

# **КОНЦЕПЦІЯ**

## **розвитку законодавчого регулювання правового статусу народного депутата України\***

### **I. Вступна частина**

Метою Концепції розвитку законодавчого регулювання правового статусу народного депутата України (далі – Концепція) є визначення концептуальних підходів та основних напрямів удосконалення законодавчого регулювання правового статусу народного депутата України, що сприятиме підвищенню суспільно-політичної та електоральної довіри до інституту парламентаризму в Україні.

Розробка цієї Концепції ґрунтується на необхідності врахування:

- визначених у Конституції України повноважень народного депутата України, що відображає правовий статус українського парламенту, ступінь демократичності суспільства та стан безпосередньої і представницької демократії в державі;

- вимог Виборчого кодексу України, який запровадив нову пропорційну виборчу систему в єдиному загальнодержавному багатомандатному окрузі з відкритими регіональними списками й відповідно скасував мажоритарну складову виборів народних депутатів України;

- Рекомендацій Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб, що розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму й викладені в «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», визнаних основою внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України згідно з Постановою Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII, зокрема в частині дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді України (пункти 48–52).

Статус народного депутата України є різностороннім як за правами і обов'язками, так і за змістом та видами діяльності, які здійснює народний депутат України відповідно до покладених на нього Конституцією і законами України повноважень. Верховна Рада України складається із чотирьохсот п'ятдесяти народних депутатів України (стаття 76 Конституції України), які є представниками Українського народу в Парламенті. Основні обов'язки парламентаря – дбати про благо України й добробут Українського народу, захищати інтереси виборців і держави. Народний депутат України виконує їх шляхом участі у здійсненні законодавчої, установчої та контрольної функцій Верховної Ради України.

Парламент відіграє важливу роль у забезпеченні взаємодії між суспільством і державою, громадянами та владою, що своєю чергою також вимагає постійного підвищення рівня професіоналізму й особистої сумлінності кожного народного депутата України.

На сьогодні законодавче регулювання статусу народного депутата України складається з Конституції України, законів України «Про статус народного

депутата України», «Про вибори народних депутатів України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про запобігання корупції», Кримінального та Виборчого кодексів України.

Важливо констатувати також, що питання депутатської недоторканності, яке за всі роки незалежності України мало найбільший суспільний резонанс і було одним із головних викликів Верховної Ради України IX скликання, успішно вирішене шляхом внесення змін до Основного Закону України (Законом «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» від 3 вересня 2019 року, набрав чинності 1 січня 2020 року).

Закон України «Про статус народного депутата України» є спеціальним нормативно-правовим актом, який визначає статус (права, обов'язки та відповідальність) народного депутата України у Верховній Раді України та за її межами, встановлює правові й соціальні гарантії здійснення народним депутатом України своїх депутатських повноважень, був ухвалений 17 листопада 1992 року. Положення цього Закону неодноразово тлумачилися в рішеннях Конституційного Суду України, окремі з них визнавалися неконституційними. Крім того, із часу прийняття цього Закону в новій редакції в 2001 році до нього більше 40 разів вносилися зміни, що засвідчує потребу системного перегляду та оновлення законодавчих положень щодо регулювання правового статусу народних депутатів України.

Отже, питання вдосконалення законодавчого регулювання статусу народного депутата України є важливим і потребує прийняття виважених рішень, у тому числі на основі ретельного вивчення його ретроспективи.

## **II. Основна частина**

У межах підготовки даної Концепції проблемним і дискусійним виступає питання подальшого удосконалення видів професійної діяльності народного депутата України, нормативно-правове забезпечення яких і має стати її ціллю.

Проблемні питання законодавчого регулювання статусу народного депутата України та шляхи їх розв'язання завжди перебували в центрі уваги вчених-правників. Саме юридична наука створює теоретичне підґрунтя для модернізації відповідного законодавства.

Відзначимо, що ті чи інші питання статусу народного депутата України були предметом дисертаційних досліджень. Зокрема, слід згадати такі наукові праці: Григорук Н. Г. «Конституційно-правовий статус народного депутата України», де розглядалися, зокрема, теоретичні основи статусу парламентаря, теоретичні доктрини й конституційна модель депутатського мандата, конституційно-правові основи статусу народного депутата України, форми роботи, гарантії діяльності та відповідальність народного депутата України; Радченко О. І. у роботі «Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання» розглядав питання депутатського мандата, статусу парламентаря, інституту депутатського імунітету; Убері Т. П. «Конституційно-правовий статус парламентарів України та Грузії (порівняльний аналіз)», де розглядалися теоретичні проблеми конституційно-правового статусу парламентарів України та Грузії, права, обов'язки й гарантії їхньої діяльності;

Грушанська Н. І. «Правові засади депутатської етики (на досвіді парламенту України)», в якій аналізувалася етика членів парламенту України, її нормативно-правова основа; Костицька І. О. «Конституційно-правові основи статусу народного депутата України в системі народного представництва», де автор зосередила увагу на дослідженні представницької системи, особливостей статусу народного депутата України в системі народного представництва, а також шляхів удосконалення законодавства про статус народного депутата України; Шевченко Т. О. «Законодавче регулювання припинення повноважень народного депутата України», в якій досліджувалося регулювання правового статусу народного депутата України, підстави й порядок припинення повноважень парламентарів, а також правові питання заміщення парламентаря, повноваження якого припинено; Александров О. А. «Конституційно-правові засади статусу народного депутата України», де аналізувалися основи статусу парламентаря, його повноваження, гарантії діяльності й відповідальність; Григоренко А. О. «Конституційно-правовий статус народного депутата України і парламентаріїв Італії, Польщі та Угорщини: порівняльний аналіз», в якій автор досліджував інституційно-нормативну характеристику повноважень народного депутата України й особливості правового статусу парламентарів зарубіжних країн, предметно-функціональну компетенцію парламентарів та її правове гарантування.

Стосовно пропозицій науковців щодо вдосконалення законодавства про статус народного депутата України, вважаємо доцільною позицію, що загальною тенденцією розвитку конституційно-правового статусу народного депутата України в сучасних умовах повинно стати підвищення значення принципу професіоналізму в діяльності народних депутатів України. Слушною є також пропозиція щодо потреби прийняття комплексного нормативного акта – Парламентського кодексу України, в якому б детально визначалися усі аспекти діяльності Верховної Ради України та її органів, народних депутатів України як посадових осіб Верховної Ради України.

До основних завдань цієї Концепції слід віднести надання рекомендацій у частині вдосконалення нормативно-правової бази, яка регулює питання правового статусу народного депутата України стосовно:

- дотримання народним депутатом України вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності (порядку і форм контролю за дотриманням вимог або можливих заходів, спрямованих на запобігання виникнення проблеми);

- запобігання конфлікту інтересів у діяльності народного депутата України (можливих механізмів, спрямованих на запобігання виникнення конфлікту інтересів і врегулювання такого конфлікту);

- дотримання норм депутатської етики, зокрема з урахуванням правового статусу парламентарів зарубіжних країн (наявності імунітету від кримінального переслідування, удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності);

- основних гарантій діяльності народного депутата України (фінансування видатків, пов'язаних із депутатською діяльністю, відряджень,

упорядкування оплати праці, форм та порядку обліку робочого часу народного депутата України, правового статусу та гарантій трудових прав помічника-консультанта народного депутата України);

- взаємовідносин народного депутата України з виборцями (в умовах нової виборчої системи);
- можливості застосування в Парламенті дистанційної форми пленарних засідань з огляду на приписи статті 84 Конституції України;
- застосування процедури скасування рішень Парламенту (умов та наслідків скасування рішення після голосування за закон, постанову чи інший акт).

