



Ухвалення Кодексу поведінки для народних депутатів України Дорожня карта

Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) надає законодавчим органам у державах-учасниках ОБСЄ експертну підтримку з питань парламентської етики та доброчесності у публічній діяльності з 2012 року. Починаючи з 2013 року, БДПЛ тісно співпрацює з Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД), Лабораторією Законодавчих Ініціатив та програмою USAID РАДА в наданні такої підтримки й Україні. Так, здійснено й опубліковано Базове дослідження БДПЛ: професійні та етичні стандарти для парламентарів,¹ яке передбачає практичні заходи, що їх можуть вжити держави-учасниці ОБСЄ для заохочення етичної парламентської поведінки.

Цей документ, розроблений спільно з програмою USAID РАДА, містить Дорожню карту з низкою рекомендацій щодо розробки та впровадження професійних і етичних стандартів для депутатського корпусу Верховної Ради України. Рекомендації підготовлено в ході діалогу із залученням та за підтримки всіх зацікавлених сторін в Україні, розпочатого ОБСЄ/БДПЛ у 2013 році. Вони базуються на висновках та уроках, винесених із цього діалогу стосовно правил етики, що скеровують професійну діяльність парламентарів в Україні, зокрема у сфері боротьби з політичною корупцією, подолання конфлікту інтересів, запровадження механізмів підзвітності, порядку роботи з лобістами та сприяння етнічній і гендерній рівності.

17 грудня 2015 року відбулись комітетські слухання на тему “Професійні та етичні стандарти для парламентарів: розробка та впровадження Кодексу парламентської етики”, за результатами яких також було укладено низку рекомендацій, спрямованих на активізацію процесу ухвалення етичних стандартів для народних депутатів України. Співорганізаторами цього заходу виступили три парламентських комітети: Комітет з питань регламенту та організації роботи Верховної Ради України, Комітет з питань запобігання і протидії корупції та Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування. Також, звіт Європейського парламенту та запропонована ним дорожня карта з внутрішньої реформи і зміцнення потенціалу Верховної Ради² створюють умови для більш тісного співробітництва з Верховною Радою України і дають можливість розпочати прямі консультації між різними фракціями українського парламенту та роботу над формуванням змісту Кодексу³. Звичайно, неможливо запропонувати єдине, універсальне рішення щодо розробки та впровадження етичних стандартів для парламентів, проте в цих **рекомендаціях** враховано передовий досвід і кращу практику держав-учасниць ОБСЄ, зібрані ОБСЄ/БДПЛ, та оцінено їх з огляду на специфіку України.

¹ <http://www.osce.org/odihr/98924>

² Доповідь та дорожня карта Європейського парламенту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, рекомендація 52, стор.38, доступна за посиланням: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160229RES16408/20160229RES16408.pdf>

³ Починаючи з 2015 року ця діяльність запроваджується в рамках багаторічного проекту БДПЛ під назвою: «Зміцнення діалогу між громадянським суспільством та ключовими державними органами в Україні в питаннях людського виміру»

Відповідати очікуванням українського суспільства та міжнародної спільноти.

У вересні 2015 року БДПІ надав підтримку УНЦПД у проведенні в різних регіонах України фокус-груп для вивчення громадської думки щодо дотримання стандартів і правил етичної поведінки в роботі українського парламенту (Верховної Ради України) та народних депутатів.⁴ Респонденти відзначили, що попри існування відповідних законів (“Про Регламент Верховної Ради України”, “Про статус народного депутата України” та ін.), є потреба у стандартизації принципів парламентської етики з урахуванням статусу народних депутатів, їх функцій, повноважень тощо. Відтак, респонденти вважають за необхідне встановити спеціальні правила

Народні депутати мають розглядати розробку чіткого набору етичних стандартів як відповідь на конкретний запит з боку українського суспільства та міжнародної спільноти.

поведінки відповідно до статусу народних депутатів України, особливостей їх парламентських функцій, спілкування з виборцями, бізнес спільнотою та іншими зацікавленими сторонами (щодо конфлікту інтересів, лобізму, підзвітності та звітування, поведінки депутатів під час засідань Верховної Ради). Такі правила слід сприймати та

впроваджувати у світлі поточних антикорупційних реформ. Необхідно створити механізм, що чітко пов’язує між собою етичні стандарти й антикорупційні заходи. У звітах про Третій та Четвертий раунди оцінювання GRECO запропоновано корисні інструменти для встановлення таких режимів. Звіт Європейського парламенту, а також запропонована ним дорожня карта з внутрішньої реформи і зміцнення потенціалу Верховної Ради містять чітке посилення на рекомендації фокус-груп з питань суспільного сприйняття парламентської етики та рекомендують Верховній Раді розробити кодекс поведінки шляхом всеохоплюючого та прозорого консультативного процесу й у відповідності до кращих міжнародних практик⁵.

