

Шестакова Юлія Володимирівна
Григорович Лілія Степанівна

Удосконалення парламентської етики в Україні

УДК 32.328
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2022-2.12>

Шестакова Юлія Володимирівна
здобувачка наукового ступеня
доктора філософії з політології
Навчально-наукового інституту
публічного управління
та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
вул. Академіка Ромоданова, 12/2,
Київ, Україна

Григорович Лілія Степанівна
кандидат філософських наук,
доцент кафедри парламентаризму
Навчально-наукового інституту
публічного управління
та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
вул. Академіка Ромоданова, 12/2,
Київ, Україна

У статті ми уточнили ряд понять, таких як «парламентська етика», «етичний порядок парламентської діяльності», «етична норма парламентської діяльності». Зокрема, під терміном «парламентська етика» розуміється вид професійної етики, що включає в себе сукупність таких елементів, як загальні етичні норми, етичні норми публічної діяльності та етичні норми парламентської діяльності, дотримання яких є обов'язковим в ході виконання народним депутатом, покладених на нього функцій, пов'язаних з законотворчою та іншою парламентською та позапарламентською діяльністю. Проаналізовано чинне законодавство України у сфері парламентської етики, визначено, що воно потребує удосконалення, адже не повно розкриває всі види відповідальності народного депутата за порушення етики – юридична, кримінальна, соціальна, професійна, особистісна. Окрім доповнення законодавства, воно також потребує технологізації і конкретизації у вигляді кодексів, правил, нормативів тощо. Розглянуто структуру етичного кодексу. Запропоновано класифікацію видів складових елементів парламентської етики та моделей регулювання етичних норм поведінки членів парламенту. Та вироблено інтегровану модель для України. Проаналізовано практику роботи Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України за допомогою відкритої бази даних. З'ясовано, що вона не є достатньою через наявні законодавчі обмеження повноважень Комітету. Прийшли до висновку, що вдосконалення парламентської етики в Україні можливе за умов розроблення і впровадження більш дієвої моделі регулювання етичних норм поведінки парламентарів, яка б здійснювала не лише контролюючу, а й моніторингову і консультативну діяльність. Це з однієї сторони збільшує навантаження на Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, а з іншої – сприяє прищвидженню вирішення питання щодо прийняття і впровадження етичного кодексу народного депутата як важливого засобу боротьби з політичною корупцією і закритістю влади.

Ключові слова: парламентська етика, етична норма депутатської діяльності, етичний порядок депутатської діяльності, модель регулювання етичних норм поведінки, відповідальність народного депутата.

Вступ. У зв'язку з обранням Україною шляхом парламентсько-президентської форми правління через політичні трансформації, що відбулися у 2014 році щодо зменшення повноважень Президента України і збільшення повноважень Верховної Ради України (далі – ВРУ) виникла необхідність у реформуванні державного управління в цілому і парламентської реформи, зокрема.

У зв'язку з викликами сьогодення та процесом імплементації міжнародного досвіду, що тягне за собою парламентська реформа в Україні виникає необхідність в уточненні та осучасненні таких понять як «парламентська етика», «етична норма» та «етичний порядок».

Також перед Україною постає нагальна потреба в удосконаленні нормативно-правової бази щодо парламентської етики, оскільки у існуючому стані вона не повно розкриває всі види відповідальності народного депутата за порушення етики – юридичну, соціальну, професійну, особистісну. Разом з тим наявна потреба не лише в удосконаленні, а й технологізації і конкретизації законодавства у вигляді кодексів, правил, нормативів тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика парламентської реформи посилила увагу науковців і практиків щодо етичної поведінки пар-

ламентаря, яка активно досліджується представниками Наукової школи вітчизняного парламентаризму під керівництвом В.А. Гошовської, відомої української вченої, політика, громадського діяча [1].

Наукові підходи до професійної етики парламентської діяльності в Україні розкриваються у працях провідних українських науковців сучасності, таких як: Л.І. Даниленко, Л.А. Пашко, В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, Б.А. Гаєвський, В.Д. Горбатенко, С.Д. Дубенко, В.Л. Коваленко, В.М. Князев, В.І. Луговий, В.К. Майборода, В.А. Малахов, І.Ф. Надольний, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, Є.В. Ромат, В.П. Тронь, В.В. Цветков та ін., які в зростанні ролі гуманітарного, морально-етичного чинника вбачають основну закономірність демократичного розвитку суспільства.

Метою статті є дослідження нормативно-правових рамок, в яких виникають етичні стандарти та їх удосконалення, а також, з урахуванням міжнародного досвіду, з'ясування перспектив розроблення ефективної для України моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту.

