



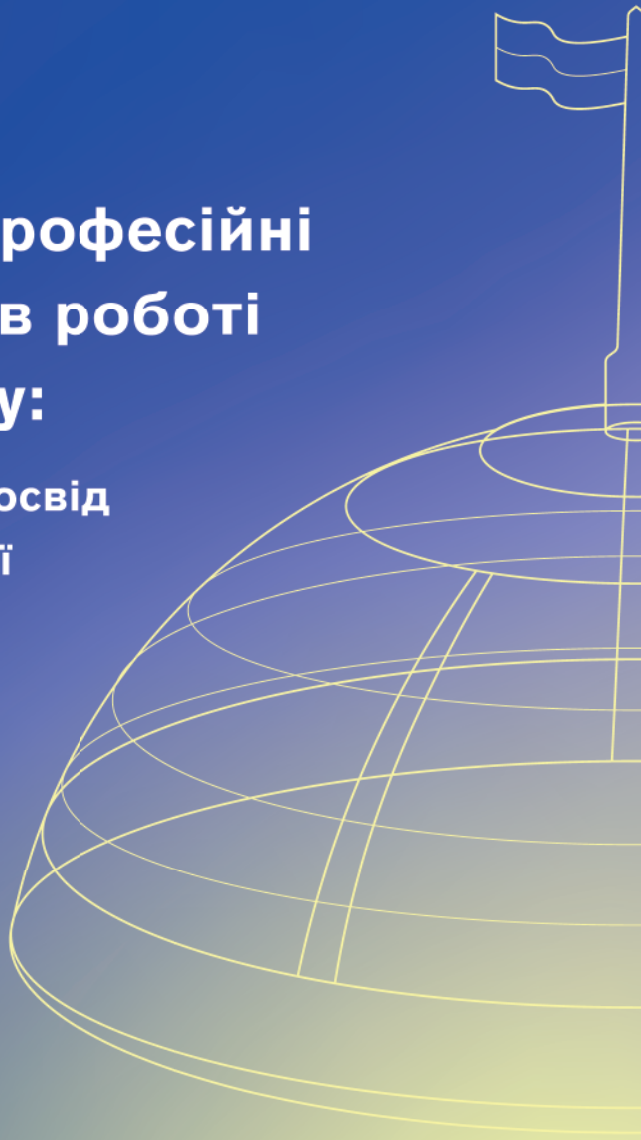
# Етичні та професійні стандарти в роботі парламенту:

міжнародний досвід  
та рекомендації  
для України

Дослідження

Марчін Валецький

2022





**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

**ІНТЕРНЬОЗ**  
У К Р А І Н А

**РАДА**  
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



**WFD**

**Доктор Марчін Валецький**

**Етичні та професійні стандарти  
в роботі парламенту:  
міжнародний досвід та рекомендації  
для України**

Дослідження

## Права та застереження

Усі права на цю роботу, включно з авторським правом, належать Вестмінстерській фундації за демократію та захищені міжнародними законами й законами Великої Британії. Переднявні права інтелектуальної власності авторів визнано і дотримано.

Публікацію підготував доктор **Марчін Валецький**, експерт, який має понад 20 років досвіду сприяння демократії та управління, працюючи в більш ніж 40 країнах світу.

Публікація «Етичні та професійні стандарти в роботі парламенту: міжнародний досвід та рекомендації для України» стала можливою завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст публікації не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів. Публікація здійснена **в рамках Програми USAID «РАДА: наступне покоління»**, яка є п'ятирічною ініціативою (202–2026), що впроваджується ГО «Інтерньюз-Україна».

Детальніше про Програму:

<https://internews.ua/rang/about>,

<https://www.facebook.com/usaidradaprogram/>.

