



ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Парламентське дослідження щодо унормування права
народних депутатів України на добровільне долучення
до Сил оборони України**

Парламентське дослідження щодо унормування права народних депутатів України на добровільне долучення до Сил оборони України*

***Анотація.** У парламентському дослідженні розглянуто правове регулювання добровільного долучення народних депутатів України до Збройних Сил України та інших військових формувань. Проаналізовано чинне законодавче унормування цього питання та окреслено шляхи його вдосконалення.*

***Ключові слова:** народний депутат України, мобілізація, оборона країни, добровільне долучення до Сил оборони, суміщення, професійна діяльність, військова служба, депутатський мандат.*

Вступна частина.

Україна є правовою державою згідно зі статтею 1 Конституції України¹. Відповідно до частини першої статті 8 Основного Закону в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19 Конституції України).

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, конституційний склад якої – чотириста п'ятдесят народних депутатів України (статті 75, 76 Конституції). До виключних повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, прийняття законів (пункт 3 частини 1 статті 85 Конституції України) більшістю від її конституційного складу (стаття 91 Конституції України).

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану (частина четверта статті 83 Конституції України).

Відповідно до Закону України «Про статус народного депутата України»² на народних депутатів України покладено, зокрема, такі обов'язки: дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави; додержуватися вимог Конституції України, цього Закону, закону про регламент Верховної Ради України та інших законів України, додержуватися присяги народного депутата України; бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради України (пункти 1–4 частини першої статті 24). Народні депутати України складають перед Верховною Радою України присягу, текст якої визначено статтею 79 Конституції України.

Згідно зі статтею 78 Конституції України народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі. На строк виконання своїх повноважень народний депутат звільняється від призову на військову або альтернативну (невійськову) службу, а також від призову на навчальні (або перевірні) та спеціальні збори (стаття 29 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Водночас захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (стаття 17 Конституції України). А захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів – обов'язком громадян України (стаття 65 Конституції України).

¹ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Документ 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n1919>

² Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>

Поряд із цим існують інститути бронювання і відстрочки від мобілізації (стаття 23, розділ V Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»³). Згідно з пунктом 17 частини першої статті 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» народні депутати України не підлягають призову на військову службу під час мобілізації.

Але народний депутат України, як і будь-який громадянин, вправі добровільно долучитися до Сил оборони України. У такій ситуації виникає питання щодо балансу виконання обов'язків народного депутата України і проходження ним військової служби, адже чинним законодавством не враховуються такі випадки. Більше того, згідно з приписами частини другої статті 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» народний депутат України не вправі заключати контракт на військову службу.



Законодавче врегулювання можливості добровільного долучення народних депутатів України до Сил оборони, виконання ними своїх депутатських обов'язків та шляхи удосконалення законодавства України в цьому контексті – стали *предметом* проведеного парламентського дослідження.

Мета дослідження – окреслення напрямів удосконалення законодавства в частині врегулювання особливостей виконання обов'язків народного депутата України під час його долучення до Сил оборони України.

Варто відзначити підготовку Дослідницькою службою Верховної Ради України аналітичних та інформаційних матеріалів, дотичних до досліджуваних питань: Аналітичної записки з питань порівняльного законодавства щодо вимог до сумісності мандата парламентаря з іншими видами діяльності⁴ та Концепції розвитку законодавчого регулювання правового статусу народного депутата України⁵. Так, серед основних завдань згаданої Концепції – надання рекомендацій у частині вдосконалення нормативно-правової бази, яка регулює питання правового статусу народного депутата України стосовно вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності та можливості застосування в Парламенті дистанційної форми пленарних засідань.

³ Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>

⁴ Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо вимог до сумісності мандата парламентаря з іншими видами діяльності. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSMaterialsDocs/public_vl/analytical_notes-publ/76421.html

⁵ Концепція розвитку законодавчого регулювання правового статусу народного депутата України. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSMaterialsDocs/public_vl/concept_rz-publ/73627.html

Основна частина.

Відсутність кворуму на пленарному засіданні унеможливорює легітимне прийняття законів, від яких залежить підтримання життєдіяльності всієї держави. Зокрема, це стосується і законів, якими затверджуються Укази Президента України про введення, продовження чи скасування воєнного стану та проведення мобілізації.

Логічно, примусова мобілізація народних депутатів України може розцінюватись як примус їх до виконання певних обов'язків або прийняття певних рішень, мати негативні наслідки, такі як втрата незалежності народного депутата України, зниження ефективності його діяльності, а також порушити принципи демократичного управління та розподілу влади.