Для досягнення цієї мети автором постановлені такі завдання:

– уточнити зміст основних понять у сфері парламентської етики;

– проаналізувати сучасний стан нормативно-правової бази у сфері парламентської етики в Україні та визначити шляхи її удосконалення;

– проаналізувати існуючі у світовій практиці моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту та визначити ефективну модель для України.

Методи дослідження. Контент аналіз рішень Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, рекомендацій Місії Європейського парламенту та нормативно-правових актів надав можливість конкретизувати та уточнити визначення понять «парламентська етика», «елементи парламентської етики», «етична норма парламентської діяльності» «етичний порядок парламентської діяльності». Порівняльний аналіз міжнародної практики, якою вироблено основні моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту дозволив розширити межі розуміння складових елементів кожної моделі, що надало змогу запропонувати ефективну модель для України. Застосування структурно-функціонального методу дозволило визначитись із структурою етичного кодексу та сферою відносин його регулювання.

Результати дослідження. Дослідження проблематики парламентської етики та її дотримання першочергово потребує уточнення цього поняття, адже кожним воно розуміється по-різному. Здебільшого це поняття часто розуміється суспільством однобоко, а саме як випадки порушення депутатами норм публічної поведінки (вживання образливих слів щодо колег та інших осіб, бійки в сесійному залі, перешкоджання проведенню засідань парламенту тощо). Ці порушення безумовно є складовою сфери парламентської етики,

однак загальний зміст поняття «парламентська етика» є набагато ширшим та включає в себе інші складові, зокрема зміст цих складових елементів означений за допомогою таблиці (див. схему 1).

Як вбачається зі схеми нами визначено, що парламентська етика складається із загальних етичних норм, яких дотримується кожна особа (поважливе ставитися до співрозмовника, відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків, збереження власної гідності тощо); етичних норм публічної служби, яких дотримується визначене коло осіб, що наділене певною компетенцією та повноваженнями у сфері виконання державних функцій (недопущення конфлікту інтересів; запобігання одержання неправомірної вигоди тощо); етичних норм парламентської діяльності, яких дотримуються виключно народні депутати, як члени певної професійної групи (неприпустимість голосування за іншого народного депутата; блокування трибуни тощо).

Тобто схема 1 доводить, що до народного депутата суспільством ставляться підвищені етичні вимоги, оскільки він повинен дотримуватись не лише етичних норм парламентської діяльності, а й загальних етичних норм та цілого ряду етичних правил, що визначені для широкого кола осіб до компетенції та повноважень яких належить виконання державних функцій.

Нині в Україні основні засади етичної поведінки парламентаря закріплені в Конституції України [3], законах України, зокрема «Про статус народного депутата України» [4], «Про запобігання корупції» [5], «Про Регламент Верховної Ради України» [6].

Так, Конституція України поряд з присягою народного депутата (стаття 79) закріплює у статті 80 юридичну відповідальність народного депутата за образу чи наклеп.

Складові елементи парламентської етики

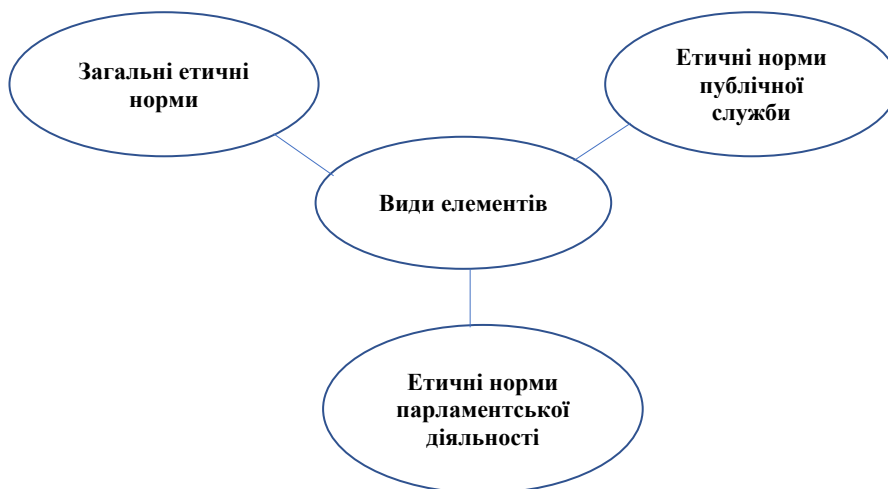


Схема 1

Авторська розробка на основі [2]

Певний засадничий характер етичних принципів має стаття 8 Закону України «Про статус народного депутата України», зокрема, у своїй діяльності народний депутат повинен дотримуватися загально визнаних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян; утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, державу.

