

Оглядове досьє щодо несумісності мандата депутата парламенту з посадою члена уряду*

***Анотація.** У досьє розглянуто питання несумісності депутатського мандата з посадою члена уряду України. Проаналізовано конституційні приписи, законодавчі норми та рішення Конституційного Суду України, що визначають межі сумісності та механізми дострокового припинення повноважень. Висвітлено позиції Венеціанської комісії щодо необхідності деталізації критеріїв несумісності та їх закріплення на рівні Конституції. Окремо проаналізовано законопроекти, спрямовані на легалізацію суміщення мандата і урядових посад, а також дискусії в експертному середовищі щодо їх конституційності. У досьє узагальнено підходи різних держав, що демонструють дві моделі поєднання / несумісності мандата депутата і посади члена уряду.*

***Ключові слова:** депутатський мандат, посада члена уряду, принцип розподілу влади, принцип несумісності.*

Вступ

Оглядове досьє присвячене аналізу світового досвіду суміщення мандата народного депутата з посадами в системі органів виконавчої влади, зокрема посадами міністра, першого заступника міністра та заступника міністра. Метою є комплексний аналіз закордонних моделей поєднання або розмежування парламентського мандата із посадами міністра, заступників міністра для оцінки можливості імплементації відповідних підходів у національне законодавство України, а також визначення необхідних конституційно-правових змін і потенційних інституційних ризиків.

Питання щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності неодноразово було предметом дослідження в аналітичних та інформаційних матеріалах, підготовлених Дослідницькою службою Верховної Ради України¹.

Основна частина

Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлено у статтях 78, 81 Конституції України² та врегульовано законами України «Про статус народного депутата України»³ (статті 3, 5) і «Про

¹ Див.: Концепція розвитку законодавчого регулювання правового статусу народного депутата України. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/public_vl/concept_rz-publ/73627.html ; Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо вимог до сумісності мандата парламентаря з іншими видами діяльності. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/public_vl/analytical_notes-publ/76421.html ; Парламентське дослідження щодо унормування права народних депутатів України на добровільне долучення до Сил оборони України. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/news/novyny/76925.html>

² Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

³ Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>

запобігання корупції»⁴ (стаття 25), Регламентом Верховної Ради України⁵ (стаття 223).

Згідно з Основним Законом України 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 України).

Відповідно до статті 81 Основного Закону України повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі, зокрема, якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто. Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у цьому випадку приймається судом.

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 парламентарях. Водночас доцільною визнано потребу дещо деталізувати в Конституції України питання несумісності депутатського мандата з іншою діяльністю⁶. Така ж позиція була підтверджена й у Висновках Комісії щодо проекту Конституції України (підготовленого робочою групою на чолі з В. М. Шаповалом) № 462/2008 від 16 червня 2008 року (CDL-AD(2008)015)⁷ та щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 534/2009 від 15 червня 2009 року (CDL-AD(2009)024)⁸. 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.

⁴ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

⁵ Регламент Верховної Ради України : Затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

⁶ 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)

⁷ 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)

⁸ 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)

Згідно з нормами Конституції України у статті 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 займатися 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 5 цього Закону).

Згідно з конституційними приписами члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (частина перша статті 120 Конституції України).

Відповідно до частин другої і третьої статті 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»⁹ члени Кабінету Міністрів України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності посади члена Кабінету Міністрів України з іншими видами діяльності, такий член Кабінету Міністрів України у двадцятиденний строк з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку. У разі внесення на розгляд Верховної Ради України подання щодо призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України особи, яка є народним депутатом України, до подання додається особиста заява народного депутата України про дострокове припинення ним депутатських повноважень у разі призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України. Питання про дострокове припинення повноважень народного депутата України розглядається невідкладно Верховною Радою України на тому ж пленарному засіданні після призначення його членом Кабінету Міністрів України.

Зазначені вимоги поширюються на першого заступника міністра чи заступника міністра Законом України «Про центральні органи виконавчої

⁹ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

влади»¹⁰, згідно з частиною третьою статті 9 якою особа, яка призначається на посаду першого заступника міністра чи заступника міністра, повинна відповідати вимогам до членів Кабінету Міністрів України, передбаченим Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Із зазначеними нормами законів України «Про статус народного депутата України» та «Про Кабінет Міністрів України» кореспондуються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, що встановлені у Законі України «Про запобігання корупції», оскільки народні депутати України, а також «Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники» є суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону (пункт 1 частини першої статті 3). Відповідно до частини першої статті 25 цього Закону їм 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.