Якщо Закон України «Про комітети Верховної Ради України» дає змогу народним депутатам України брати дистанційну (онлайн, режим відеоконференції) участь у засіданнях комітетів і голосувати за прийняття рішень (підпункт 2 пункту 4 Прикінцевих положень), то віддаленої участі народних депутатів України у пленарних засіданнях парламенту та прийнятті законів законодавством України не передбачено (стаття 84 Конституції України, частина третя статті 10, пункти 3, 4 частини першої статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Загалом проведений аналіз засвідчує неврегульованість питання добровільного долучення народного депутата України до Сил оборони з одночасною можливістю виконання обов'язків народного депутата України. Згідно з чинним законодавством народний депутат України може скласти повноваження народного депутата України (пункт 1 частини другої статті 81 Конституції України, пункт 1 частини першої статті 4 Закону України «Про статус народного депутата України») і мобілізуватися. Механізм же суміщення повноважень народного депутата України і служби в Збройних Силах України, інших військових формуваннях, зокрема на період дії воєнного стану, відсутній. Більше того, така діяльність суперечить і антикорупційному законодавству.



Проте, на сьогодні є факти добровільного вступу народних депутатів України до лав Збройних Сил України й інших військових формувань, без складання депутатського мандата. Тут і виникає питання співвідношення категорій виконання громадянського

обов'язку щодо захисту Вітчизни і виконання обов'язків з представництва Українського народу в єдиному органі законодавчої влади в Україні. Перебування особи на посаді народного депутата України є реалізацією права громадянина України брати участь в управлінні державними справами. Це право не можна ототожнювати з правом на працю, оскільки воно має

політичний характер і обумовлене належністю до громадянства держави Україна (Рішення Конституційного Суду України⁶).

Варто відзначити, що надання права суміщення депутатського мандата і військової служби викликає низку концептуальних запитань, які потребують законодавчого розв'язання, зокрема щодо:

– загальних правил суміщення діяльності народного депутата України з іншими видами діяльності, адже військова служба є державною службою особливого характеру (частина перша статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»⁷);

– виду військової служби (частини друга, шоста статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»), адже закон чітко розрізняє *добровільний порядок* зарахування на військову службу (як волевиявлення громадян України, а також іноземних громадян захищати територіальну цілісність держави, яке оформляється *контрактом*, який, своєю чергою, не може укладатися з народним депутатом України) та призов громадян на військову службу як акт волевиявлення держави (що здійснюється у чітко окреслених умовах та на підставі актів органів державної влади (зокрема, указів Президента України про призов, про оголошення загальної мобілізації));

– оплати військової служби і професійної діяльності народного депутата України;

– виконання обов'язків військовослужбовця, адже він зобов'язаний дотримуватися Дисциплінарного статуту Збройних Сил України⁸.

Як зазначається у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення можливості поєднувати в умовах воєнного стану депутатську діяльність зі службою у підрозділах сил оборони, які беруть участь у заходах з відсічі збройної агресії проти України» (реєстр. № 10416 від 18.06.2024)⁹: «ідея надання народним депутатам можливості проходити військову службу є дискусійною. Адже враховуючи, що конституційний склад парламенту налічує лише 450 народних депутатів (частина перша статті 76 Конституції України), надання народним депутатам можливості проходити військову службу не вирішить питання комплектування ЗСУ, проте може негативно вплинути на процес здійснення парламентом своєї діяльності у воєнний час».

⁶ Рішення Конституційного Суду України від 29 січня 2008 року № 2-рп/2008 у справі № 1-5/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-08#Text>

⁷ Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>

⁸ Дисциплінарний статут Збройних Сил України, затверджений Законом України від 24.03.1999 № 551-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14#Text>

⁹ Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення можливості поєднувати в умовах воєнного стану депутатську діяльність зі службою у підрозділах сил оборони, які беруть участь у заходах з відсічі збройної агресії проти України». Головне науково-експертне управління Апарату ВРУ. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/2310920>

У контексті несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності (як однієї із чинних концептуальних законодавчих перепон) доцільно зазначити таке.

Згідно з конституційними приписами народні депутати України 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 України).

Особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності встановлені статтею 285 Кодексу адміністративного судочинства України.