Законом України «Про запобігання корупції» встановлено декілька принципів поведінки – це: компетентність, ефективність та неупередженість, які розкривають поняття «професіоналізм».

Окремого висвітлення потребує питання суспільних зобов'язань парламентарів та виконання цих зобов'язань у публічному просторі. Річ у тім, що у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» у статті 51 зазначено, що ВРУ може ухвалити рішення про позбавлення народного депутата права брати участь у максимально п'яти пленарних засіданнях на підставі письмового звернення депутата чи депутатської фракції (депутатської групи) і відповідного висновку регламентного комітету у разі, коли конфлікт щодо виголошення образливих слів у бік іншого депутата на засіданні парламенту не було вичерпано. Поряд з цим, порядок врегулювання етичних питань у позапарламентській діяльності Регламентом не передбачається, тому за неналежну етичну поведінку депутата регламентним комітетом у виді санкції може бути застосоване лише попередження.

Новітньою є стаття 364² Кримінального кодексу України [7], якою передбачена кримінальна відповідальність за умисне здійснення народним депутатом України на пленарному засіданні ВРУ голосування замість іншого народного депутата України (неособисте голосування). Такі дії депутата караються штрафом від трьох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

З врахуванням проведеного дослідження ми приходимо до висновку, що етична норма парламентської діяльності – це формально визначене та міститься у нормативно-правовому акті обов'язкове

для народного депутата правило етичної поведінки, яке адресоване йому для виконання.

Але, як показує світова практика лише наявність етичних норм парламентської етики не спроможне забезпечити належний етичний порядок парламентської діяльності, тому для досягнення мети контролю дотримання народним обранцем парламентської етики світовою практикою парламентаризму вироблено три основні моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту, які ми визначили, як контролююча, моніторингова та консультативна і коротко розкрили їх зміст за допомогою таблиці (див. табл. 1).

Як видно з таблиці 1, кожна з цих моделей поєднує створення спеціального органу, який здійснює контроль і встановлює санкції за порушення етичних норм. Різниця між ними полягає в компетенції та об'ємі повноважень, що покладається на орган.

Нині в Україні обрано шлях реалізації/імплементації другої моделі, згідно якої для розгляду етичних справ та визначення санкцій діє Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України (далі – Комітет), що утворений 29 серпня 2019 у ВРУ IX скликання.

Аналізуючи відкриті джерела про його діяльність (веб сайт: <https://reglament.rada.gov.ua>) за період з 09. 2021р. по 01.2022р., нами з'ясовано, що було розглянуто три справи щодо порушення депутатської етики: по двом із них рекомендовано прийняти рішення ВРУ про позбавлення народного депутата права брати участь у п'яти пленарних засіданнях (рішення від 22.10.2021 та від 10.11.2021); по одній – винесено попередження народному депутатові (рішення від 14.09.2021). Тобто, як вбачається із проаналізованої практики Комітету у рамках Регламенту цього не достатньо для формування дієвої моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту.

Враховуючи теоретичні та практичні дані ми приходимо до висновку, що для України була б більш ефективною інтегрована модель, що поєднала б у собі елементи моніторингової та консультативної моделей, а саме об'єднала б у собі не лише контр-

Таблиця 1

Моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту

Контролююча	Види моделей	
	Моніторингова	Консультативна
створюється судовий/квазісудовий орган, який здійснює контроль за дотриманням депутатами етичних норм у їх професійній діяльності	створюється спеціальний парламентський комітет з питань депутатської етики, що працює зі звітністю, розслідуванням випадків негідної поведінки та накладенням, у разі виявлення порушень, відповідних санкцій на парламентарів	створюється незалежний спеціалізований органу, що призначається та звітує перед парламентом та розслідує справи і надає консультативну допомогу парламентарям щодо застосування етичних норм; санкції за порушення накладаються спеціально скликаним комітетом парламенту

Авторська розробка на основі [8]

олуючу, а й моніторингову і консультативну функції спеціального парламентського органу.

Разом з цим, на сьогодні етичні вимоги стосуються лише парламентської діяльності депутата, а його етична складова позапарламентської діяльності залишається не врегульованою чинним законодавством.

