

ОСНОВНІ МОДЕЛІ РЕГУЛЮВАННЯ ЕТИЧНИХ НОРМ ПОВЕДІНКИ ПАРЛАМЕНТАРЯ, ВИРОБЛЕНІ СВІТОВОЮ ПРАКТИКОЮ: АКТУАЛЬНІСТЬ ДЛЯ УКРАЇНИ

BASIC MODELS OF REGULATION OF ETHICAL NORMS OF PARLIAMENT'S BEHAVIOR MADE BY WORLD PRACTICE: RELEVANCE FOR UKRAINE

Шестакова Ю.В.,

аспірантка кафедри публічної політики

*Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У рамках цієї статті досліджуються основні моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту, вироблені світовою практикою, поряд з прикладами їх застосування у країнах провідних світових демократій та в Україні. Також аналізується обрана Україною друга модель регулювання етичних норм поведінки членів парламенту та тенденції реформування парламентської етики за обраним Україною шляхом. У статті за допомогою порівняльного методу дослідження виявляються подібності і відмінності у формуванні політики щодо парламентської етики у країнах світу, у тому числі і в Україні. Дослідження проводиться і щодо подальших необхідних кроків реформування вітчизняної парламентської етики. Автором проведений аналіз стандартів та правил поведінки членів українського парламенту з метою врегулювання ситуацій етичного характеру, що виникають у процесі здійснення народними депутатами України повноважень, покладених на них Конституцією та законами України. Основний фокус зосереджено на діючій нормативно-правовій базі та її відповідності ефективним практикам зарубіжних країн та міжнародним стандартам у цій сфері. Запропоновано на основі успішної міжнародної практики ряд заходів, реалізація яких сприятиме удосконаленню чинного законодавчого забезпечення етики депутатської діяльності та інституту дисциплінарної відповідальності народних депутатів України. Автором наводяться приклади різних форм закріплення етичних норм у чинному законодавстві на прикладах, обраних для аналізу країн. У дослідженні також аналізується актуальність для України прийняття етичного кодексу парламентаря як універсальної форми врегулювання питання парламентської етики та як нагальної потреби у подальшому розвитку за другою моделлю регулювання етичних норм поведінки членів парламенту та окреслюються перспективи подальших розвідок за заявленою тематикою.

Ключові слова: парламентська етика, етичний кодекс, етична норма, парламентар, професійна етика, модель регулювання, стандарти поведінки, правила поведінки.

This article is examined the main models of regulation of ethical norms of behavior of members of parliament developed by world practice, along with examples of their application in the world's leading democracies and in Ukraine. The second model of regulation of ethical norms of behavior of members of parliament and tendencies of reforming of parliamentary ethics in the chosen way by Ukraine is also analyzed. The article is used a comparative research method to identify similarities and differences in the formation of policy on parliamentary ethics in the world, including Ukraine. Research is also being conducted on further necessary steps to reform domestic parliamentary ethics. The author analyzes the standards and rules of conduct of members of the Ukrainian Parliament in order to resolve ethical situations that arise in the process of exercising the powers of the people's deputies of Ukraine, imposed on them by the Constitution and laws of Ukraine. The main focus is on the current regulatory framework and its compliance with effective practices of foreign countries and international standards in this area. On the basis of successful international practice, a number of measures have been proposed, the implementation of which will contribute to the improvement of the current legislative support for the ethics of deputy activity and the institute of disciplinary responsibility of people's deputies of Ukraine. The author gives examples of various forms of enshrining ethical norms in current legislation on the examples of countries selected for analysis. The study also analyzes the relevance for Ukraine of the adoption of a code of ethics for parliamentarians as a universal form of regulation of parliamentary ethics and as an urgent need for further development of the second model of regulation of ethical standards of conduct of members of parliament and outlines prospects for further research.

Key words: parliamentary ethics, code of ethics, ethical norm, parliamentarian, professional ethics, model of regulation, standards of conduct, rules of conduct.

Постановка проблеми. Ще з часів утворення незалежної держави України чи не найголовнішим постало питання легітимізації українського парламенту. Легітимність парламенту визначається як відповідністю його діяльності нормам Конституції та законів, так і довірою та підтримкою пересічного громадянина до результатів діяльності найвищого законодавчого органу країни. Тільки через призму цих елементів встановлюється зворотній

зв'язок між суспільством та парламентарем. Враховуючи виклики демократичного суспільства, одним з найголовніших питань становлення парламенту як професійного законодавчого органу постає вдосконалення інституту депутатської етики регулювання етичних норм поведінки членів парламенту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Професійна етика парламентської діяльності