### **Щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності**

Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлено у статтях 78, 81 Конституції України та регулюються законами України «Про статус народного депутата України» (статті 3, 5), «Про запобігання корупції» (стаття 25), Регламентом Верховної Ради України (стаття 223).

Згідно з конституційним приписами народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі. Вони не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України (стаття 78 Конституції).

Аналізуючи схвалену 28 червня 1996 року Конституцію України, Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у своєму Висновку від 11 березня 1997 року (CDL-INF(1997)002) відзначила, що стаття 78 цілком вірно відображає потребу у штатних парламентарях. Разом із тим Венеціанська комісія вважає доцільним дещо деталізувати в Конституції України питання несумісності депутатського мандата з іншою діяльністю<sup>1</sup>. Така ж позиція була підтверджена й у Висновках Комісії щодо проекту Конституції України (підготовленого робочою групою на чолі з п. В. М. Шаповалом) № 462/2008 від 16 червня 2008 року (CDL-AD(2008)015)<sup>2</sup> та щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 534/2009 від

<sup>1</sup> CDL-INF(1997)002-e Opinion on the Constitution of Ukraine, adopted by the Commission at its 30th plenary meeting in Venice, on 7–8 March 1997. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1997\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1997)002-e)

<sup>2</sup> CDL-AD(2008)015-e Opinion on the Draft Constitution of Ukraine (prepared by a working group headed by Mr. V.M. Shapoval) adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13–14 June 2008). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)015](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)015)

15 червня 2009 року (CDL-AD(2009)024)<sup>3</sup>. Крім того, Комісія застерегла, що критерії несумісності парламентського мандата з іншими видами діяльності мають бути вичерпно врегульовані в Конституції України, а не зведені до рівня звичайних законів.

Із цього приводу варто зауважити, що в зарубіжних країнах обмеження щодо поєднання членства в парламенті з іншими посадами й видами діяльності часто встановлюються законами. Так, в Австрії було прийнято Закон про несумісність, 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 мандата з певними видами діяльності закріплено в законах про вибори (відповідно в Загальному виборчому законі та Виборчому кодексі). У багатьох країнах Східної Європи вимоги та обмеження для депутатів передбачено законодавством про конфлікт інтересів (Латвія та Литва), про спеціальні обмеження (Словаччина, Чехія) або антикорупційними законами (Естонія)<sup>4</sup>.

На реалізацію норм Конституції України статтею 3 Закону України «Про статус народного депутата України» визначено, що народний депутат України не має права: 1) бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади; 2) мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі; 3) обіймати посаду міського, сільського, селищного голови; 4) займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата України час; 5) залучатись як експерт органами у кримінальному провадженні, а також займатись адвокатською діяльністю; 6) входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку. Окрім зазначених зобов'язань народний депутат України має додержуватись інших вимог та обмежень, які встановлюються законом (частина друга статті 3 цього Закону), а у разі невиконання вимог щодо несумісності його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду (частина друга статті 4 цього Закону). Особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності визначені статтею 285 Кодексу адміністративного судочинства України.

Із зазначеними нормами Закону кореспондуються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, що встановлені для

---

<sup>3</sup> CDL-AD(2009)024-e Opinion on the Draft Law of Ukraine amending the Constitution presented by the President of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12–13 June 2009). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)024-e)

<sup>4</sup> Ковриженко Д. Запобігання конфлікту інтересів та корупції в депутатській діяльності досвід країн ЄС та пропозиції для України / Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/upload/docs/Conflict%20of%20interests.pdf>

парламентарів у Законі «Про запобігання корупції» як для суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону. Відповідно до частини першої статті 25 цього Закону забороняється 1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України; 2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді)), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України, крім випадку, передбаченого абзацом першим частини другої цієї статті. За порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності народний депутат України підлягає притягненню до відповідальності за статтею 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення на підставі протоколу про адміністративне правопорушення, складеного посадовими особами Національного агентства з питань запобігання корупції.

Очевидно, потребують узгодження між собою обмеження щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності (стаття 3 Закону України «Про статус народного депутата України») та обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 25 Закону України «Про запобігання корупції»).

При вдосконаленні законодавства щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності слід переглянути перелік таких видів діяльності. Попри те, що несумісність депутатського мандата з посадою в уряді є традиційним наслідком поділу влад, це певною мірою суперечить парламентській практиці, яка базується на тісній співпраці між законодавчою та виконавчою владою. У більшості парламентських режимів, встановлених у зарубіжних країнах (за винятком Бельгії, Франції, Нідерландів, Норвегії та Швеції), поєднання міністерських і парламентських обов'язків не лише дозволено, але й активно заохочується з метою зміцнення зв'язків між законодавчою і виконавчою владами<sup>5</sup>. Також варто підкреслити, що в багатьох європейських країнах законодавство не встановлює обмежень щодо здійснення депутатами професійної діяльності, що зумовлено необхідністю запобігання перетворенню парламентського мандата на повноцінну професію й надання можливості професійним групам бути представленими в парламенті. У тих випадках, коли такі зв'язки можуть породжувати конфлікт інтересів, його слід вирішувати шляхом врегулювання.

---

<sup>5</sup> Report on democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 32nd meeting (Venice, 11 October 2012) and by the Venice Commission at its 93rd Plenary Session (Venice, 14–15 December 2012). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027-e)

## **Щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у депутатській діяльності**

Народні депутати України повинні дотримуватися вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів при здійсненні своїх повноважень як суб'єкти, на яких поширюється дія Закону «Про запобігання корупції» (підпункт «б» пункту 1 частини першої статті 3 Закону). Народні депутати України зобов'язані не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів (пункт 3 частини першої статті 28 Закону). Однак закони України «Про статус народного депутата України» та «Про комітети Верховної Ради України» не передбачають конкретних правових механізмів, які запобігають конфлікту інтересів народних депутатів України або забезпечують його врегулювання в разі виникнення.

Врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України визначається Регламентом Верховної Ради України, зокрема: стаття 31-1 (обмеження щодо участі в обговоренні питань на пленарному засіданні Верховної Ради України у зв'язку з конфліктом інтересів); частина шоста статті 37 (участь народного депутата України в голосуванні з питань, щодо яких у нього наявний конфлікт інтересів); частина друга статті 85 (неможливість бути обраним до складу тимчасової спеціальної комісії народного депутата України, у якого в разі обрання виникне реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, для підготовки і попереднього розгляду яких утворюється відповідна комісія); частина третя статті 87 (неможливість входити та бути обраним до складу тимчасової слідчої комісії народний депутат України, у якого в разі обрання виникне реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, для розслідування яких утворюється вказана комісія). Відповідні норми щодо випадків дій народного депутата України в умовах можливого конфлікту інтересів передбачають закони «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» та «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України».