Питання несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності неодноразово ставало предметом розгляду Конституційного Суду України: «стаття 78 Конституції України, яка встановлює обмеження на поєднання депутатського мандата з іншими видами діяльності, не дає повного переліку цих видів діяльності... Обмеження на поєднання депутатського мандата зі всіма іншими видами діяльності мають, згідно з цією статтею, встановлюватись законом»¹¹; «статтю 78 Конституції України треба розглядати у системному зв'язку з іншими положеннями Конституції України, зокрема з положеннями частини першої статті 120... У частині першій статті 78 Конституції України визначено, що народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі, тобто на час дії депутатського мандата їх діяльність у Верховній Раді України розглядається як професійна робота на постійній основі... Правова позиція Конституційного Суду України стосовно розуміння словосполучення «на постійній основі»... полягає в тому, що будь-яка робота, яка здійснюється «на постійній основі», виключає її поєднання з певними

¹⁰ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

¹¹ Рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата) від 13 травня 1997 року № 1-зп/1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-97#Text>

посадами в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, які передбачають роботу на такій же постійній основі, зокрема на посадах керівників органів виконавчої влади... Таким чином, системний аналіз Конституції України свідчить, що вона не передбачає поєднання мандата народного депутата України зі службовою діяльністю членів Кабінету Міністрів України незалежно від того, чи віднесено їх посади до категорій державних службовців»¹². Варто зауважити, що до процитованих рішень додаються окремі думки суддів Конституційного Суду України¹³.

На розгляд Верховної Ради України вносилися пропозиції щодо внесення змін до Основного Закону України щодо надання можливості народним депутатам України суміщати представницький мандат із діяльністю на посадах членів Кабінету Міністрів України, що не були підтримані (законопроекти «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4105 від 04.09.2003)¹⁴, «Про внесення змін до статті 78 Конституції України щодо створення політичних передумов для стабільної та ефективної роботи Кабінету Міністрів України» (реєстр. № 4357 від 01.04.2016)¹⁵. Крім того, у парламенті зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення видів діяльності, які є сумісними із виконанням депутатських повноважень» (реєстр. № 13304 від 21.05.2025)¹⁶ (далі – законопроект), яким запропоновано розширення переліку дозволених видів діяльності народного депутата України, що передбачає можливість обіймати посади «Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністра, міністра, першого заступника та заступника міністра» (за умови, що такі посади не є посадами державної служби згідно з чинним законодавством), без внесення змін до Конституції України.

Положення законопроекту, зокрема з огляду на сумніви у їх конституційності та в можливості реалізації у нинішніх умовах, викликали жваву

¹² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 частини першої статті 3 та пункту 6 статті 4 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа щодо сумісності посад народного депутата України і члена Кабінету Міністрів України) від 4 липня 2002 року № 14-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-02#Text>

¹³ Окрема думка судді Савенка М.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року № 1-зп/1997. URL: https://ccu.gov.ua/docs-search?tid=371&date_filter%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&body_value=&field_textindex_value=&field_speaker_value=

Окрема думка судді Мироненка О.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року № 1-зп/1997. URL: https://ccu.gov.ua/docs-search?tid=371&date_filter%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&body_value=&field_textindex_value=&field_speaker_value=

Окрема думка судді Шаповала В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України від 4 липня 2002 року № 14-рп/2002. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/463>

¹⁴ Про внесення змін до Конституції України : Проект Закону України (реєстр. № 4105 від 04.09.2003). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15751

¹⁵ Про внесення змін до статті 78 Конституції України щодо створення політичних передумов для стабільної та ефективної роботи Кабінету Міністрів України : Проект Закону України (реєстр. № 4357 від 01.04.2016). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58612

¹⁶ Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення видів діяльності, які є сумісними із виконанням депутатських повноважень : Проект Закону України (реєстр. № 13304 від 21.05.2025). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56437>

дискусію в експертному середовищі¹⁷. Так, Зозуля О. І. вважає, що запропонована законопроектом легалізація суміщення посад народного депутата України та члена Кабінету Міністрів України може порушувати основоположний принцип поділу державної влади й існуючу систему стримувань і противаг, а також сприяти надмірній консолідації влади. Тому, на його думку, вирішення цього питання лежить у площині можливості реального досягнення балансу між принципом поділу влади та принципом політичної відповідальності парламенту й уряду, що у поточних політико-правових реаліях України може викликати певні сумніви¹⁸.