Тобто, Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачено право Комітету врегульовувати дотримання норм етичної поведінки на засіданнях парламенту, у зв'язку з чим він позбавлений законодавчої можливості врегульовувати поведінку народних депутатів України поза його межами. А отже, якщо порушення норм етики відбулося за межами парламенту та не під час проведення пленарного засідання ВРУ, правових підстав для позбавлення народного депутата України права брати участь у п'яти пленарних засіданнях Верховної Ради України у спосіб, передбачений статтею 51 Регламенту Верховної Ради України у Комітеті немає, і він обмежений лише можливістю винести попередження порушнику.

Як показало проаналізоване нами чинне законодавство України у сфері парламентської етики, то воно визначає *юридичну, зокрема кримінальну й адміністративну, а також – соціальну, професійну й особистісну (моральну) відповідальності*. Але, як показав проведений аналіз, більшість важливих питань щодо парламентської етики в Україні залишаються не врегульованими.

Вказану проблематику, на наш погляд, міг би вирішити етичний кодекс, впровадження якого передбачено 52 Рекомендацією Місії Європейського парламенту з оцінки потреб, закріплених у Дорожній карті внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ [9], закріпивши етичні принципи з деталізацією поведінки парламентарів.

Необхідність у кодифікуванні етичних вимог щодо парламентарів обумовлена наступними потребами: забезпечення ефективної парламентської діяльності, врегулювання правовідносин парламентської діяльності та уніфікації вимог до парламентарів, що потягне за собою зміцнення довіри громадян до своїх обранців.

Що ж до структури кодексу, то в ідеалі він має мати трійчасту будову:

- виклад етичних принципів;
- привила, як інтерпретувати і застосувати ці принципи в професійному житті парламентарів;
- деталізована інструкція стосовно щоденної поведінки [10, с. 5].

Однак етичний кодекс встановлює загальні засади етично дозволеної поведінки, а для створення повноцінного *етичного порядку* слід розробити *етичні правила*, що складаються з етичних норми парламентської діяльності, які конкретизують вимоги кодексу та створити спеціальні парла-

ментські органи, які будуть контролювати дотримання цих правил, консультувати парламентарів із етичних питань та встановлювати *дисциплінарну* відповідальність і визначати санкції за порушення етичних норм.

Тобто, ми приходимо до висновку, що *етичний порядок парламентської діяльності* – це сукупність елементів парламентської етики, дотримання яких забезпечується спеціально створеним парламентським органом до компетенції якого належить встановлення дисциплінарної відповідальності і визначення конкретних санкцій за порушення етичних норм.

Узагальнюючи все досліджене нами вноситься наступне уточнення терміну *парламентської етики*, під яким розуміється вид професійної етики, що включає в себе сукупність таких елементів, як загальні етичні норми, етичні норми публічної діяльності та етичні норми парламентської діяльності, дотримання яких є обов'язковим в ході виконання парламентарем, покладених на нього функцій, пов'язаних з законотворчою та іншою парламентською та позапарламентською діяльністю.

Як висновок, зазначимо, що в ході виконання поставлених перед дослідженням задач нами уточнено зміст таких основних понять, як: «парламентська етика», «етичний порядок парламентської діяльності» та «етична норма парламентської діяльності». Запропоновано класифікацію видів складових елементів парламентської етики та моделей регулювання етичних норм поведінки членів парламенту. З'ясовано, що вдосконалення парламентської етики в Україні можливе за умов розроблення і впровадження більш дієвої моделі регулювання етичних норм поведінки парламентарів, яка б здійснювала не лише контролюючу, а й моніторингову і консультативну діяльність. Це з одного боку збільшило б навантаження на Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, а з іншого – сприяло б пришвидшенню вирішення питання щодо прийняття і впровадження етичного кодексу народного депутата як важливого засобу боротьби з політичною корупцією і закритістю влади.

Перспективи подальших розвідок полягають в аналізі шляхів впровадження ефективної для України моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту у зв'язку з чим нами планується зосередитись на дослідженні питання забезпечення законодавчих та процедурних норм, що є основою для впровадження цієї моделі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Парламентаризм : підручник / В. А. Гошовська [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2016. – 670 с.
2. Суслова. І., Флурі. Ф., Будрак. В. Парламентська етика в Україні. Реалії, потреби, перспективи. Женева-Київ : Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2017. 56 с.

3. Конституція України від 28 черв. 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 25.05.2022).

4. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 лист. 1992 р. № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (дата звернення: 25.05.2022).

5. Про Регламенті Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 25.05.2022).

6. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 25.05.2022).

7. Кримінальний кодекс України від 05 квіт. 2005 р. № 2341-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 25.05.2022).