Під час вдосконалення законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів при здійсненні народними депутатами України своїх повноважень слід враховувати рекомендації до формування політики управління конфліктами інтересів, розроблені Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)<sup>6</sup>, відповідно до яких сучасна практика запобігання конфліктам інтересів або їх врегулювання має спрямовуватися на пошук балансу через виявлення ризиків для добропорядності державних органів й урядовців, заборону неприйнятних форм конфліктів, адекватне управління конфліктними ситуаціями, ознайомлення державних органів і окремих посадових осіб із поширеністю подібних конфліктів, а також застосування відповідних прикладів врегулювання конфліктних ситуацій.

Корисним у цьому аспекті є вивчення досвіду запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в ЄС, зокрема Кодексу поведінки членів Європейського

---

<sup>6</sup> Recommendation of the Council on guidelines for managing conflict of interest in the public service. OECD, June 2003. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/2957360.pdf>

Парламенту щодо фінансових інтересів і конфлікту інтересів, який є додатком до Правил процедури Європейського Парламенту<sup>7</sup> (власне регламенту Європейського Парламенту). Кодекс поведінки членів Європейського Парламенту щодо фінансових інтересів і конфлікту інтересів містить такі статті: стаття 1 «Керівні принципи»; стаття 2 «Основні обов'язки членів парламенту»; стаття 3 «Конфлікт інтересів»; стаття 4 «Декларація членів парламенту»; стаття 5 «Подарунки або аналогічні вигоди»; стаття 6 «Поведінка колишніх членів парламенту»; стаття 7 «Дорадчий комітет з питань поведінки членів парламенту»; стаття 8 «Процедура у випадку можливих порушень цього Кодексу»; стаття 9 «Застосування цього Кодексу».

Також варто враховувати напрацьовану Національним агентством з питань запобігання корупції практику щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції<sup>8</sup>.

Необхідно на рівні законів України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України» передбачити конкретні правові механізми, які запобігають конфлікту інтересів народних депутатів України або забезпечують його врегулювання в разі виникнення, зокрема у частині формування комітетів і голосування в комітетах, зобов'язавши народних депутатів України повідомляти про наявність конфлікту інтересів.

У Регламенті Верховної Ради України слід передбачити спеціальні правила щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що виникає у зв'язку з участю народного депутата України в роботі колегіальних органів.

Важливим аспектом врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народного депутата України може стати розробка та прийняття закону про лобіювання.

Доцільно також включити поняття конфлікту інтересів і відповідних правил до етичного кодексу народних депутатів України (частково це пропонується втілити проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу)» № 8327 від 30.12.2022).

### **Щодо дотримання народним депутатом України норм депутатської етики, у тому числі з урахуванням досвіду регулювання правового статусу парламентарів зарубіжних країн**

Гарантії здійснення повноважень депутатів у багатьох зарубіжних країнах не є настільки ж деталізованими, як це має місце в українській політико-правовій традиції. Суттєву роль у даному випадку відіграють загальні конституційні принципи, що є концептуальними засадами здійснення парламентарем його повноважень.

<sup>7</sup> Rules of Procedure of the European Parliament. 9th parliamentary term - September 2021. URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-09-13-TOC\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-09-13-TOC_EN.html)

<sup>8</sup> Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції: методичні рекомендації Національного агентства з питань запобігання корупції від 21.10.2022 № 13. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Metodychni-rekomendatsiyi-vid-21.10.2022-13.pdf>



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

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

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 їхній професійній діяльності. Труднощі, пов'язані із застосуванням цієї моделі, полягають у тому, що будь-які порушення норм поведінки призводять до відкриття кримінального провадження щодо парламентаря. Друга модель спирається на саморегулювання парламенту. Вона передбачає створення спеціального парламентського комітету з питань етики депутатської діяльності, який повинен працювати зі звітністю, розслідуванням випадків можливої негідної поведінки й накладенням санкцій на парламентарів, підозрюваних у порушенні правил. Недоліком такої моделі регулювання є те, що вона перетворює членів парламенту на слідчих, суддів та присяжних. Третя модель поєднує в собі елементи перших двох. Нею передбачається створення незалежного спеціалізованого органу, який призначається та звітує перед парламентом. Цей орган розслідує справи й надає консультативну допомогу членам парламенту з питань, пов'язаних із застосуванням норм етики, але санкції за їх порушення (у разі виявлення такого факту в ході розслідування) накладає спеціально скликаний комітет парламенту.

Багато парламентів не розробляють кодекси поведінки, воліючи покладатися на професійні стандарти, що існують у системі законів, правил, процедур і регламентів. Однак введення кодексів поведінки є «швидко зростаючою тенденцією» і ряд держав заявили, що «в даний час розглядають можливість розробки та введення в дію таких кодексів»<sup>9</sup>.

У Великій Британії, Шотландії, Польщі прийняті спеціальні кодекси поведінки членів парламенту, які містять основні морально-етичні принципи, яких депутат повинен дотримуватися у своїй діяльності, та конкретні інструкції стосовно поведінки парламентарів, а також відповідальність, яку вони повинні понести за порушення цих інструкцій. Такими документами, зокрема є: Кодекс поведінки і керівні правила, що стосуються поведінки членів парламенту 1996 р., Акт Палати Громад про дискваліфікацію 1975 р. (Велика Британія); Кодекс

---

<sup>9</sup> Règlement de l'Assemblée nationale de France. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>

поведінки членів парламенту Шотландії 2011 р.; Кодекс поведінки депутатів 1996 р. (Польща).

У зарубіжних країнах етичні норми діяльності законодавців фіксуються в Конституції та законах про Регламент роботи парламенту. Наприклад, у Регламенті Бундестагу ФРН 1952 р., Етичних правилах Бундестагу 1972 р., Процедурних правилах Національних Зборів Республіки Франції 2010 р., Статуті Сейму Литовської Республіки 1994 р. (Розділ 4), Регламенті Національної Ради Австрії 1975 р., Регламенті Сейму Республіки Польща 1992 р. (Розділ 5) та ін.

Рекомендація прийняти Кодекс поведінки народного депутата України також міститься у Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, яку підготувала у 2016 році місія Європарламенту. Пропонується, зокрема, розробити та інституціоналізувати у Верховній Раді України Кодекс поведінки народного депутата України з урахуванням принципів всеосяжності, консультативності, прозорості та відповідно до кращої світової практики<sup>10</sup>.

Оціночним звітом стосовно України за результатами 4-го раунду оцінювання, прийнятим 23 червня 2017 року під час 76-го Пленарного засідання GRECO, що відбулося 19–23 червня 2017 року, Україні було надано рекомендації щодо кодексу поведінки народних депутатів України: «...хоча в Україні немає кодексу поведінки народних депутатів, уже три роки ведеться дискусія про необхідність його прийняття. Група експертів GRECO наголошує, що прийняття кодексу поведінки створить переваги як для самих парламентарів, так і для їх сприйняття громадськістю. Група відзначає, що просвітницький ефект від розробки кодексу та забезпечення його відповідності викликам сьогодення є надзвичайно важливим для інституції, яка прагне подолати кризу довіри. Ключовою умовою дієвості кодексу після його ухвалення є активне залучення парламентарів до наступного етапу. Вони повинні внести пропозиції та обговорити ідеї щодо вдосконалення кодексу, взяти участь у написанні його положень, переглянути й затвердити остаточні формулювання. Ухвалення такого кодексу також має супроводжуватися наданням додаткових практичних рекомендацій. Зокрема необхідна додаткова підтримка для пояснення народним депутатам правил роботи Парламенту та очікувань від його діяльності. Також потрібні роз'яснення викликів, пов'язаних із вирішенням потенційних або існуючих конфліктів інтересів»<sup>11</sup>.