Аналізуючи норми Конституції 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 Основного Закону України цілком правильно відображає потребу в штатних парламентах. Разом із тим, доцільною визнано потребу дещо деталізувати в Конституції України питання несумісності депутатського мандата з іншою діяльністю¹⁰. Така ж позиція була підтверджена й у Висновках Комісії щодо проекту Конституції України № 462/2008 від 16 червня 2008 року (CDL-AD(2008)015)¹¹ та щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 534/2009 від 15 червня 2009 року (CDL-AD(2009)024)¹².

Закордонний досвід демонструє, що обмеження стосовно 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, у Бельгії, Болгарії, Литві, Румунії. В Іспанії та Франції положення щодо несумісності депутатського мандата з певними

¹⁰ 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-e6](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1997)002-e6) CDL-AD(2008)015-e

¹¹ Opinion on the Draft Constitution of Ukraine 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)

¹² 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)

видами діяльності закріплено в законах про вибори (відповідно, у Загальному виборчому законі та Виборчому кодексі). В Естонії, Німеччині, Польщі, Португалії та Угорщині основні вимоги до депутатів сформульовано у спеціальних законах про статус депутатів. У багатьох державах Східної Європи вимоги та обмеження для депутатів передбачено й іншим законодавством: про конфлікт інтересів (Латвія та Литва), про спеціальні обмеження (Словаччина, Чехія) або антикорупційними законами (Естонія)¹³.

У законах деяких держав вказано на *пряму* заборону поєднувати депутатський мандат зі службою в збройних силах: наприклад, у статті 60 Конституції Литовської Республіки¹⁴, у статті 77 Конституції Словацької Республіки¹⁵ (якщо депутат призначений членом Уряду, дія його мандата призупиняється), у частині першій статті 9 Закону «Про вибори представників до парламенту Хорватії»¹⁶ (у період перебування парламентаря на несумісній посаді строк дії депутатського мандата призупиняється).

Водночас у багатьох європейських державах 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 парламенті¹⁷.

Окрім того, вважається, що, 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. Тому, у більшості парламентських режимів, встановлених в іноземних державах (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 владами¹⁸. При цьому може вступати в дію інститут призупинення повноважень парламентаря (Словаччина, Хорватія).

¹³ 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>

¹⁴ Constitution of the Republic of Lithuania, approved by the citizens of the Republic of Lithuania in the Referendum on 25 October 1992. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvpvg&documentId=TAIS.211295&category=TAD>

¹⁵ The Constitution of the Slovak Republic. Act no. 460/1992 Coll. URL: <https://codices.coe.int/codices/documents/constitution/caf2587c-b4e5-4223-9c09-46ca67b26eef>

¹⁶ Act On the election of representatives to the Croatian Parliament (consolidated text). URL: https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Croatia/Croatia_Act%20on%20the%20Election%20of%20Representatives%20to%20Parliament_1999_amended2011.pdf

¹⁷ Концепція розвитку законодавчого регулювання правового статусу народного депутата України. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSMaterialsDocs/public_vl/concept_rz-publ/73627.html

¹⁸ 5 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)

Отже, європейська практика оперує категорією «суміщення депутатського мандата з іншими видами державної діяльності».

Слід згадати й історичний досвід, який засвідчує, що законотворці під час Другої світової війни примусово не мобілізувалися, а йшли на фронт добровільно. Так, наприклад, після вступу США у Другу світову війну Сенат США протягом наступних чотирьох років залишався на сесіях майже безперервно, щоб обговорювати і ухвалювати законодавство воєнного часу, продовження строків мобілізації і створення програм для стабілізації економіки. Сенатори відвідували зони бойових дій, щоб перевірити ефективність військових операцій і продемонструвати свою підтримку американських військ. При цьому деякі члени добровільно залишали свої законодавчі обов'язки, щоб служити у збройних силах¹⁹.

У зв'язку з наведеним, суміщення добровільного долучення народного депутата України до Сил оборони в особливий період і його професійної діяльності в будь-якому випадку *потребує* розробки спеціальних правил і процедур.

Запровадження механізму суміщення депутатського мандата і добровільного долучення до Сил оборони в особливий період *об'єктивуватиме* внесення змін до низки законодавчих положень, що регламентують діяльність народного депутата України та підстави мобілізації на особливий період.

Насамперед, це стосується статей 10, 24, 29 *Закону України «Про статус народного депутата України»* в частині: законодавчого врегулювання порядку реалізації народним депутатом України конституційного обов'язку захисту Вітчизни; визначення умов участі народного депутата, який добровільно долучився до Сил оборони України, у пленарних засіданнях Верховної Ради України і голосування з питань, що розглядаються Верховною Радою України та її органами.