У своєму Звіті про демократію, обмеження мандатів і несумісність політичних функцій за 2012 рік¹⁹ Венеціанська комісія встановила, що дія принципів демократичних інституцій у певній державі значною мірою залежить не лише від їх конституційного та правового виміру й практичної реалізації, але насамперед від моделі поділу влади в цій державі, тобто від того, чи є політична система переважно парламентською, президентською чи організованою у формі змішаної системи. Отже, принцип розподілу влади є джерелом правил про несумісність у більшості держав депутатського мандата та урядової чи суддівської посади, а також певних державних функцій. Це певною мірою суперечить парламентській практиці, яка базується на тісній співпраці між законодавчою та виконавчою владою. У більшості парламентських режимів поєднання міністерських і парламентських обов'язків не лише дозволяється, але й активно заохочується з метою зміцнення зв'язків між законодавчим органом та виконавчою владою²⁰. Тому наслідки застосування принципів обмеження мандатів та несумісності політичних функцій у певній державі значною мірою залежать не лише від їх конституційного та правового виміру, але насамперед від моделі поділу влади в цій державі.

Так, несумісність міністерських і парламентських обов'язків є однією з характерних рис президентських режимів і передбачена в таких державах, як Бразилія, Коста-Рика, Португалія, Швейцарія та Сполучені Штати Америки.

¹⁷ Див.: Ганущак Ю. Сумісництво мандата й міністерства: за дужками Конституції. URL: <https://zn.ua/ukr/LAW/sumisnitstvo-mandata-j-ministerstva-za-duzhkami-konstitutsiji.html> ; Комаровський М. Депутат – міністр: у Верховній Раді пропонують скасувати заборону на суміщення. URL: <https://khp.org/1608814698> ; Суміщення посади депутата та міністра: новий законопроект 13304 та суперечки довкола нього. URL: <https://www.anticor.foundation/novyny/19183/> ; Кононенко Н. Інституційний шорткат: чому не працює «європейська» логіка в українських реаліях. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2025/06/01/7514849/> ; Корженкова І. Депутатська сумісна діяльність. URL: <https://centreua.org/monitoring-rishen/deputatska-sumisna-diyalnist/> ; Мамченко Н. Старі тлумачення Конституційного Суду щодо неможливості суміщення посади депутата з посадою міністра вже неактуальні – Віталій Безгін. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/331723-starve-tolkovaniya-konstitutsionnogo-suda-ovozmozhnosti-sovmescheniya-dolzhnosti-deputata-s-dolzhnostyu-ministra-uzhe-neaktualny-vitaliy-bezgin>

¹⁸ Зозуля О. І. Деякі зауваження до законопроекту № 13304 щодо сумісності депутатського мандата. URL: <https://elar.navs.edu.ua/items/f470135d-3b73-4d2c-9694-aba88cdc29b9>

¹⁹ 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)

²⁰ Концепція розвитку законодавчого регулювання правового статусу народного депутата України. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/public_vl/concept_rz-publ/73627.html

Хоча сумісність парламентських і міністерських функцій у парламентських формах правління здебільшого обґрунтовується тим, що несумісність ускладнила би співпрацю між виконавчою та законодавчою владою, однак парламентарій, який стає міністром і водночас залишається депутатом, уже не бере повноцінної участі в парламентській роботі. Парламент, який після кожних виборів втрачає десяток найдосвідченіших членів у такий спосіб, може бути суттєво ослаблений. Саме тому деякі європейські парламентські режими формально зробили міністерські та парламентські обов'язки несумісними, запровадивши таку форму несумісності, при якій місце депутата, який став міністром, тимчасово займає його замісник²¹. Наприклад, у Бельгії міністри після відставки з уряду повертають собі депутатські місця (стаття 50 Конституції Бельгії²²).