є об'єктом, на якому зосереджена увага багатьох науковців і практиків. Теоретичну основу дослідження складають роботи щодо правової культури та етичних норм, які викладені у працях стародавніх мислителів – Арістотеля, І. Бенґама, М. Вебера, Г. Гегеля, Р. Йерінґа, І. Канта, Г. Кельзена, Н.М. Коркунова, К. Маркса, Дж. Мілля, Дж. Мура, Дж. Остіна, Р. Радбруха, Г. Спенсера, Є.Н. Трубецького, Л. Фуллера, Е. Хьобеля, Цицерона, Ф. Енгельса та у роботах сучасних науковців – Т.Г. Аболіної, М. Амеллера, В.І. Бакштановського, Ч. Вайза, А.А. Денисова, В.В. Єфіменка, В.В. Копейчикова, О.А. Костюченка, Г. Кретшмера, О.М. Лінчука, Р.З. Лівшиця, А.Р. Мацюка, О.М. Мироненка, П.Є. Недбайла, В.С. Нерсесянца, В.Ф. Опришка, В.Ф. Погорілка, Г.М. Роберта, Т. Сінклера, П.Н. Сергійка, М.О. Теплоука, Є.А. Тихонової, Ю.В. Тихонравова, О.Ф. Фрицького, О.І. Фортова, М.Х. Хутиза, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, М. Шпета, Є.В. Шинкаренка, О.І. Юшика.

В Україні з часів становлення України як незалежної держави дослідженнями у сфері парламентської етики займалися такі науковці, як Т.Е. Василевська, В.А. Гошовська, Л.І. Даниленко, Л.А. Пашко, В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, Б.А. Гаєвський, В.Д. Горбатенко, С.Д. Дубенко, В.Л. Коваленко, В.М. Князєв, В.І. Луговий, В.К. Майборода, В.А. Малахов, І.Ф. Надольний, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, Є.В. Ромат, В.П. Тронь, В.В. Цветков та інші.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є аналіз та порівняння сучасних проблем парламентської етики на сучасному етапі розвитку у країнах провідних світових демократій та в Україні зокрема з метою визначення шляхів реалізації системних реформ, які на цей час відбуваються в Україні, з урахуванням світового досвіду. Для досягнення заявленої цілі сучасна політологія використовує різноманітні теоретичні, філософські, загальнологічні та емпіричні методи дослідження. Серед методів теоретичного пізнання виділяють, зокрема, порівняльний метод, який передбачає співставлення однотипних об'єктів з метою виявлення подібностей і відмінностей, який застосовано у цьому дослідженні.

Заявлена мета вимагає виконання таких завдань:

– дослідити сучасний стан парламентської етики в провідних демократичних країнах та Україні з урахуванням вироблених світовою практикою моделей регулювання етичних норм поведінки членів парламенту;

– із застосуванням порівняльного методу визначити рівні розвитку парламентської етики країн, що беруться для прикладу, та визначити подібності і відмінності у формуванні вітчизняної парламентської етики;

– визначити перспективи розвитку парламентської етики в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз міжнародного досвіду показує, що в багатьох розвинених країнах світу парламентська етика та вирішення етичних питань є однією із найскладніших та важливіших проблем, навколо яких зосереджується розбудова нових форм управління та врядування. Зростання кількості етичних правил та поведінки в багатьох парламентах за останні два десятиліття призвело до прийняття нових механізмів нагляду за дотриманням та застосуванням нормативних актів.

Зокрема, світовою практикою парламентаризму вироблено три основні моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту. Перша модель передбачає створення судового або квазісудового органу, який здійснює контроль за дотриманням депутатами норм етики у їх професійній діяльності.

Друга модель спирається на саморегулювання парламенту. Вона передбачає створення спеціального парламентського комітету з питань етики депутатської діяльності, який повинен працювати зі звітністю, розслідуванням випадків можливої негідної поведінки та накладенням санкцій на парламентарів, підозрюваних у порушенні правил.

Третя модель поєднує у собі елементи перших двох. Нею передбачається створення незалежного спеціалізованого органу, який призначається та звітує перед парламентом. Цей орган розслідує справи та надає консультативну допомогу членам парламенту із питань, пов'язаних із застосуванням норм етики, але санкції за їх порушення (у разі виявлення такого факту у ході розслідування) накладає спеціально скликаний комітет парламенту [1, с. 31].

Спільним фактором для усіх трьох моделей є вимога щодо розслідування порушення норм етики членом парламенту та визначення способу направлення справ на розслідування.

Різні підходи у сфері парламентської етики, як щодо впровадження етичних норм, так і щодо розслідування порушення цих норм, можна прослідкувати на прикладах країн США, Канади, Великої Британії, порівнюючи досвід цих країн з українськими реаліями.