На особливу увагу з погляду концептуальності підходів до вдосконалення статусу народного депутата України заслуговує наукова робота І. О. Костицької, в якій встановлено, що соціальна відповідальність парламентаря не може бути ототожнена з юридичною, проте вона виступає об'єктивною соціальною та нормативною основою для кристалізації й інституціалізації юридичної відповідальності члена парламенту як автономного соціально-правового явища

<sup>10</sup> Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. URL: <http://www.europarl.europa.eu/.../201603.../20160301RES16508.pdf>

<sup>11</sup> Четвертий раунд оцінювання Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів, ухвалений на 76-му Пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 року). URL: <http://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>

із притаманними йому особливостями та закономірностями виникнення, розвитку й функціонування. Юридична відповідальність парламентаря розглядається як вид юридичної відповідальності, виокремлений відповідно до професійного профілю конкретної групи носіїв державної влади – а саме носіїв законодавчої влади, членів парламенту, які здійснюють цю владу публічно й на постійних засадах. Юридичній відповідальності парламентаря властиві: 1) особливі підстави її настання (фактичні, матеріально-правові та процесуально-правові); 2) особливий перелік засобів заохочення – у разі позитивної відповідальності, та санкцій – у разі негативної відповідальності; 3) певний процесуальний порядок застосування; 4) наявність чітко визначених суб'єктів застосування цієї відповідальності.<sup>12</sup>

Крім того, дослідниця відзначає, що посилення юридичної відповідальності парламентаря належить до числа ключових тенденцій конституційно-правового розвитку в Україні та у світі. Означені тренди стосуються юридичної відповідальності парламентаря й парламенту, оскільки така відповідальність становить забезпечувальний та гарантійний елементи реалізації більшості трендів конституційно-правового розвитку. При цьому універсальні (загальноцивілізаційні) тенденції проектуються на тренди такого розвитку в Україні. Зокрема, в Україні питання модернізації інституту юридичної відповідальності парламентаря тісно ув'язуються як із невирішеними окремими фундаментальними питаннями конституційно-правового розвитку Української держави, так і з необхідністю посилення інституційної та функціональної спроможності Парламенту України. Останнім часом модернізація інституту юридичної відповідальності парламентаря виявляється як актуальна та стала тенденція конституційно-правового розвитку. Така модернізація, на її думку, передбачає, окрім конституційних, також синхронні ґрунтовні зміни до звичайних (ординарних) законів України, зокрема «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Конституційний Суд України», до Регламенту Верховної Ради України та інших, що мають відбуватися в контексті парламентської реформи, яка є компліментарною до конституційного реформування. Зміни покликані «урівноважити» конституційний «блок» регулювання інституту юридичної відповідальності парламентаря його «законодавчим» блоком. Суттєвим ферментом такої модернізації виступають правові позиції Конституційного Суду України, вміщені у його рішеннях і висновках, що виконують правоорієнтуючу та прогностичну функції у розвитку вищезгаданого конституційно-правового інституту<sup>13</sup>.

**Щодо вдосконалення окремих видів гарантій народного депутата України при виконанні депутатських повноважень (фінансування видатків, пов'язаних із депутатською діяльністю, відрядження, упорядкування оплати**

<sup>12</sup> Костицька І.О. Юридична відповідальність депутата парламенту у системі відповідального представницького правління: конституційно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. К., 2020. С. 2–3.

<sup>13</sup> Костицька І.О. Юридична відповідальність депутата парламенту у системі відповідального представницького правління: конституційно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. К., 2020. С. 8–9, 348.

праці, форми та порядок обліку робочого часу народного депутата України, правовий статус і гарантії трудових прав помічника-консультанта народного депутата України)

У частині четвертій статті 32 Закону «Про статус народного депутата України» встановлено, що народному депутату України протягом всього строку виконання депутатських повноважень щомісячно відповідно до положень статей 23 і 35 цього Закону видаються кошти для компенсації вартості проїзду, оренди житла або винайму готельного номера, а також відшкодовуються витрати, пов'язані з виконанням депутатських повноважень, у розмірі місячної заробітної плати народного депутата України, що не підлягають оподаткуванню.

Для здійснення відрядження народний депутат України на території України користується правом позачергового отримання проїзних документів. Квиткові каси автовокзалів і автостанцій міжміських чи приміських сполучень, залізничних вокзалів і станцій, морських вокзалів (портів), річкових вокзалів і пристаней (як добового, так і попереднього продажу), агентства цивільної авіації або аеропорти зобов'язані поза чергою надати відповідно місце в автобусі, спальному або м'якому вагоні поїзда, в каюті першого або другого класу пасажирського судна, на річкових суднах усіх категорій, у бізнес-класі салону літака. Це право поширюється також на особу, яка супроводжує народного депутата України, зазначену у його посвідченні на відрядження (частина перша статті 23 Закону). Витрати на відрядження виплачуються в розмірах, встановлених законодавством (частина шоста статті 33 Закону).

Щодо зарубіжного досвіду правового регулювання здійснення відрядження парламентаря зазначимо таке. На запит ЕСРРД 4120 Правила міжнародної діяльності (службові відрядження спікера та депутатів) Дослідницькою секцією Парламентської асамблеї Боснії та Герцеговини підготовлено узагальнений звіт за результатами відповідей на цей запит країн Європейського Союзу.

Так, в Естонії за загальним правилом кількість офіційних відряджень на рік для депутата необмежена. Однак зазвичай витрати на службові відрядження членів Рійгікогу за кордон розраховуються та відшкодовуються на основі плану, складеного на кожен бюджетний рік. У плані всі передбачені витрати на офіційні місії Рійгікогу розподіляються між делегаціями, комітетами та депутатськими групами Рійгікогу. Таким чином, можна сказати, що існують певні бюджетні обмеження на відрядження.

У Німеччині для депутатів Бундестагу немає обмежень на календарний рік щодо кількості поїздок або витрат, які можуть бути понесені. Форма оформлення запрошення, особа чи організація, якій воно адресоване, не відіграють жодної ролі щодо дозволу на поїздку. Вирішальним моментом є те, чи корисна поїздка для роботи комітету, яку виконує його член. Якщо Голова Бундестагу дає дозвіл на поїздку депутата, витрати покриває Бундестаг Німеччини. Однак службові відрядження не можуть бути затверджені, якщо бюджетні кошти, передбачені у федеральному бюджеті на службові відрядження, вже витрачені.