У тих парламентських системах, що походять від британської «вестмінстерської моделі», стандартною практикою є призначення міністрів із числа членів парламенту (депутатів). Кабінет міністрів, таким чином, є «комітетом законодавчого органу, обраним для виконання функцій виконавчого органу»²³. Прем'єр-міністр призначає міністрів, але може обирати їх лише з обмеженого кола провідних депутатів від партії більшості або коаліції. У Великій Британії це залишається питанням політичної традиції, яка послідовно дотримується, адже писаної конституції немає. Інші держави, що використовують вестмінстерську модель, включають у свої конституції правило, що міністри за нормальних обставин повинні бути депутатами. Наприклад, відповідно до Конституції Австралії (стаття 64) «...жоден державний міністр не може перебувати на посаді довше ніж три місяці, якщо він не є або не стане сенатором чи членом Палати представників»²⁴.

На відміну від «вестмінстерської моделі», у континентально-європейських парламентських системах міністрів можуть призначати як із числа депутатів, так і з інших сфер – державної служби, бізнесу чи академічного середовища. Водночас політичний баланс може залишатися дуже важливим чинником у доборі міністрів (особливо в державах, де уряди зазвичай формуються як коаліції двох чи більше партій).

У **Литві** питання несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності регулюється статтею 60 Конституції Литовської Республіки²⁵, відповідно до якої діяльність депутатів, за винятком виконання обов'язків у Сеймі, несумісна з будь-якою іншою діяльністю в інших державних установах

²¹ Marc Van der Hulst. The parliamentary mandate. A global comparative study. Inter-Parliamentary Union. Geneva. 2000. URL: http://archive.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf

²² The Belgian Constitution. URL: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetuk.pdf

²³ Bulmer, Elliot. Should ministers be members of the legislature? Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2018. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/should-ministers-be-members-of-the-legislature.pdf>

²⁴ Australia's Constitution. With Overview and Notes by the Australian Government Solicitor. URL: https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/52_Sen/523_PPP/2023_Australian_Constitution.pdf

²⁵ 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=rivwzvpg&documentId=TAIS.211295&category=TAD>

чи організаціях, а також із роботою в торговельних, комерційних та інших приватних установах чи підприємствах. Разом із тим, відповідно до Конституції депутат Сейму може бути призначений лише Прем'єр-міністром або міністром. Аналогічна норма закріплена у статті 6 Регламенту Сейму²⁶. З урахуванням статті 99 Конституції Литовської Республіки, відповідно до якої Прем'єр-міністр та міністри не можуть отримувати жодної винагороди, окрім окладу, встановленого для їхніх відповідних урядових посад, та компенсації за творчу діяльність, члени уряду, які зберігають парламентський мандат, не отримують заробітну плату як члени Сейму.

Відповідно до статті 77 Конституції **Словацької Республіки**²⁷ мандат депутата парламенту несумісний із посадами судді, прокурора, державного захисника прав, військовослужбовця Збройних сил та інших військових формувань, члена Європейського Парламенту. Якщо депутат парламенту призначений членом Уряду Словацької Республіки, його мандат депутата парламенту не припиняється на час виконання ним урядової посади, але він цей мандат не може використовувати.

Відповідно до частини першої статті 9 Закону **Хорватії** «Про вибори представників до хорватського парламенту»²⁸ парламентар, поряд із виконанням депутатських повноважень, не може обіймати, серед інших, такі посади: Прем'єр-міністра або заступника Прем'єр-міністра, міністра.

Відповідно до статті 68 Конституції Республіки **Болгарія**²⁹ депутати Національних Зборів не можуть перебувати на державній службі або займатися діяльністю, яка є несумісною з посадою депутата Національних Зборів. Депутат Національних Зборів, обраний на посаду міністра, припиняє свої повноваження депутата на час перебування на посаді міністра. У цей період він заміщається в Національних Зборах у встановленому законом порядку.