8. Greg Power. Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct. Published by GOPAC-WFD. 2019. P.44.

9. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. *Європейський парламент* : URL:<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> (дата звернення: 20.05.2022).

10. Етичний кодекс парламентаря: структура, зміст, тематика. Реалії та пропозиції для України. Київ : Лабораторія законодавчих ініціатив. 2017. – 42 с.

REFERENCES:

1. Goshovska, V. A. Parliamentaryism : pidruchnyk (2016) [Parliamentarism]. Kyiv : Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. p. 670 [in Ukrainian].

2. Suslova, I. Fluri, F., Budrak V. Parlamentska etyka v Ukraini. Realii, potreby, perspektyvy. (2017) [Parliamentary ethics in Ukraine. Realities, needs,

prospects]. Zheneva-Kyiv : Tsentr doslidzhen armii, konversii ta rozzbroen. p. 56 [in Ukrainian].

3. Konstytutsija Ukrainy (1996). [Constitution of Ukrain]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. [in Ukrainian].

4. Pro status narodnogo deputata Ukrainy : Zakon Ukrainy (1993). [About the status of the people's deputy]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>. [in Ukrainian].

5. Pro Reglament Verhovnoi Rady : Zakon Ukrainy (2010). [About regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>. [in Ukrainian].

6. Pro zapobigannja koruptsiji : Zakon Ukrainy (2014). [On the prevention of corruption]. Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy, № 49, at.2056 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>. [in Ukrainian].

7. Kryminalnyi kodeks Ukrainy (2005). [Criminal codex of Ukraine] URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>. [in Ukrainian].

8. Greg Power. (2009) Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct. A Guide for Parliamentarians. Global Task Force on Parliamentary Ethics. Published by GOPAC-WFD. p.44. URL: http://www.gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf.

9. Dopovid ta dorozhnja karta shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennja spromognosti Verhovnoi Rady Ukrainy (2016). [Report and roadmap on internal reform and institutional capacity building of the Verkhovna Rada of Ukraine] Evropeyskyi Parlament: URL:<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>.

10. Etychnyi kodeks parlamentarja: struktura, zmist, tematyka. Realii ta propozytsii dlja Ukrainy (2017) [Ethical code of the parliamentarian: structure, zmist, topics. Realities and propositions for Ukraine] Kyiv : Laboratoriia zakonodavchychk initsiatyv – p. 42.

Improving parliamentary ethics in Ukraine

Hryhorovych Liliia Stepanivna

Candidate of Philosophical Sciences,
Associate Professor at the Department
of Parliamentarism
Institute of Public Administration
and Civil Service
of the Taras Shevchenko
National University of Kyiv
Romodanova str., 12/2, Kyiv, Ukraine

*In this article, we clarified a number of concepts, such as «parliamentary ethics», «ethical order of parliamentary activities», «ethical norms of parliamentary activities». The concept of «parliamentary ethics» has been clarified. It is a type of professional ethics that includes a set of elements such as general ethical norms, ethical norms of public activity and ethical norms of parliamentary activity. The observance of these elements is obligatory during the performance by the People's Deputy of the functions assigned to him related to legislative and other parliamentary and extra-parliamentary activities. The current legislation of Ukraine of parliamentary ethics has been analyzed and determined that it needs improvement, because it does not fully disclose all types of liability of the People's Deputy for ethical violations - legal, criminal, social, professional, personal. The current legislation also needs to be technologicalized and concretized in the form of codes, rules, regulations, etc. The classification of types of constituent elements of parliamentary ethics and the classification of models of regulation of ethical norms of behavior of People's Deputies have been offered. An integrated model for Ukraine has been developed. It includes the control, monitoring and consulting functions, which correspond to modern world trends. The practice of work of the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on the Rules of Procedure, Deputy Ethics and Organization of the Work of the Verkhovna Rada of Ukraine has been analyzed. It was found that it was not sufficient due to the existing legal limitations of the Committee's powers. We concluded that the improvement of parliamentary ethics in Ukraine is possible under the development and implementation of a more effective model of regulating ethical norms of conduct of parliamentarians, which would carry out not only control, but also monitoring and advisory activities. On the one hand, this increases the burden on the Committee on Rules of Procedure, Deputy Ethics and Organization of Work of the Verkhovna Rada of Ukraine. On the other hand, it accelerates the adoption and implementation of the Code of Ethics of the People's Deputy as an important means of combating political corruption and secrecy. **Key words:** parliamentary ethics, ethical norm of deputy activity, ethical order of deputy activity, model of regulation of ethical norms of behavior, responsibility of the People's Deputy.*