США (Палата представників). Відповідно до Кодексу службової поведінки (Регламент палати представників XXIV, 1968, з поправками, внесеними в 1992 році) члени палати, посадові особи та штатні службовці зобов'язані завжди поводитись у спосіб, що відображатиме непідкупність палати. У цьому кодексі у порівнянні з іншими дослідженими нормативними документами обмеження наведені більш детально, і серед іншого є інформація про таке: заборона на отримання подарунків, конфлікти інтересів, змішення

особистих коштів члена палати і коштів, що були виділені на передвиборчу кампанію, неналежне використання офіційних ресурсів [2, с.40]. Питання етики вирішуються в межах Палати представників Комітетом Палати зі стандартів службової поведінки. Склад Комітету поділяється порівну між двома партіями і включає в себе 10 членів. (Правило Х, 1999 рік) (Комітет заснований в 1967 році, Резолюції палати 418, 90 Конгрес, 1 сесія). Учасники можуть подавати скарги до Комітету в письмовій формі під присягою, із зазначенням дати. (Особа, яка не є членом палати, також може подати скаргу в Комітет, але тільки в тому разі, якщо особа, яка є членом палати, засвідчить, що скарга заслуговує на розгляд). Якщо більшістю голосів Комітет визначає, що скарга «заслужує подальшого розслідування», призначається підкомітет, який складається з 4–6 членів і який вирішує, чи мало місце порушення. Якщо так, то створюється ще один підкомітет, який має встановити, чи є звинувачення обґрунтованими. Якщо так, Комітет збирається у повному складі, складає звіт і визначає міру покарання. Свої рекомендації Комітет надсилає до палати. Діапазон покарань включає засудження, догану, штраф, позбавлення або обмеження привілеїв, або, в крайньому разі, звільнення. Відповідно до Конституції для звільнення члена палати необхідно отримати 2/3 від загальної кількості голосів членів палати. Поточний механізм подання скарг і санкцій був прийнятий 105 Конгресом в 1997 році [2, с. 54–55].

Канада (Палата громад). Міністри та парламентські секретарі зобов'язані дотримуватись Кодексу з регулювання конфлікту інтересів та працевлаштування після звільнення зі служби для осіб, що обіймають вищі та керівні державні посади від 1994 року, в якому визначені етичні стандарти, засоби громадського контролю, процедура прийняття рішень, а також приватні та державні інтереси. Окрім цього, Кодекс забороняє використовувати в особистих цілях інформацію, одержану під час виконання посадових обов'язків. Винятки становлять члени палати, які не обіймають міністерські посади [2, с. 32]. Куратор з питань етики, який відповідає за дотримання Кодексу, призначається відповідно до Кодексу. Прем'єр-міністр має право остаточного рішення у випадках вирішення спорів. До посадових осіб, які не дотримуються Кодексу, вживаються заходи, які вважаються доречними прем'єром-міністром, в тому числі припинення членства в палаті. Члени палати можуть бути оштрафовані на суму 200 канадських доларів за кожен день існування конфлікту інтересів. Якщо член палати буде помічений у спекулюванні власним авторитетом, він може бути ув'язнений на один рік і оштрафований на 2 000 канадських доларів [2, с. 49].

Велика Британія (Палата громад). Кодекс поведінки членів парламенту визначає загальні норми громадського обов'язку, особистої поведінки та обов'язок реєструвати капіталовкладення. Кодекс також містить загальні заборони на отримання хабарів, оплачувану адвокатську діяльність та зловживання інформацією [2, с. 38]. Відповідно до Керівництва з правил поведінки членів палати призначені уповноважений зі стандартів та Спеціальний комітет зі стандартів і привілеїв. Уповноважений не є штатним співробітником палати. Склад Комітету ґрунтується на принципі пропорційного представництва партій. Члени палати або громадяни повинні звертатися зі скаргами в письмовій формі до Уповноваженого. Якщо доказів достатньо, то Уповноважений проводить попереднє розслідування і доповідає про висновки Комітету. Комітет проводить офіційне розслідування і вирішує, чи буде цей процес відкритим для громадськості. Комітет спрямовує справу до палати для подальшого розгляду. Палата може покарати своїх членів невикплатою зарплати та тимчасовим відстороненням від виконання обов'язків [2, с. 52–53].

Україна (Верховна Рада України). У лютому 2017 року ряд депутатів Верховної Ради України виступили з ініціативою щодо розробки та прийняття «Кодексу депутатської етики». З цією метою вони розповсюдили для підписання відповідний документ під назвою «Декларація про наміри» [2; с. 29]. В наявному правовому полі України відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би загалом урегулював питання депутатської етики. Правові засади діяльності Верховної Ради та народних депутатів, у тому числі норми їх етичної поведінки, визначаються Конституцією України [3], Законами України «Про статус народного депутата України» [4], «Про Регламент Верховної Ради України» [5]. Окремі питання, що стосуються реального та потенційного конфлікту інтересів, суттєвої зміни майнового стану, декларування майна парламентарів визначаються Законом України «Про запобігання корупції» [6].

