://versii.cv.ua/ii/?p=3932>; Д. Дуцик, Деструкція Верховної Ради як угроза демократії, Українська правда, 3 серпня 2009 (останній перегляд – 1 травня 2011 року).

⁷⁴ 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).

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 парламентарів⁷⁵. 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 інтересів⁷⁶, 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 законодавчих органів різних держав збираються разом в межах Глобальної Спеціальної Комісії з Питань Парламентської Етики (GOPAC, ГОПАК)⁷⁷ 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 організовуються Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO, ГРЕКО)⁷⁸.

Наприклад, Підручник з парламентської етики та поведінки⁷⁹, який недавно був представлений на розгляд Ради 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, механізмів їх реалізації і моніторингу. Для створення та забезпечення ефективного функціонування режиму

⁷⁵ К. Колесник, Особливості парламентської етики в Україні, Право України, 2004, № 6

⁷⁶ George Carney, "Conflict of Interests: Legislators, Ministers and Public Officials". Berlin: Transparency International Working Paper, 1998, § 2, p. 1.

⁷⁷ З інформацією про цю організацію можна ознайомитись тут: <http://www.gopacnetwork.org/> (останній перегляд – 1 травня 2011 року).

⁷⁸ З інформацією про ГРЕКО можна ознайомитись тут: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp (останній перегляд - 1 травня 2011 року).

⁷⁹ Див. Підручник з парламентської етики та поведінки в межах Глобальної Спеціальної Комісії з Питань Парламентської Етики (GOPAC, ГОПАК), http://www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf (останній перегляд – 1 травня 2011 року).

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**⁸⁰. 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 ефективною 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, видатків та майна. В більшості держав ці інститути в тому чи іншому вигляді закріплені у нормативних актах⁸¹.

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 дослідження⁸², 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

⁸⁰ 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).

⁸¹ National Democratic Institute for International Affairs. Legislative Research Series Paper #4, 1999.

⁸² National Democratic Institute for International Affairs. Legislative Research Series Paper #4, 1999.

переважно ініціюються членами парламенту і поширюються 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 силу⁸³. 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, чия 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**⁸⁴, тобто – застосування санкцій повинно забезпечуватись прозоро, незалежно від політичного контексту відповідними парламентськими комітетами, парламентом, спікером, судом, чи спеціально утвореним органом⁸⁵. 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.

⁸³ Bruce W. The Transition to Democracy in Latin America. London, 1996, 23.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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).

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»⁸⁶. 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 парламенту, 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 і 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'язнення⁸⁷. 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 призначене покарання у вигляді позбавлення волі на строк від шести місяців до п'яти років.

⁸⁶ Див. статтю <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/cashforquestions-mps-suspended-by-commons-1616440.html> (останній перегляд - 1 травня 2011 року.)

⁸⁷ 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).

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 санкцій⁸⁸.

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 інтересів⁸⁹. 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 нагляд за парламентарями, а підвищення моральних стандартів публічного життя.

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

⁸⁸ Bruce W. The Transition to Democracy in Latin America. London, 1996, 27.

⁸⁹ Veronica Williams, Parliamentary Codes of Conduct in Europe, 2001. Dick Toomstra. ECPRD. 72 p.

демократії⁹⁰. 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 Польщі⁹¹ 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)⁹². 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»⁹³. У зв'язку з цим, досвід цієї 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 впровадження 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 рівнів⁹⁴. 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.

⁹⁰ <http://www.democracy-building.info/systems-democracy.html>

⁹¹ <http://www.pl-info.net/poland/explore/history/parliament.htm>

⁹² Malcolm Shaw. Overview: Parliamentary Democracy Today / Parliamentary Affairs Vol. 57 No. 3, 702-713.

⁹³ http://www.parliamentarycentre.org.ua/ua/articles/tools_are_identified._now_its_time_to_see_how_they_are_used/rule_of_law

⁹⁴ Див. <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/parlment/nolan/nolan.htm>

В Польщі розбудова системи етики парламентарів стала невід'ємною частиною процесу повернення до парламентської форми правління та євроінтеграції. Етичні правила для парламентарів⁹⁵ (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).

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 Конституції⁹⁶. У них закріплено обов'язок членів Сейму дотримуватись Конституції, загально визнаних 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 Сейму⁹⁷.

Кодекс поведінки членів Палати громад британського парламенту визначає процедуру направлення запитів та скарг членами парламенту та представниками громадськості до Уповноваженого з питань стандартів поведінки⁹⁸. Останній призначається Палатою громад та звітує про свою діяльність Комітету Палати з питань стандартів та привілеїв. Аналогічний механізм впроваджено і в Палаті лордів⁹⁹.

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

⁹⁵ Див. Uchwala Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. Zasady etyki poselskiej at: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>

⁹⁶ Див. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/prawo.html>

⁹⁷ Див. Uchwala Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej at: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>

⁹⁸ Більш детальну інформацію про статус Уповноваженого Палати громад можна знайти тут: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pcfs/remit/>

⁹⁹ 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/>

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 депутатів¹⁰⁰.

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 загальнодоступними¹⁰¹. 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)¹⁰². 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 парламенту¹⁰³.

В Польщі обов'язок декларування майнового стану закріплений у Законі про виконання повноважень депутата і сенатора 1996 року, невід'ємною частиною якого є бланк декларації¹⁰⁴. 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 переваг¹⁰⁵. 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 Польщі¹⁰⁶, 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 Польщі¹⁰⁷. Парламент Польщі вдався до рішучих дій для покращення ситуації: було прийнято законодавство про лобіювання, 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

¹⁰⁰ Див. Стаття 145 Регламенту Сейму, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>

¹⁰¹ 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>

¹⁰² <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/110503/110503.pdf>

¹⁰³ Кодекс поведінки Палати громад та роз'яснення можна переглянути тут: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/200809/cmcode/735/73505.htm#a17>

¹⁰⁴ Див. Стаття 35 Закону та додаток : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/kon6.htm>

¹⁰⁵ З матеріалами дослідження можна ознайомитись тут: http://www.ce.uw.edu.pl/wydawnictwo/Kwart_2002_4/Jasiecki.pdf

¹⁰⁶ Детальніше про цю справу можна прочитати тут: <http://www.worldpress.org/Europe/1098.cfm>

¹⁰⁷ Див. детальніше: [http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Corruption_Risks_in_Poland.pdf/\\$FILE/Corruption_Risks_in_Poland.pdf](http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Corruption_Risks_in_Poland.pdf/$FILE/Corruption_Risks_in_Poland.pdf)

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 року¹⁰⁸. Аналізуючи систему державної влади в Україні, ГРЕКО звернула увагу на «загальне сприйняття державної влади в Україні як недостатньо ефективною, прозорою і упередженою, враженою 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 переслідуванні 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

¹⁰⁸ Див. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/news2007/news%2820071029%29pressreleaseeval1-2ukraine_EN.asp

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.