У Латвії всі офіційні відрядження ухвалюються більшістю на засіданні Президії Сейму. Заява про офіційне відрядження (до розгляду президією) має

бути підтримана одним із членів відповідної комісії, керівником делегації або одним із членів президії. Клопотання про службове відрядження Голови та членів Президії підтримує один із заступників Голови. На засіданні Президії Сейму член Президії утримується від голосування щодо схвалення його службового відрядження. Витрати на службові відрядження (якщо їх повністю або частково не покриває особа, яка запрошує) відшкодовуються із бюджету Сейму. Кошти на видатки на службові відрядження в бюджеті Сейму плануються на підставі статистики попередніх років і контролюються, щоб ці кошти не були перевитрачені протягом календарного року.

У Сеймі Литовської Республіки погодження офіційних поїздок спікера та депутатів здійснюється Правлінням Сейму незалежно від того, чи адресовано лист-запрошення на їх особисте ім'я, чи до комітету або делегації, членом яких є депутат. Відповідно до статті 31 Статуту Сейму (Регламенту) Рада Сейму за порадою комітетів розглядає й направляє депутатів у відрядження із письмовими завданнями Сейму. Обмежень щодо кількості службових відряджень депутата за певний період часу немає. Однак кількість офіційних поїздок може бути обмежена коштами, виділеними відповідним делегаціям і комітетам. Рада Сейму затверджує кошторис службових відряджень на кожен календарний рік із можливістю внесення до нього змін. Наприклад, загальний бюджет офіційних поїздок у 2019 році, встановлений Радою Сейму, становив 452 тисячі євро<sup>14</sup>.

Питання оплати праці народного депутата України врегульовано у статті 33 Закону «Про статус народного депутата України». Згідно з частиною першою цієї статті народному депутату України встановлюється Верховною Радою України щомісячний посадовий оклад. Надбавки до встановленого Верховною Радою України посадового окладу народному депутату України здійснюються у розмірі, встановленому для членів Кабінету Міністрів України. Окрім цього, народний депутат України в питаннях матеріального і соціально-побутового забезпечення прирівнюється до членів Кабінету Міністрів України (частина друга статті 33 Закону).

Також у статті 33 Закону передбачено «штрафні санкції», якщо народний депутат України протягом календарного місяця упродовж однієї чергової сесії Верховної Ради України без поважних причин, визначених частиною третьою статті 26 Регламенту Верховної Ради України, не бере особистої участі у більш як 30 відсотках голосувань при прийнятті рішень Верховної Ради України на пленарних засіданнях Верховної Ради України або у більш як 50 відсотках засідань комітету Верховної Ради України, до складу якого його обрано. У таких випадках народному депутату України не відшкодовуються витрати, пов'язані з виконанням депутатських повноважень, за відповідний календарний місяць. Припинення відшкодування народному депутату України витрат, пов'язаних із виконанням депутатських повноважень, здійснюється за розпорядженням Голови Верховної Ради України, яке видається на підставі рішення комітету, до компетенції якого належать питання депутатської етики, що приймається на

---

<sup>14</sup> ECPRD Request 4120 Rulebook on international activities (official travels of speaker and members of parliament) (Parliamentary Assembly – Bosnia and Herzegovina. 02.07.2019). URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/451741>

основі відомостей щодо обліку робочого часу народних депутатів України, наданих Апаратом Верховної Ради України (частина четверта статті 33 Закону).

Дослідницький відділ Національної асамблеї Республіки Словенія підготував порівняльне дослідження заробітної плати, витрат та інших пільг депутатів, в якому зазначається таке.

В Австрії крім зарплати (місячна зарплата депутата становить 9375,66 євро бруто) усі депутати отримують відшкодування своїх фактичних витрат, пов'язаних із парламентською роботою, у розмірі до 604,15 євро на місяць або більше, залежно від часу в дорозі між їхнім рідним містом і парламентом. За всі витрати, понесені у зв'язку з виконанням своїх обов'язків, за винятком будь-яких представницьких витрат, депутати мають право на відшкодування фактично понесених витрат, що не перевищує 7249 євро. Для депутатів, місце проживання яких знаходиться на відстані більше години їзди, ця сума збільшується на 6 % місячного окладу високопоставленого федерального державного службовця за кожні наступні півгодини їзди. Крім того, депутати мають право на відшкодування вартості річного квитка в першому класі. Голови Національної ради, президент Федеральної ради та голови парламентських груп отримують автомобілі з водієм, але за це потрібно заплатити певну суму.

У Німеччині депутати Бундестагу мають право на компенсаційну допомогу, достатню для забезпечення їхньої незалежності, і на безкоштовне користування громадським транспортом. Винагорода депутатів регулюється Законом про депутатів Бундестагу та базується на винагороді, що виплачується державним посадовим особам із аналогічними обов'язками. Станом на 1 липня 2022 року щомісячна компенсаційна допомога становила 10 323,29 євро бруто. Голова Бундестагу отримує щомісячну додаткову винагороду, що відповідає місячній зарплаті члена Бундестагу, віце-президенти отримують додаткову допомогу, що відповідає половині місячної зарплати депутата, а голови комітетів отримують додаткову винагороду в розмірі 15 % винагороди членів Бундестагу. Щомісячна винагорода однакова для всіх депутатів Бундестагу. Щоб покрити витрати, члени Бундестагу отримують різні надбавки у грошовій та натуральній формі. Розмір надбавки на витрати прив'язаний до індексу вартості життя. Із січня 2022 року ця допомога становить 4583,39 євро на місяць. Крім того, члени Бундестагу мають право на певні витрати у формі пільг у натуральній формі, що не перевищує 12 000 євро на рік. На додаток до вищезазначених грошових надбавок, додаткова сума в розмірі 255,65 євро призначена для новообраних членів Бундестагу в перший рік їхнього терміну повноважень.

У Франції парламентська допомога є важливим елементом, призначеним для покриття витрат, пов'язаних із виконанням обов'язків депутата. Допомога складається із трьох компонентів: базової депутатської допомоги, тобто зарплати, допомоги на проживання та допомоги за відвідування. Депутатська надбавка індексується на посадовий оклад державних службовців вищої ланки. Станом на 1 січня 2019 року загальні місячні надбавки становили: базова допомога 5623,23 євро, допомога на проживання – 168,70 євро та допомога на догляд – 1447,98 євро. Три надбавки разом складають 7239,91 євро бруто на місяць. На додаток до надбавок, згаданих вище, депутати на різних

парламентських посадах отримують спеціальні надбавки, щоб компенсувати обмеження, пов'язані з виконанням певних обов'язків. Вони отримують аванс на ті витрати, пов'язані з терміном їх повноважень, які безпосередньо не несе або не відшкодовує Національна асамблея. Його розмір індексується на заробітну плату державних службовців і наразі становить 5373 євро. Національна асамблея також оплачує проїзд депутатів у першому класі міською мережею національної залізниці. Для офіційних поїздок у Парижі та Паризькому регіоні Національна асамблея має парк із близько десятка автомобілів із водіями. Повітряний транспорт також доступний для депутатів, головним чином для тих, хто обраний у заморських департаментах. Передбачені кошти на офісне господарство, зв'язок і додатковий транспорт. Зокрема, вони мають право на відшкодування витрат у розмірі (для столиці) до 18950 євро на рік. Це дозволяє їм покривати витрати на таксі та мобільність своїх співробітників, телефонні витрати, поштові витрати тощо, інформаційну підтримку, створення вебсайтів.