## ЗМІСТ

Вступ .....	5
Дотичні міжнародні стандарти .....	10
Рекомендації Ради Європи / GRECO .....	13
Співпраця з Європейським парламентом і ЄС .....	16
Розширення ЄС .....	17
Ключові етичні принципи .....	20
Додаткові правила, санкції та прогалини в чинному регулюванні .....	23
Працівники апарату парламенту та помічники- консультанти депутатів .....	25
Обмеження після припинення депутатської діяльності.....	27
Дрескод .....	30
Дискримінація та насильство щодо жінок у парламенті....	30
Нові технології та додаткові інструменти ІКТ для сприяння етичній поведінці .....	33
Захист свободи слова як важливого парламентського привілею .....	35
Правила поведінки під час відряджень і перебування за кордоном .....	36
Працевлаштування членів родини та їхні бізнес-інтереси .....	37
Моніторинг і забезпечення виконання .....	38
Належні запобіжники — дисциплінарні заходи в разі недотримання.....	42
Система підтримки та консультування з питань парламентської поведінки .....	43
Висновки .....	47
Аналіз практичного прикладу: огляд чинної системи стандартів (Палата громад) .....	52
Додаток 1. Про автора.....	55

## ВСТУП

Мета цього документа — визначити основні проблеми й можливі перешкоди, які необхідно брати до уваги під час розробки парламентських стандартів поведінки, зокрема кодексу поведінки. У дослідженні висвітлено передовий досвід інших європейських парламентських демократій у цій царині.

Автор документа не прагнув повністю й усебічно оцінити всю законодавчу базу й інституційні норми, що регулюють поведінку в парламенті, або відповідні положення про боротьбу з корупцією в Україні. Водночас він розглядає нові виклики, спричинені російською агресією проти України, а також можливості, пов'язані з перспективним членством України в ЄС. Автор також рекомендує здійснити далекосяжну реформу наглядового механізму шляхом ухвалення нового етичного кодексу та створення наглядового етичного комітету, наділеного необхідними засобами, процедурними інструментами й операційною незалежністю для ефективного виконання своїх функцій.

Загалом скандали, пов'язані з недобросовісною поведінкою парламентарів, підсвітили необхідність взірцевої поведінки політиків і змусили парламенти розробити детальні правила такої поведінки. Україна не є винятком, і її парламенту потрібен сучасний регуляторний інструмент, який встановлює стандарти й дає настанови щодо поведінки депутатів, а також інституційний механізм реагування на неприйнятну поведінку.

Наразі в Україні немає окремого кодексу поведінки народних депутатів, проте змістовні дебати на цю тему точаться вже кілька років. З 2013 року численні вітчизняні суб'єкти та міжнародні донори докладалися до підвищення обізнаності та сприяння

діалогу щодо необхідності реформи у сфері етики. Так, опубліковано низку програмних документів і звітів з цього питання, зокрема:

- Аналітичний звіт «Етичний кодекс парламентаря: структура, зміст, тематика. Реалії та пропозиції для України»<sup>1</sup>, підготовлений Лабораторією законодавчих ініціатив у 2017 році;
- «Парламентська етика в Україні», DCAF, 2017 року<sup>2</sup>;
- Доповідь і дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України<sup>3</sup>;
- Доповідь «Проблеми депутатської етики в суспільних оцінках», підготовлена Українським незалежним центром політичних досліджень у 2015 році<sup>4</sup>.

Окрім того, було подано низку законопроектів, які безпосередньо чи опосередковано регламентували норми парламентської етики<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://parlament.org.ua/en/2017/09/05/code-of-conduct-structure-content-subject-codification-realities-and-proposals/>

<sup>2</sup> <https://www.dcaf.ch/parliamentary-ethics-ukraine>

<sup>3</sup> Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту у 2002–2004 роках, вересень 2015 — лютий 2016: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

<sup>4</sup> [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/CHasopys\\_2015\\_2.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/CHasopys_2015_2.pdf)

<sup>5</sup> Додаткові проекти законів, зареєстровані у ВРУ:

№ 5702: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27138>

№ 2559: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/393>

№ 5005: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/25420>

№ 2120: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/890>

№ 2658: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/93>

№ 2730: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1205>

№ 6181: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27950>

№ 6408: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38516>

№ 7424: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39711>

За нинішніх умов будь-який новий кодекс має стати доповненням до чинної законодавчої бази, що регламентує поведінку народних депутатів, а також відповідних антикорупційних положень, щоб забезпечити довіру громадськості до роботи парламенту загалом. Поточний процес розробки нового кодексу слід розглядати не як критику наявних норм, а як доповнення й осучаснення застосовних правил. З часом стандарти доброчесності еволюціонують і змінюються разом з тим, як змінюються суспільні норми й очікування від поведінки парламентарів, а також виникають нові ризики. Професійні стандарти для парламентарів не висічені на камені. Будь-які настанови щодо сприяння доброчесності на кшталт кодексу поведінки мають бути живим документом, який регулярно переглядають і за потреби оновлюють для ефективного реагування на нові виклики. Якщо парламентарі прагнуть тримати руку на пульсі й уникати розширення прірви між громадськими очікуваннями та своєю поведінкою, їм слід адаптувати правила, що регулюють їхню поведінку, до вимог часу. Саме тому в демократичних країнах регулярно переглядають парламентські системи регулювання етичних стандартів. Як зазначено в дослідженні Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) «Парламентська доброчесність: довідник для реформаторів» 2022 року, кодекс ніколи не буває остаточним документом, він постійно доопрацьовується<sup>6</sup>.

Новий кодекс може бути спрямований на досягнення щонайменше чотирьох основних цілей:

1. Гармонізація та розширення чинних етичних правил і порядку забезпечення їх дотримання.

---

<sup>6</sup> Study on Parliamentary Integrity: A Resource for Reformers [Парламентська доброчесність: довідник для реформаторів], 2022, с. 92.

2. Задоволення поточних очікувань громадян щодо поведінки депутатів і кодифікація розумних очікувань щодо такої поведінки на майбутнє.
3. Детальніше формулювання правил і визначення установ, що здійснюють моніторинг дотримання парламентських стандартів, надають професійні поради й забезпечують дотримання положень кодексу.
4. Забезпечення відповідності міжнародним стандартам і політичним зобов'язанням, які випливають з потенційного членства України в ЄС.

Автори публікації Вестмінстерської фундації за демократію «Посібник з парламентської етики та поведінки: рекомендації для парламентарів», створеної під егідою Глобальної робочої групи з питань парламентської етики при Глобальній організації парламентарів проти корупції (GOPAC)<sup>7</sup>, слушно зауважують, що будь-який «режим етики та поведінки» як система складається з трьох чітких частин, які можна назвати принципами, правилами та нормативною базою:

1. Принципи: загальні етичні принципи, яких мають прагнути дотримуватися всі члени парламентської установи.
2. Правила: детальні положення, що визначають прийнятну та неприйнятну поведінку депутатів.
3. Нормативна база: механізми забезпечення виконання правил і застосування санкцій.

У червні 2022 року Верховна Рада України (ВРУ) ухвалила Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» № 4135, яким затвердила Антикорупційну

---

<sup>7</sup> <http://www.mickikaminska.com/GOPAC/Docs/HandbookOnParliamentaryEthicsAndConductAGuideForParliamentarians.pdf>

стратегію на 2021–2025 роки<sup>8</sup>. Стратегія містить низку пріоритетних сфер, визначає ключові проблеми та стратегічні результати. Зокрема, у стратегії визначені дві проблеми:

*2.2.1. Проблема. Корупційні практики на побутовому рівні є усталеною нормою поведінки і не сприймаються як порушення моральних чи правових норм. З боку населення відсутній стійкий запит (вимога) до публічних осіб щодо дотримання ними визначених правил етичної поведінки та доброчесності.*

*2.3.4. Проблема. На законодавчому рівні не закріплено стандарти етичної поведінки народних депутатів України, депутатів місцевих рад та виборних осіб місцевого самоврядування.*

У Стратегії також намічені очікувані стратегічні результати:

- рівень обізнаності громадян, які усвідомлюють важливість стандартів доброчесної та етичної поведінки публічних службовців, підвищився завдяки активному та системному проведенню інформаційно-просвітницьких і навчально-методичних заходів, інтегрованих у формальну та неформальну освіту;
- на законодавчому рівні закріплено правила етичної поведінки народних депутатів України, депутатів місцевих рад та виборних осіб місцевого самоврядування із запровадженням механізмів притягнення до відповідальності за їх порушення; народні депутати України, депутати місцевих рад та виборні особи місцевого самоврядування обізнані з правилами етичної поведінки;

---

<sup>8</sup> <https://nazk.gov.ua/en/news/the-verkhovna-rada-adopted-the-anti-corruption-strategy-for-2021-2025/>

- забезпечено моніторинг ефективності заходів притягнення до відповідальності народних депутатів України, депутатів місцевих рад та виборних осіб місцевого самоврядування за порушення правил етичної поведінки.

## **Дотичні міжнародні стандарти**

Принципи підзвітності та доброчесності парламентів закріплено в низці міжнародних документів. У 1996 році Генеральна Асамблея ООН ухвалила Резолюцію № 51/59 «Боротьба з корупцією», яка містить «модельний міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб», зокрема депутатів парламентів. Він розглядається як інструмент для спрямування зусиль з протидії корупції<sup>9</sup>.

До загальноприйнятих юридичних зобов'язальних документів у сфері протидії підкупу державних посадових осіб, зокрема парламентарів, належить Конвенція ООН проти корупції (UNCAC). Ця конвенція — орієнтир для антикорупційних ініціатив, оскільки встановлює комплексний перелік стандартів, заходів і правил, які мають запровадити держави-учасники; до переліку входять як превентивні заходи, так і заходи з криміналізації певних діянь. UNCAC також корисний орієнтир для парламентарів: стаття 8 передбачає, що кожна держава повинна заохочувати непідкупність, чесність і відповідальність своїх державних посадових осіб, а також прагнути застосовувати *«кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій»*.

---

<sup>9</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/762/73/PDF/N9776273.pdf?OpenElement>

Серед додаткових міжнародних стандартів слід згадати статтю 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, яка забезпечує важливі гарантії прав депутатів на свободу вираження поглядів і повагу до особистого та сімейного життя<sup>10</sup>. Парламентарі як публічні особи мають право на захист свого приватного життя, але з певними застереженнями, включаючи обґрунтоване очікування, що вони пройшли так званий «тест конфіденційності» з такими критеріями, як державна функція / владні повноваження / профіль тощо.

Не менш важливо дотримуватися відповідних регіональних стандартів прав людини, включаючи зобов'язання в межах ОБСЄ. У своїй Брюссельській декларації 2006 року Парламентська асамблея ОБСЄ, визнаючи, що ефективне державне управління, особливо в національних представницьких органах, є засадничим для належного функціонування демократії, закликала всі парламенти держав — учасниць ОБСЄ:

- розробити й опублікувати суворі стандарти етики та поведінки на службі для парламентарів і їхніх співробітників;
- створити ефективні механізми оприлюднення парламентарями та їхніми співробітниками фінансової інформації та відомостей про потенційні конфлікти інтересів;
- утворити управління з питань дотримання суспільних стандартів, до якого можна буде звертатися зі скаргами про порушення стандартів парламентарями та їхніми співробітниками<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, ухвалений Резолюцією 2200А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 року.

<sup>11</sup> Парламентська асамблея ОБСЄ, Брюссельська декларація Парламентської асамблеї ОБСЄ та Резолюції, ухвалені на 15-й щорічній сесії, Брюссель, 3–7 липня 2006 року, с. 32–33: <https://www.osce.org/pa/19799>

За останні два десятиліття суттєвих змін зазнали і суспільства, і парламенти. Зростає присутність жінок на виборних посадах, піддаються сумніву традиційно визначені гендерні ролі. У 2018 році Рада Міністрів ОБСЄ у своєму рішенні № 4/18 «Запобігання та протидія насильству щодо жінок» визнала, що *«жінки, які провадять професійну діяльність у публічній сфері... стикаються з підвищеною вірогідністю піддатися певним формам насильства чи жорстокого поводження, погрозам і утискам через свою роботу», і закликала держави-учасниці «спонукати всіх відповідних гравців, у тому числі залучених до політичного процесу, сприяти запобіганню та протидії всім формам насильства щодо жінок, у тому числі тих, які провадять професійну діяльність у публічній сфері»<sup>12</sup>.*