Зокрема, Законом України «Про статус народного депутата України» (ст. 8, ст. 24) та Регламентом Верховної Ради України (ст. 51-53) народний депутат у своїй діяльності повинен дотримуватись загальноприйнятих норм моралі, уникати дій, заяв та вчинків, що компрометують його, виборців, Верховну Раду України, державу. Народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема корисливих, цілях (тобто індивідуальні та корпоративні інтереси народних депутатів не повинні перешкоджати виконанню ними представницьких функцій), повинен дотримуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики.

Статті 51-52 Регламенту забороняють внесення до зали засідань плакатів, гучномовців, перешкоджання виступам депутатів, образи на адресу депутатів, виступи без дозволу головуючого на засіданні, перевищення часу тривалості виступів. Регламентом передбачені такі види дисциплінарних заходів щодо народних депутатів: попередження (за виголошення образливих та непристойних слів, заклики до незаконних дій), припинення виступу (за виголошення образливих та непристойних слів, заклики до незаконних дій), позбавлення права виступу на засіданні (у разі повторного порушення дисципліни), позбавлення права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти пленарних засідань).

Контроль за дотриманням норм етики покладено в основному на Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України (який не є політично незалежним органом), а також головуючого на засіданні Верховної Ради (у частині дотримання правил етики на засіданнях парламенту). Зазначений Комітет покликаний відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [6] та Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» [7] виконувати контрольні функції у таких сферах відання, що стосуються дотримання норм етики депутатської діяльності: надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата України; дострокове припинення повноважень народного депутата України; несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності, дисципліна та дотримання норм депутатської етики [8].

Законом України «Про запобігання корупції» запроваджено електронне декларування майнового стану народних депутатів. Перевірка правдивості та коректності вказаних відомостей покладені на профільні органи.

Новітньою є стаття 364² Кримінального кодексу України, якою передбачена кримінальна відповідальність за умисне здійснення народним депутатом України на пленарному засіданні Вер-

ховної Ради України голосування замість іншого народного депутата України (неособисте голосування). Такі дії депутата караються штрафом від трьох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [9].

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Попри відмінності у підходах до формування комплексної системи етичних норм парламентаря у проаналізованих країнах світу, незмінною є її мета – забезпечити професійну діяльність депутатів в інтересах громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою і порушенням закону.

Проаналізувавши підходи різних країн і порівнюючи їх з українським підходом, вбачається, що Україна йде шляхом другої моделі регулювання етичних норм поведінки депутатів.

Україна, як країна, що прагне інтегруватися у європейське співтовариство, повинна вдосконалити своє законодавство у тій частині, що регулює етичну поведінку народних депутатів України, яке б встановило певні вимоги до депутатської діяльності, а також передбачало санкції за невиконання цих вимог. Враховуючи проведені дослідження, можна дійти висновку, що в Україні низький рівень парламентської етики, відсутність як Кодексу поведінки парламентаря, так і належного нормативно-правового врегулювання вказаного питання зумовлює уповільнення реформування України за другою моделлю регулювання етики депутатської діяльності.

Необхідним складником парламентської реформи в Україні є ухвалення етичного кодексу парламентаря, оскільки саме через поведінку кожного народного обранця суспільство оцінює діяльність Верховної Ради загалом. Потреба в посиленні етичних засад в політичних процесах України відповідає також світовому вектору суспільного розвитку, гуманізації міждержавних відносин, адаптації до стандартів Європейського Союзу.

Перспективи подальших розвідок полягають в аналізі механізмів запровадження етичного кодексу в Україні, оскільки для подальшого впровадження реформування парламентської етики за другою моделлю вирішального значення набуває законодавче та процедурне забезпечення відповідних норм.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Greg Power. Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct. A Guide for Parliamentarians. Global Task Force on Parliamentary Ethics. Published by GOPAC-WFD. p. 44. URL: http://www.gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf (Last accessed: 09.09.2021).
2. Суслова. І. Флурі. Ф., Будрак. В. Парламентська етика в Україні. Реалії, потреби, перспективи. Женева-Київ: Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2017. 55 с.
3. Конституція України від 28 черв. 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 09.09.2021).
4. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 лист. 1992 р. № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (дата звернення: 09.09.2021).

5. Про Регламенті Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 09.09.2021).

6. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 09.09.2021).

7. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання : Постанова Верховної Ради України від 04 груд. 2007 р. № 4-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4-17> (дата звернення: 09.09.2021).

8. Етика депутатської діяльності та інститут дисциплінарної відповідальності народних депутатів України: напрями удосконалення. Аналітична записка. *НІСД* : веб-сайт. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/etika-deputatskoi-diyalnosti-ta-institut-disciplinarnoi-vidpovidalnosti> (дата звернення: 09.09.2021).

9. Кримінальний кодекс України від 05 квіт. 2005 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 09.09.2021).