Відповідно до § 63 Конституції **Естонської Республіки**³⁰ член Рійгікогу не може обіймати інші державні посади. Проте згідно з § 64 Конституції член Рійгікогу може бути призначений на посаду члена Уряду Республіки, але при цьому дія його депутатського мандата призупиняється на період роботи на урядовій посаді і відновлюється в разі його звільнення з такої посади. Аналогічні положення наведено й у § 5 Закону «Про статус членів Рійгікогу»³¹ (далі – Закон). У Законі міститься уточнення, що повноваження члена Рійгікогу призупиняються в день його призначення членом Уряду Республіки. При цьому

²⁶ Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/d9158f217d0511ecb2fe9975f8a9e52e?positionInSearchResults=0&searchModelUID=1978974d-e8f3-4ac1-9352-8fc6451884aa>

²⁷ The Constitution of the Slovak Republic. Act no. 460/1992 Coll. URL: <https://codices.coe.int/codices/documents/constitution/caf2587c-b4e5-4223-9c09-46ca67b26eef>

²⁸ 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

²⁹ Constitution of the Republic of Bulgaria. URL: <https://www.parliament.bg/en/const>

³⁰ The Constitution of the Republic of Estonia. Passed 28.06.1992. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide>

³¹ Status of Members of the Riigikogu Act. Passed 14.06.2007. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/523082017002/consolide>

повноваження члена Рійгікогу не припиняються, якщо він, будучи обраним до нового складу Рійгікогу, продовжує виконувати обов'язки члена Уряду Республіки, який має піти у відставку у зв'язку з обранням нового складу Рійгікогу, до моменту формування нового Уряду Республіки. Порядок заміщення члена Рійгікогу, депутатський мандат якого призупинено, регулюється статтями 11–14 вказаного Закону.

Відповідно до статті 103 Конституції **Республіки Польща**³² мандат депутата Сейму не можна суміщати з посадою Голови Національного банку Польщі, Голови Вищої палати контролю, Уповноваженого з прав людини, Уповноваженого з прав дитини або їхніх заступників, члена Ради з питань монетарної політики, члена Національної ради з питань радіомовлення і телебачення, посла, а також з роботою в Канцелярії Сейму, Канцелярії Сенату, Канцелярії Президента Республіки або з роботою в органах державного управління. Однак ця заборона не поширюється на членів Ради Міністрів та державних секретарів в органах державного управління.

Відповідно до статті 51 Основного Закону **Німеччини**³³ Бундесрат складається із членів урядів земель, які призначають та відкликають їх. Отже, усі члени Бундесрату відіграють подвійну роль: вони обіймають посаду в уряді своєї федеральної землі та посаду члена Бундесрату. Членство в Бундесраті ґрунтується на рішенні уряду відповідної федеральної землі. Членство в Бундесраті автоматично припиняється, якщо член залишає уряд федеральної землі або якщо уряд вирішує його відкликати. Таким чином, на членів Бундесрату поширюються правила про несумісність, що діють відносно членів уряду землі, і які встановлюються конституціями відповідних федеративних земель³⁴. Члени Бундесрату не можуть одночасно бути членами Бундестагу. Члени Бундесрату, обрані до Бундестагу, повинні протягом розумного терміну повідомити Голову Бундесрату про те, яку з двох посад вони залишають (стаття 2 Регламенту Бундесрату³⁵). Стаття 66 Основного Закону Німеччини, яка встановлює правила несумісності для посад Федерального канцлера Німеччини та федеральних міністрів, не забороняє поєднувати ці посади з мандатом члена законодавчого органу. У випадку такого поєднання члени Уряду не повинні відвідувати засідання Бундестагу або його комітетів, окрім випадків необхідності. Під час участі в засіданнях комітетів вони представляють позицію Федерального уряду та зобов'язані дотримуватися наданих їм інструкцій (стаття 27 Спільного регламенту федеральних міністерств³⁶).

³² The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm>

³³ Basic Law for the Federal Republic of Germany. URL: https://www.gesetze-iminternet.de/englisch_gg/englisch_gg.html

³⁴ ECPRD Request 5059. Incompatibilities of the office of member of parliament. 18.04.2022. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/700018>

³⁵ Rules of Procedure of the Bundesrat. URL: <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html>

³⁶ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/ggo.pdf?__blob=publicationFile&v=15

Відповідно до статті 23 Конституції **Франції**³⁷ депутат парламенту не може бути членом уряду. Статтею 25 Конституції передбачено, що правила, які регулюють несумісність посад депутатів парламенту, визначаються органічним законом. Як зазначено в статті LO153 Виборчого кодексу Франції, несумісність, встановлена зазначеною статтею 23 Конституції, між посадою члена Парламенту та функціями члена Уряду, набуває чинності через місяць після призначення членом Уряду. Протягом цього періоду член Парламенту, який також є членом Уряду, не може брати участь у жодних голосуваннях і не може отримувати жодної депутатської платні. Несумісність не набуває чинності, якщо Уряд подає у відставку до закінчення цього періоду.