У Великій Британії зарплати, пенсії та компенсації для членів Палати громад визначаються Незалежним органом парламентських стандартів. Зарплати депутатів, надбавки й компенсації оприлюднюються кожні два місяці. Основна валова зарплата депутата у квітні 2022 року становила 8381 євро на місяць. Заробітна плата депутатів може бути збільшена на різні функціональні надбавки до 16 071 євро брутто (наприклад, для спікера). Середня зарплата депутатів у 2020–2021 роках становила 8768,95 євро брутто.

Депутати мають право на відшкодування витрат на утримання свого парламентського офісу в розмірі до 30 969–34 423 євро на рік. Депутати, обрані в округах за межами Лондона, мають право на відшкодування витрат на проживання в розмірі до 19 267–27 502 євро. Вони також мають право на відшкодування витрат на проїзд, включаючи поїздки між Лондоном й округом депутата, а також ділові поїздки в межах Великої Британії та континентальної Європи. Депутати також мають право на відшкодування витрат на охорону та адаптацію робочого середовища для депутатів із інвалідністю.

Основна валова зарплата угорських депутатів визначається як потрійна середня валова зарплата в Угорщині. Основна валова зарплата депутата в 2022 році становила 3317 євро і може збільшуватися за допомогою «функційного бонусу» до 8957 євро брутто (наприклад, для спікера). Середня валова зарплата депутата у 2022 році становила 4875 євро. Вони також мають право на паливну картку, якою можуть оплачувати проїзд, обслуговування автомобіля. Сума на картці залежить від відстані проживання депутата від Будапешта та розміру округу депутата. Вони також мають право на відшкодування орендної плати й поточних витрат на парламентський офіс у розмірі до 2322 євро на місяць і витрат на користування мобільним телефоном у розмірі до 166 євро на місяць. Депутати, які не мають нерухомості в Будапешті, також мають право на користування будинком чи квартирою в Будапешті або на відшкодування вартості оренди житла в готелі в розмірі 1160 євро на місяць<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> ECPRD Request 5179 MPs' salaries, expenses, and other benefits (Slovenia – National Assembly. 29.08.2022). URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/731814>

Окремі аспекти щодо заробітної платні народних депутатів України висловлені в позиції Групи експертів GRECO за результатами 4-го раунду оцінювання, прийнятій 23 червня 2017 року під час 76-го Пленарного засідання GRECO. У позиції відмічається, що порівняно з іншими 45 державами-членами GRECO, які також оцінюються в рамках четвертого раунду, рівень зарплатні та пільг українських народних депутатів є найменшим, навіть порівняно з іншими європейськими країнами з подібними економічними умовами. Питання адекватної оплати праці є важливим для запобігання корупції та відіграє ключову роль у процесі формування Парламенту. Низький рівень оплати праці створює високу вірогідність того, що парламентарі шукатимуть додаткові способи підтримки, щоб виконувати свої депутатські функції і забезпечувати собі належне існування. Закон також суворо регулює варіанти паралельної роботи народних депутатів. Принаймні де-юре парламентарям заборонено займатися будь-якою іншою професійною діяльністю (невеликий вичерпний перелік винятків із цього правила закріплений законом). Такі вимоги мають адекватно відображатись у зарплатні депутата. На думку групи експертів GRECO, дійсний стан речей вимагає реагування та повинен розглядатися разом із питаннями глибоких конфліктів інтересів в українському Парламенті. Група розуміє, що підвищення зарплатні депутатів є складним процесом із політичної точки зору. Проте необхідно досягнути балансу між наданням парламентарям адекватної підтримки для здійснення їхньої роботи (що є необхідним елементом дієвої демократії) і переконанням платників податків, що їхні внески до бюджету використовуються розумно та з користю. Потрібно забезпечити дотримання принципу відповідальності за використання державних коштів та уникати неналежного їх використання з метою особистого збагачення<sup>16</sup>.

Зарубіжний досвід правового регулювання обліку робочого часу депутатів (присутності на засіданнях парламенту) свідчить про таке.

У Болгарії в разі відсутності депутата на:

- пленарному засіданні без поважних причин 2/3 його щоденної платні вираховують;

- засіданні комітету – вираховують надбавку за участь у роботі комітету.

У разі відкладення засідання через відсутність кворуму вираховують 2/3 денної платні відсутніх.

В Іспанії депутати зобов'язані відвідувати пленарні засідання парламенту та бути присутніми під час роботи комісій, до яких вони були обрані, а також брати участь у голосуванні, але фінансових санкцій за порушення цих приписів не передбачається.

Депутат у Латвії може бути позбавлений свого статусу рішенням парламенту, якщо він протягом поточної сесії пропустив без поважної причини понад половину засідань. Депутати, які не допущені до парламентських засідань або не з'являються на них без вагомої причини, зобов'язані сплатити штраф, що дорівнює 20 % їхньої місячної зарплати за кожне пропущене засідання. Штраф

---

<sup>16</sup> Четвертий раунд оцінювання Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів, ухвалений на 76-му Пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 року). URL: <http://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>



вираховується з їхньої заробітної плати. Для того, щоб забезпечити присутність депутатів, Президія має проводити реєстрацію присутніх тричі протягом кожного засідання. Депутат вважається присутнім, якщо він усі три рази зареєструвався. Після реєстрації будь-хто з депутатів може звернутися до головуючого на засіданні з вимогою негайної перевірки того, чи конкретний депутат присутній на засіданні. Президія має перевірити причини відсутності будь-якого депутата на засіданні та встановити покарання, якщо депутат не має вагомих підстав для пропуску засідання.

Згідно із законодавством Литви в разі неучасті депутата в роботі Сейму його зарплатню за відповідний місяць може бути зменшено на основі встановленої процедури. За рішенням Комісії з етики та процедур (The Ethics and Procedures Commission) імена таких депутатів можуть бути оголошені у пресі.

У Фінляндії, якщо депутат був обраний до парламенту, він зобов'язаний брати участь у його роботі, а також бути присутнім на пленарних засіданнях. Якщо депутат не відвідує такі засідання, то до нього застосовуються визначені заходи пливу. За часті пропуски без вагомих причин засідань комісій, до яких він обраний, депутат може бути виключений зі складу комісії. За кожний пропущений без вагомої причини день засідань парламенту або комісії депутат може бути позбавлений певної частини його депутатської винагороди.

Закон «Про парламент Канади» зобов'язує парламентарів у кінці кожного місяця надавати звіт про свою присутність на засіданнях. Відповідно до закону депутати, які пропустили більше 21 засідання, позбавляються частини парламентських виплат. Правила, що вимагають присутності на засіданнях або встановлюють високий кворум, можуть запобігти шахрайству, відомому як голосування «за іншого», коли парламентарі голосують за відсутніх колег.