Розробити чіткий набір правил. Обрані народні депутати мають різну професійну історію, освіту та досвід, і ця різноманітність надзвичайно важлива для їх здатності представляти своїх виборців. Водночас, потрапивши до парламенту, народні обранці мають дотримуватись єдиних правил поведінки на робочому місці. Чіткі стандарти посилюють спроможність депутатів гідно виконувати свою роль, допомагають подолати явні політичні розбіжності та розвинути почуття колегіальності. Такі стандарти можуть також підвищити престиж депутатського мандату, сприяти залученню першокласних фахівців і шанованих особистостей на роль парламентарів. Більше того, наявність чітких стандартів корисна для депутатів в умовах прискіпливої уваги до їхньої діяльності з боку ЗМІ.

Як і представники інших професій, народні депутати для ефективного виконання особливих завдань, що на них покладені, мають керуватися професійними стандартами з дотриманням принципів відповідальності, суспільного сприйняття та довіри.

⁴ [http://www.ucipr.org.ua/userfiles/ENG%20report%20ethics%20OSCE\(1\).pdf](http://www.ucipr.org.ua/userfiles/ENG%20report%20ethics%20OSCE(1).pdf)

⁵ Доповідь та дорожня карта Європейського парламенту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, рекомендація 52, стор.38, доступна за посиланням: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160229RES16408/20160229RES16408.pdf>

Забезпечити усвідомлення відповідальності за Кодекс етичної поведінки. Для того, щоб запрацювала ефективна система регулювання етичної поведінки парламентарів, депутати парламенту мають відчувати спільну відповідальність за систему, яку вони прагнуть

Верховній Раді слід розглянути доцільність створення, в результаті чесного і прозорого відбору, спеціальної робочої групи або діалогової платформи для проведення дискусій з питань розробки й ухвалення етичних стандартів для парламентарів, яка була б здатна подати приклад прозорості у своїй роботі.

створити. Така усвідомлена відповідальність забезпечується завдяки відкритому процесу консультацій з метою обговорити можливості та виклики. Голова Верховної Ради мав би продемонструвати серйозну політичну підтримку зазначеного процесу. До складу групи мали б увійти та очолити її депутати, що є загальноновизнаними етичними лідерами та користуються

довірою громадян. Безпосередніми розробниками Кодексу можуть стати: члени зазначеної робочої групи, спеціально призначений колектив авторів, чинний парламентський комітет або робоча група чи підкомітет у керівництві парламенту. Слід зважити доцільність залучення фахівців Головного науково-експертного управління до процесу написання Кодексу та правового аналізу обговорюваних положень.

Варто приділити належну увагу процесу розробки комплексних, сталих і дотримуваних етичних стандартів.

Приділити належну увагу процесу.

Політичні скандали, зокрема стосовно етики, можуть відчутно зашкодити суспільному сприйняттю демократичних інститутів як легітимних. У багатьох країнах саме скандали призвели до реформи парламентських стандартів. Депутатам парламенту й усім зацікавленим сторонам слід утримуватись від запровадження ізольованих, спонтанних правил у відповідь на окремі випадки

неетичної поведінки. Тому перш, ніж запроваджувати будь-яку реформу етичних стандартів, необхідно визначити, які правила та норми вже існують, та які ще аспекти відповідного контексту важливі для реформи. Хоча системи регулювання стандартів спираються на міжнародні зобов'язання та досвід, однак у кінцевому підсумку, вони мають розроблятись у кожній окремій країні відповідно до особливостей її конституційних механізмів і політичної культури. В Україні такий процес має розвивати багатосторонні обговорення за участю всіх фракцій і з урахуванням попередньо висловлених міркувань, як у випадку нещодавніх слухань, організованих БДПЛ.⁶

Лобізм як демократична практика. Лобістська діяльність є невід'ємною частиною будь-якої демократії. Лобісти можуть виконувати цінну роль в інформуванні законодавців з питань, що становлять суспільний інтерес. Однак незаконне використання впливу в політичній системі є небезпечним. Запровадження додаткового регулювання лобізму слід обговорювати в межах загальної дискусії з етичних стандартів парламентаризму в Україні, звернувши увагу на такі аспекти:

Важливо досягти рівноваги між необхідністю чинити тиск на політиків щодо конкретних суспільних проблем та важливістю забезпечення прозорості і підзвітності у лобістській діяльності.

⁶ <http://www.osce.org/odihr/211036>

реєстрація лобістів, доступ громадськості до реєстру, розкриття інформації про лобістську тактику та про витрати, положення про лобістську діяльність колишніх депутатів.

Моніторинг та забезпечення виконання Кодексу етичної поведінки. Важливою запорукою громадської довіри до системи є віднаходження належного механізму моніторингу та забезпечення виконання Кодексу. Необхідно створити прозору систему, що передбачає подання та розслідування скарг та визначає санкції за порушення Кодексу. Існує три моделі таких систем: і) *модель саморегулювання* з боку парламенту (наприклад, в Ірландії та Польщі), ii) *модель спільного регулювання* (наприклад, у Франції та Великобританії), та iii) *модель зовнішнього регулювання* (як у Сполучених Штатах). Визначаючи, яку модель обрати, варто оцінити кожен з них з огляду на конкретний контекст.

Україні варто спрямувати зусилля на обрання такої моделі, яка забезпечить незалежне розслідування порушень і скарг, сприяючи тим самим зростанню довіри громадян до парламенту.