У **Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії** питання несумісності члена Палати громад з іншими видами діяльності регулюється Законом про дискваліфікацію Палати громад 1975 року³⁸. Цей Закон визначає шість класів посад, несумісних із мандатом члена Палати громад: 1) судді, включаючи суддів Високого суду та Апеляційного суду; 2) державні службовці, незалежно від того, чи працюють вони на повний чи неповний робочий день; 3) військовослужбовці регулярних збройних сил; 4) поліцейські; 5) члени законодавчого органу будь-якої країни за межами Співдружності; 6) інші посади, перелічені в Додатках до Закону. Крім того, не допускається поєднувати членство в Палаті громад та Палаті лордів, як Лордів світських, так і Лордів духовних (єпископи Церкви Англії). Додаток 1 до Закону складається з кількох частин: частина I «Посади судді»; частина II «Органи, всі посади яких є несумісними»; частина III «Інші посади, що є несумісними»; Частина IV «Посади, що є несумісними у певних виборчих округах». Вказані переліки періодично оновлюються та доповнюються. Закон також обмежує кількість членів уряду, які можуть бути членами Палати громад. Зокрема, не більше дев'яноста п'яти осіб, які обіймають посади в уряді, зазначені в Додатку 2 до цього Закону, мають право одночасно засідати та голосувати в Палаті громад. Якщо в будь-який момент кількість членів Палати громад, які обіймають міністерські посади, перевищує цю кількість, ніхто, за винятком тих, хто був одночасно членами цієї Палати та обіймав міністерські посади до того, як відбулося перевищення, не може засідати або голосувати в ній, доки їхня кількість не буде зменшена (внаслідок смерті, відставки чи іншим чином) до відповідної кількості осіб.

Конституція **Італії**³⁹ дозволяє членам парламенту обіймати також урядові посади – міністра, заступника міністра чи державного секретаря. Це підтверджується статтею 64 Конституції, яка передбачає, що члени Уряду, навіть якщо вони не є членами жодної з палат, мають право, а за запитом і зобов'язані, бути присутніми на засіданнях палат. Не встановлені відповідні обмеження і в законах про несумісність парламентського мандата від 13 лютого 1953 року

³⁷ Constitution du 4 octobre 1958. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356>

³⁸ House of Commons Disqualification Act 1975. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/24/contents>

³⁹ Costituzione Della Repubblica Italiana. URL: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-i/sezione-i/articolo-64>

№ 60⁴⁰, про норми щодо врегулювання конфліктів інтересів від 20 липня 2004 року № 215⁴¹.

Конституція США закріплює чіткий принцип несумісності депутатського мандата: «Жоден сенатор чи представник протягом часу, на який його обрано, не має права обіймати в державному апараті Сполучених Штатів будь-якої іншої посади, що буде створено або винагороду за яку буде збільшено протягом цього часу; той, хто обіймає будь-яку посаду в державному апараті Сполучених Штатів, не може бути членом жодної палати, доки він обіймає цю посаду»⁴² (пункт другий розділу шостого статті 1).

Таким чином, можна виокремити дві моделі: несумісності мандата депутата і посади члена уряду, яка притаманна державам, що тяжіють до президентської форми правління; поєднання мандата депутата і посади члена уряду, поширена в державах із парламентською формою правління, особливо в тих, що наслідують «вестмінстерську модель» (Табл. 1).