Важливу роль у роботі парламенту відіграють помічники парламентарів. Їхній правовий статус та коло професійних обов'язків визначається в законодавчих актах щодо державної служби. Так, наприклад, у Великій Британії значне збільшення обсягів парламентських завдань за останні 30 років призвело до збільшення розміру та обов'язків персоналу Палати громад, зокрема помічників депутатів. Депутати обох палат парламенту мають персональних помічників, яких обирають парламентарі особисто, і кожна з парламентських партій має власний штат помічників<sup>17</sup>. Коло їхніх прав та обов'язків, терміни призначення, оплата, відповідальність прирівняні до працівників державної служби та визначаються у посадових інструкціях та внутрішніх розпорядчих документах.

Члени Європарламенту можуть вільно вибирати собі помічників у межах бюджету, встановленого Парламентом. У 2020 році максимальна доступна сума становила 25 442 євро за кожного євродепутата. Євродепутати не отримують цих грошей: вони частково виплачуються як зарплата поміщикам, які виконують вимоги та мають діючий контракт, а частково – відповідним податковим органам.

---

<sup>17</sup> Michael T. Ryle The Legislative Staff of the British House of Commons. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 6, No. 4 (Nov., 1981), pp. 497-519 (23 pages) Published By: Washington University. <https://doi.org/10.2307/439382>

Євродепутати можуть набрати трьох акредитованих помічників або, за певних обставин, чотирьох. Щонайменше 25 % допомоги на парламентську допомогу призначено для акредитованих помічників. Місцеві помічники допомагають євродепутатам у державі-члені, в якій вони були обрані. Контрактами цих помічників керують затверджені агенти з питань оплати праці, які гарантують дотримання правил соціального забезпечення та податків. Місцеві асистенти можуть мати трудовий договір або договір про надання послуг. Євродепутати не можуть наймати найближчих родичів як помічників. Їхні помічники не повинні брати участі в будь-якій зовнішній діяльності, яка може призвести до конфлікту інтересів. Імена або корпоративні імена всіх помічників публікуються на вебсайті Парламенту протягом усього строку дії їхнього контракту, крім випадків, пов'язаних із міркуваннями особистої безпеки.

Таким чином, можна зробити висновок, що окремі питання визначення статусу парламентаря, зокрема обсягу його прав та обов'язків передбачаються виключно внутрішніми правовими актами. Міжнародними організаціями не розроблено єдиних міжнародних стандартів у цій сфері. Окремі міжнародні акти носять виключно рекомендаційний характер. Проте наведена зарубіжна практика може бути орієнтиром для українських законотворців у процесі вдосконалення регулювання правового статусу народного депутата України.

### **Щодо взаємовідносин народного депутата України з виборцями за новою виборчою системою**

У прийнятому 19 грудня 2019 року Верховною Радою України Виборчому кодексу України передбачено застосування на парламентських виборах в Україні повністю пропорційної виборчої системи з відкритими регіональними партійними списками. У зв'язку з цим виборці матимуть можливість голосувати за партію і додатково за конкретного кандидата в регіональному партійному списку від цієї партії. Право на участь у розподілі депутатських мандатів матимуть лише ті партії, які подолають 5 % загальнодержавний виборчий бар'єр.

Останнім часом, як зазначається в соціологічному дослідженні, проведеному Центром Разумкова, істотно зріс рівень довіри до Верховної Ради України (частка тих, хто їй довіряє, зростає з 18 % до 40 %. Однак частка тих, хто їй не довіряє, все ж залишається більшою (60 %). Певною мірою це може бути пов'язано з низьким рівнем довіри до політичних партій (які значною мірою у громадян асоціюються з парламентом). Довіряють політичним партіям лише 22 % громадян, що лише на 4 % більше, ніж у 2020 році<sup>18</sup>.

Запровадження пропорційної виборчої системи в Україні зумовило поглиблення політичної структурованості Верховної Ради України, логічним наслідком якої стало посилення внутрішньопартійної дисципліни, а передбачена новим Виборчим кодексом можливість включення у виборчі списки партії безпартійного кандидата, своєю чергою, покращить рівень довіри до такої партії

---

<sup>18</sup> Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень – жовтень 2022 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykoideologichni-orientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r>

на парламентських виборах. До того ж, виборці не можуть відкликати народного депутата України, оскільки він представляє інтереси усієї країни, а не лише тих виборців, які віддали за нього свій голос на виборах.

Разом із тим, система комунікацій депутатів із місцевими органами влади, представниками бізнесу, громадськістю та широким загалом виборців, яка існувала за мажоритарної системи, повністю вичерпала себе. Центрами спілкування з виборцями стають офіси місцевих організацій парламентських партій. Це потребує активізації взаємодії партій із виборцями на місцевому рівні та визначення механізмів такої взаємодії. Важливо, щоб регіональні осередки партій підтримували тісний зворотний зв'язок із виборцями через зустрічі з ними в місцевих осередках, національні або регіональні тури партійних лідерів, консультування громадян онлайн або телефоном тощо.

Одночасно важливою залишається безпосередня робота народного депутата України з виборцями. Ця робота здійснюється ними через постійно діючі приймальні та офіси, зустрічі з громадянами, особисті прийоми громадян, зустрічі з представниками неурядових громадських організацій, офіційні візити, відкриті виступи, регулярне звітування на відкритих зустрічах із громадянами й на офіційних сайтах партії або народного депутата України, співпраця з місцевими медіа (прес-тури до Верховної Ради України, прес-брифінги, прес-конференції) тощо.

### **Щодо застосування дистанційної форми пленарних засідань Верховної Ради України**

Чинні приписи статті 84 Основного Закону України передбачають, що засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування. Голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто.

У статті 2 Регламенту Верховної Ради України місцем проведення засідань Верховної Ради України визначено будинок Верховної Ради України (місто Київ, вул. Грушевського, 5). За рішенням Верховної Ради України, прийнятим більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, її засідання можуть проводитися в іншому місці. У випадках, передбачених частиною третьою статті 83 Конституції України, Верховна Рада України збирається для проведення позачергової сесії у місці, визначеному відповідно до частини четвертої статті 11 цього Регламенту, а саме – у разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада України збирається на позачергову сесію не пізніше як у дводенний строк без скликання і працює до скасування воєнного чи надзвичайного стану. Голова Верховної Ради України, а у разі його відсутності – Перший заступник Голови Верховної Ради України чи заступник Голови Верховної Ради України, який виконує обов'язки Голови Верховної Ради України, визначає місце і час проведення засідання Верховної Ради України, про що терміново повідомляється народним депутатам України.

Таким чином, зазначені норми Конституції та Регламенту Верховної Ради України не містять імперативної заборони щодо можливої реалізації повноважень народного депутата України під час пленарного засідання як в частині місця і часу проведення, так і щодо форми проведення засідань.

Важливими для врахування є позиції Конституційного Суду України, висловлені в рішеннях при тлумаченні положень статті 84 Конституції України. Так, положення частини третьої статті 84 Конституції України щодо здійснення народним депутатом України голосування на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування, тобто народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України. Порушення встановленої Конституцією України процедури ухвалення законів та інших правових актів Верховною Радою України є підставою для визнання їх неконституційними (частина перша статті 152 Конституції України) (Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Крім того, Конституційний Суд України визначив, що основною формою діяльності Верховної Ради України є пленарні засідання під час сесій, які є регулярними зібраннями народних депутатів України відповідного скликання у визначений час, у визначеному місці і які проводяться за встановленою процедурою. На пленарних засіданнях розглядаються питання, віднесені Конституцією України до повноважень Верховної Ради України, і шляхом голосування народних депутатів України приймаються рішення з цих питань (Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002).