Корегуванню підлягатимуть приписи частини другої статті 23 *Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»* щодо надання дозволу народному депутату України на добровільну мобілізацію із заключенням контракту. За такого підходу логічно мають бути переглянуті ці приписи і відносно інших категорій осіб, посади яких указані в пунктах 18–23 частини першої статті 23 вказаного Закону.

Концептуальних змін потребуватимуть норми *Регламенту Верховної Ради України*, зокрема щодо порядку організації голосування на пленарних засіданнях парламенту (статті 37–45) та прийняття рішень Верховної Ради України (стаття 47).

З огляду на вимоги антикорупційного законодавства, законодавчого вирішення потребуватимуть питання сумісності депутатського мандата з

¹⁹ U.S. Senate: The Senate and the Second World War. URL: <http://surl.li/nzzoh>; Відповідь Президента України на електронну петицію № 22/213230-еп «Мобілізувати народних депутатів», розміщену на вебсайті Офіційного інтернет-представництва Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/213230>

військовою службою та їх узгодження з конституційною вимогою щодо роботи народного депутата України в парламенті на постійній основі. Так, згідно з чинною редакцією пункту 1 частини першої статті 25 *Закону України «Про запобігання корупції»* народним депутатам України забороняється 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.

Відповідно до частини першої статті 2 Закону України *«Про військовий обов'язок і військову службу»* військова служба, будучи державною службою особливого характеру, є окремою професійною діяльністю особи, що актуалізує законодавче визначення у *Дисциплінарному статуті Збройних Сил України* підстав відсутності народного депутата – військовослужбовця на службі з метою реалізації депутатських повноважень.

Також шляхом внесення відповідних змін до Регламенту Верховної Ради України *існує можливість* для запровадження дистанційної форми проведення засідань, зокрема й у режимі відеоконференції, що може вирішувати низку питань особистої участі парламентаря у пленарних засіданнях, зокрема в особливий період. Підтвердженням цьому слугує досвід парламентів інших держав, які проводили дистанційні пленарні засідання у зв'язку з обмежувальними заходами, спрямованими на запобігання поширенню COVID-19. Зокрема, парламенти (палати парламентів) Аргентини, Бельгії, Бразилії, Іспанії та інших держав внесли зміни до своїх регламентів, щоб дозволити дистанційне проведення пленарних засідань і голосування за допомогою електронних засобів, щоб гарантувати безперервність законодавчої роботи²⁰.

Кроком до врегулювання питання добровільного долучення народного депутата України до Сил оборони України під час дії правового режиму воєнного стану може стати, на нашу думку, унормування *інституту зупинення* депутатських повноважень на період служби в ЗСУ та інших військових формуваннях, за аналогією закордонного досвіду щодо суміщення депутатського мандата і роботи в уряді (Естонія, Словаччина, Хорватія) та/або надання відпустки без збереження заробітної плати на період військової служби (дзеркально моделі Болгарії, де військовослужбовцю, обраному до парламенту, надається така відпустка).

Висновки.

Представницький мандат є основою статусу депутата та визначає його правове становище в системі «держава-влада-народ». Народний депутат

²⁰ Inter-Parliamentary Union. World e-Parliament Report 2022: Parliaments after the pandemic. URL: <https://www.ipu.org/file/15804/download>

України бере на себе відповідальність виконувати свої обов'язки в інтересах співвітчизників, представляти увесь Український народ, що впливає зі змісту присяги народного депутата України і неодноразово підтверджено у рішеннях Конституційного Суду України.

Збереження балансу між правами і обов'язками народних депутатів України, особливо в умовах воєнного стану, є питанням національної безпеки.

Стаття 78 Конституції України, яка встановлює обмеження на поєднання депутатського мандата з іншими видами діяльності, не дає їх повного переліку, а виокремлює тільки два – мати інший представницький мандат чи бути на державній службі. Згідно з цією нормою обмеження на поєднання депутатського мандата з іншими видами діяльності мають установлюватися законом. Військова служба є державною службою.

Запровадження механізму надання народним депутатам України можливості проходити військову службу вимагає насамперед зваженого підходу до оцінки впливу таких законодавчих новел на процес здійснення парламентом своєї діяльності у воєнний час. Тому чітке визначення запобіжників зловживань можливістю короткочасного проходження військової служби, зокрема й у тилкових частинах (задля набуття особистих благ, наприклад), сприятиме уникненню суспільного резонансу і підвищенню довіри громадськості.

*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.*