Таблиця 1

Загальний опис моделей поєднання / несумісності мандата депутата і члена уряду

Поєднання мандата депутата і посади члена уряду		Несумісність мандата депутата і посади члена уряду	
Попередній відбір народом	Міністри обираються лише з числа депутатів, що забезпечує демократичну легітимність	Незалежність законодавчої влади	Зменшується ризик перетворення парламенту на залежний від уряду орган
Посилення авторитету Кабінету	Міністри мають власний політичний мандат і вплив, незалежний від прем'єра	Краще управління часом	Уникається перевантаження депутатів, які одночасно виконують міністерські функції
Полегшує контроль	Міністри присутні в парламенті й відповідають на запитання депутатів	Ширший кадровий вибір	Можна призначати міністрів поза парламентом, з урахуванням їхніх навичок і досвіду
Комунікація з міністрами	Міністри залишаються в контакті з депутатами та виборцями	Технократичні уряди	Відкривається шлях для залучення фахівців із бізнесу, науки чи державної служби

⁴⁰ Incompatibilità parlamentari: Legge 13 febbraio 1953, n. 60. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1953:60>

⁴¹ Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi: Legge 20 luglio 2004, n. 215. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2004-07-20:215>

⁴² Constitution of the United States. URL: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>

Зменшення конфлікту інтересів	Призначення можливе лише після обрання до парламенту, що ускладнює призначення родичів чи друзів	Баланс представництва	Легше забезпечити географічне, етнічне чи гендерне різноманіття серед міністрів
Якість законів	Парламент отримує членів із практичним досвідом урядування, що підвищує якість законотворчості		
Інституційна лояльність	Міністри-депутати більше схильні захищати роль парламенту		

Висновки

Конституційно-правова природа принципу несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності ґрунтується на положеннях статей 78 та 81 Конституції України. Цей принцип, з одного боку, гарантує незалежність і професійність парламентської діяльності, а з іншого – забезпечує дотримання фундаментального принципу розподілу влади. Належне втілення цього принципу, як наголошує Венеціанська комісія, потребує вичерпного врегулювання критеріїв несумісності саме на рівні Конституції, а не звичайних законів, щоб гарантувати стабільність правового статусу депутата.

У світовій практиці виокремлюються дві основні моделі. Перша – полягає в несумісності депутатського мандата з урядовою посадою, що характерно для держав із президентською формою правління, і спрямована на чіткий розподіл влади. У деяких державах такий принцип несумісності передбачає відновлення депутатського мандата після втрати посади в уряді, що поєднується з тимчасовою заміною депутата, на час виконання обов'язків члена уряду, в порядку, передбаченому конституцією та законом.

Друга – це модель поєднання парламентського мандата з виконанням функцій члена уряду, що переважає у державах із парламентською системою, особливо в тих, які наслідують традиції «вестмінстерської моделі», де сумісність розглядається як інструмент посилення політичної відповідальності уряду перед парламентом.

Поєднання функцій парламентаря і члена уряду, попри принципову допустимість у державах із парламентською формою правління, потребує запровадження окремих механізмів у системі стримувань і противаг, які б усували ризик надмірної консолідації політичної влади та зменшення незалежності законодавчої гілки від виконавчої.

У державах, де закріплена модель «поєднання» функцій парламентаря і члена уряду, розроблено низку запобіжників ризику зловживання владою, серед яких: обмеження кількості членів парламенту, які можуть одночасно займати урядові посади; позбавлення членів уряду, які зберігають парламентський мандат, права отримувати заробітну плату як депутат; обмеження повноважень депутата, який поєднує свій мандат з урядовою посадою, щодо обрання на керівні посади органів парламенту, участі в засіданнях парламенту та (або)

комітетів, можливості представляти свою власну позицію, відмінну від позиції уряду, тощо.

Наразі модель поєднання мандата депутата з посадою члена уряду не відповідає чинній редакції статей 78 та 120 Конституції України та їх послідовному системному тлумаченню Конституційним Судом України, а тому її можливе впровадження потребуватиме змін до Конституції України. Окрім статей 78 та 120 Конституції України, залежно від обраного підходу щодо закріплення додаткових елементів системи стримування та противаг, змін можуть потребувати також інші статті Конституції України.

Також впровадження такої моделі потребуватиме внесення змін принаймні до таких законодавчих приписів: статей 3, 5 Закону України «Про статус народного депутата України»; статті 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»; статті 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»; статті 25 Закону України «Про запобігання корупції», статті 223 Регламенту Верховної Ради України.

Оскільки впровадження моделі поєднання мандата депутата з посадою члена уряду потребуватиме внесення змін як до Конституції України, так і законів України, воно стане можливим лише після припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX, і з дотриманням вимог та етапів, передбачених Розділом XIII Конституції України та главою 26 Регламенту Верховної Ради України.

*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.