Отже, шляхом внесення відповідних змін до Регламенту Верховної Ради України існує можливість для запровадження дистанційної форми проведення засідань, зокрема й у режимі відеоконференції. Підтвердженням цього може слугувати досвід парламентів інших країн, які проводили дистанційні пленарні засідання у зв'язку з обмежувальними заходами, спрямованими на запобігання поширенню COVID-19. Зокрема, парламенти (палати парламентів) таких країн, як Аргентина, Бельгія, Бразилія, Іспанія та інших, внесли тимчасові зміни до своїх регламентів, щоб дозволити дистанційне проведення пленарних засідань і голосування за допомогою електронних засобів, щоб гарантувати безперервність законодавчої роботи<sup>19</sup>.

Важливого значення при цьому набувають технічні засоби та програмне забезпечення, які можуть використовуватися для проведення дистанційних засідань парламенту. Наприклад, парламент Латвії (Сейм) почав використовувати нову платформу e-Saeima, яка дозволяє дистанційно проводити пленарні засідання, де члени парламенту в режимі реального часу обговорюють і голосують питання порядку денного пленарного засідання. Хоча члени парламенту використовували платформу з різних кімнат будівлі парламенту під час засідання, доступ до платформи e-Saeima можна отримати через спеціальний вебсайт за допомогою електронних підписів. В інтерфейсі відображається

---

<sup>19</sup> Inter-Parliamentary Union. World e-Parliament Report 2022: Parliaments after the pandemic. URL: <https://www.ipu.org/file/15804/download>

порядок денний пленарного засідання та список членів парламенту, які беруть участь у дебатах. Після активації режиму голосування члени парламенту мають 30 секунд, щоб проголосувати однією із трьох кнопок: «за», «проти» та «утримався». Протягом цього часу депутати також можуть змінити свій голос. Після завершення голосування результати виводяться на екран. Онлайн-інформація про засідання, зокрема хід розгляду питань, список доповідачів і результати голосування доступна на вебсайті Сейму. Робота Сейму залишається відкритою для громадськості, а за дистанційним засіданням можна стежити у прямому ефірі на вебсайті Сейму<sup>20</sup>.

Варто відмітити, що відповідний проект Закону України вже був зареєстрований у Верховній Раді України – «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України» (№ 7129 від 08.03.2022). При цьому зауважимо, що порядок реалізації повноважень народного депутата України під час пленарного засідання в залі Верховної Ради України повинен забезпечити його вільне волевиявлення в умовах відсутності безпосереднього тиску на нього під час голосування та інших причин, які б спонукали до голосування не з його власної волі. Отже, дистанційний порядок проведення засідань Верховної Ради України та голосувань у режимі відеоконференції повинен містити гарантії вільного волевиявлення народного депутата України та захисту від стороннього тиску під час голосування в режимі відеоконференції.

### **Щодо можливості застосування процедури скасування рішень Верховної Ради України**

Відповідно до статті 48 та частини третьої статті 130 Регламенту Верховної Ради України якщо народний депутат України вважає, що при розгляді законопроекту була порушена процедура, він подає заяву та реєструє постанову про скасування законопроекту протягом двох днів після прийняття такого законопроекту. У зв'язку з цим Голова Верховної Ради України не може підписати прийнятий законопроект, доки Верховна Рада України не розгляне таку постанову.

Таким чином, у законотворчому процесі постанови про скасування рішення Верховної Ради України знаходяться між ухваленням рішення Верховною Радою України та підписанням цього рішення Головою Верховної Ради України, що може бути використано як легальна можливість затягування законотворчого процесу. До цієї норми неодноразово пропонувалося внести зміни (наприклад, проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням прав народних депутатів у ході законодавчої процедури» (№ 1043 від 29.08.2019); проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо оптимізації роботи Верховної Ради» (№ 3018 від 05.02.2020)) шляхом встановлення вимоги до мінімальної кількості народних депутатів України, які матимуть право внести

---

<sup>20</sup> The Office of the Honourable Ratna Omidvar. Research on Virtual Parliaments and Hybrid Sitings. URL: <https://www.ratnaomidvar.ca/wp-content/uploads/2020/09/EN-Senator-Ratna-Omidvar-Research-on-Virtual-Parliaments.pdf>

на розгляд парламенту проект постанови Верховної Ради України про скасування рішення про прийняття закону, постанови чи іншого акта Верховної Ради України в цілому.

При цьому варто акцентувати на двох моментах. По-перше, внесення проекту постанови Верховної Ради України про скасування рішення Верховної Ради України про прийняття закону, постанови чи іншого акта Верховної Ради України в цілому – це форма реалізації народним депутатом України права законодавчої ініціативи. А тому окреслені вище законодавчі пропозиції по суті встановлюють обмеження права законодавчої ініціативи народних депутатів України. По-друге, механізм скасування рішень Верховної Ради України, закладений в частинах третій, п'ятій, шостій статті 48 Регламенту Верховної Ради України, спрямований на запобігання ухваленню таких рішень із порушенням встановленої Регламентом процедури при їх розгляді й голосуванні. Таким чином, ускладнення цього механізму збільшенням кількості народних депутатів України, які можуть внести проект постанови про скасування рішення Верховної Ради України, видається невиправданим.

### **Порядок реалізації Концепції**

Реалізація запропонованих новацій потребуватиме підготовки комплексних змін до нормативно-правових актів, пропозиції до яких можна викласти як у вигляді єдиного цілісного законопроекту стосовно змін та доповнень до низки законів, так і у вигляді окремих законопроектів. Зокрема, законодавчі ініціативи доцільно скерувати на оновлення законів «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України».

З урахуванням зарубіжного досвіду, національних традицій та позитивної парламентської практики доцільно:

- узгодити між собою обмеження щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності (стаття 3 Закону України «Про статус народного депутата України») та обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 25 Закону України «Про запобігання корупції»);

- оновити вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності з метою покращення взаємодії законодавчої та виконавчої влади, парламенту та громадянського суспільства;

- передбачити в законах України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України» конкретні правові механізми, які запобігають конфлікту інтересів народних депутатів України або забезпечують його врегулювання в разі виникнення;

- передбачити в Регламенті Верховної Ради України спеціальні правила щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що виникає у зв'язку з участю народного депутата в роботі колегіальних органів;

- включити поняття конфлікту інтересів та відповідних правил до етичного кодексу народних депутатів (правил етичної поведінки).

Очікується, що реалізація Концепції сприятиме:

- підвищенню значення принципу професіоналізму в діяльності народних депутатів України;
- посиленню окремих видів гарантій діяльності народного депутата України при виконанні депутатських повноважень;
- налагодженню координації діяльності народного депутата України в системі відносин «виборець – депутат – партія»;
- вдосконаленню реалізації народними депутатами України своїх повноважень;
- дотриманню народними депутатами України вимог щодо несумісності, конфлікту інтересів та норм депутатської етики.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

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

*При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.*