Партнерство «Відкритий уряд» — багатостороння ініціатива, спрямована на забезпечення конкретних зобов'язань урядів щодо сприяння прозорості, розширення прав і можливостей громадян та боротьби з корупцією, — також внесла впровадження стандартів етики та професійної доброчесності для державних посадовців до своєї Декларації відкритого уряду, яку наразі підписали 78 країн, включно з Україною<sup>13</sup>. Бажаючи узагальнити й кодифікувати основні норми, яких повинні дотримуватися депутати під час роботи в парламенті, Партнерство розробило Загальні етичні принципи для членів парламенту<sup>14</sup>. Документ підготували члени робочої групи з питань законодав-

<sup>12</sup> ОБСЄ, Рішення № 4/18 Ради Міністрів «Запобігання та протидія насильству щодо жінок», Мілан, 10 грудня 2018 року: <https://www.osce.org/chairmanship/406019>

<sup>13</sup> Декларація проголошує: «Відповідальний уряд вимагає дотримання державними службовцями високих етичних стандартів і правил поведінки». Див. Декларацію відкритого уряду, Партнерство «Відкритий уряд», вересень 2011 року: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

<sup>14</sup> <https://www.ndi.org/publications/common-ethical-principles-members-parliament>

чої відкритості при Партнерстві «Відкритий уряд» за результатами консультацій з партнерами з мережі OpeningParliament.org і широкою парламентською спільнотою. Окрім того, важливим орієнтиром для парламентів, які прагнуть більшої відкритості та прозорості, стала Декларація відкритості парламенту. Документ схвалено понад 180 організаціями громадянського суспільства, що здійснюють парламентський моніторинг, з понад 80 країн; до його підтримки долучається дедалі більша кількість парламентів і парламентських асоціацій<sup>15</sup>.

## **Рекомендації Ради Європи / GRECO**

Група держав проти корупції (GRECO) створена у 1999 році Радою Європи для моніторингу дотримання державами-учасницями антикорупційних стандартів організації. GRECO моніторить усіх своїх членів на рівних засадах шляхом взаємного оцінювання та групового тиску з боку інших членів. Моніторинг GRECO — динамічний процес і включає «горизонтальну» процедуру оцінювання. Усіх членів оцінюють у ході певного раунду оцінювання, за результатами якого вони отримують рекомендації, спрямовані на поглиблення необхідних законодавчих, інституційних і практичних реформ. Наступний крок — оцінювання відповідності, призначене для аналізу заходів, вжитих членами GRECO на виконання рекомендацій.

У 2012 році розпочався четвертий раунд оцінювання заходів із запобігання корупції серед народних депутатів, суддів і прокурорів. Предметом оцінювання стали етичні принципи, правила поведінки та конфлікти інтересів; заборона чи обмеження

---

<sup>15</sup> Див., зокрема, пункт 2 «Просування культури відкритості через законопроекти»: <https://openingparliament.org/declaration/>

певної діяльності; декларування активів, доходів, зобов'язань та інтересів; дотримання правил поінформованості про конфлікт інтересів. У звіті четвертого раунду GRECO щодо України підкреслено додаткову цінність ухвалення кодексу поведінки як для самих парламентарів, так і їхнього суспільного іміджу. У звіті GRECO підкреслено, що:

*«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 і затвердити остаточні формулювання. (...) необхідно сформувані внутрішню культуру відповідальності на протизагу повній передачі відповідальності іншому органу. Народні депутати повинні самі активно розмірковувати над варіантами дискусії щодо етики та доброчесності, а також над забезпеченням кращого самоуправління та дотримання правил поведінки. Щоби система мала авторитет і вплив, ідеї самоконтролю та відповідальності повинні надходити, перш за все, зсередини самого Парламенту. Ініціатива народних депутатів щодо нового кодексу та його сприйняття ними є ключовим фактором для його перетворення на частину професійної культури Верховної Ради. Така ініціатива також продемонструє громадськості, що народні депутати самі бажать вживати конкретних заходів для запровадження, забезпечення та популяризації принципу доброчесності у своїй роботі».*

GRECO також рекомендувала «розробити та затвердити кодекс поведінки народних депутатів України за участю самих депутатів і забезпечити легкий доступ до нього представників громадськості; та (ii) додати до кодексу детальні

*письмові рекомендації щодо його практичного використання (зокрема, що стосується запобігання конфліктам інтересів при виконанні повноважень народного депутата, оприлюднення інформації про можливий конфлікт і можливість самовідводу у конкретних випадках конфліктів інтересів, а також щодо подарунків та інших вигод, контактів із третіми сторонами тощо)»<sup>16</sup>.*

У 2017 році в першому звіті про відповідність GRECO нагадала, що мета цієї рекомендації полягала в тому, щоб за активної участі самих парламентарів був розроблений кодекс поведінки, який охопить повний спектр наявних стандартів в одному документі та буде доповнений практичними наочними рекомендаціями та роз'ясненнями щодо їхнього застосування<sup>17</sup>. Відсутність кодексу було оцінено як недолік.

Для цілей другого звіту про відповідність органи влади України цитували різні законодавчі положення, які визначають принципи поведінки депутатів та етичної поведінки, і стверджували, що чинне законодавство не вимагає ухвалення окремого кодексу поведінки депутатів. GRECO взяла до відома цю інформацію, проте зазначила, що не було зроблено жодних відчутних кроків для виконання її рекомендацій: не ухвалено ані кодексу поведінки, ані будь-яких керівних принципів<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Див. параграф 74 Звіту: <http://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207>

<sup>17</sup> Див. параграф 53 Звіту-оцінки: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809d768c>

<sup>18</sup> Другий звіт — оцінка відповідності, ухвалений на 89-му пленарному засіданні GRECO, Страсбург, 29 листопада — 3 грудня 2021 року: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a64e60>

## Співпраця з Європейським парламентом і ЄС

У Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ (<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>), опублікованих місією Європейського парламенту у 2016 році, також підтримано ідею ухвалення кодексу поведінки. Зокрема, дорожня карта містить такі рекомендації:

- Голова ВРУ (або заступник, головуючий на пленарному засіданні) повинен мати право назвати та відсторонити від участі в пленарній сесії ВРУ депутатів за поведінку, яка має ознаки насильства або спрямована на зрив роботи ВРУ. Термін відсторонення залежатиме від серйозності порушення порядку. Окрім того, необхідно розглянути можливість запровадження фінансових стягнень (рекомендація № 48);
- необхідно розробити й інституціоналізувати у ВРУ кодекс поведінки народного депутата. Впровадження кодексу поведінки повинне відбуватися з урахуванням принципів всеохопності, консультативності та прозорості відповідно до найкращих світових практик (рекомендація № 52).

У доповіді чітко зазначено, що *«усунення недоліків у поведінці та дотримання етичних норм є основним пріоритетом не лише для ВРУ, але й для демократичної Української держави в цілому»*<sup>19</sup>. У березні 2021 року набув чинності новий Меморандум про співпрацю між ВРУ та ЄС. Згідно з ним ЄС надаватиме підтримку парламенту за напрямками, визначеними в Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ.

---

<sup>19</sup> Див. с. 34.

## Розширення ЄС

ЄС має загально визнані й випробувані часом критерії приєднання до Союзу, встановлені ще в 1993 році на засіданні Європейської ради в Копенгагені. Серед ключових критеріїв — вимога до всіх країн-кандидатів мати стабільні інститути, які гарантують демократію, верховенство права, права людини, повагу та захист меншин, а також здатність брати на себе й ефективно виконувати зобов'язання щодо членства. Попередні два розширення показали, що коротких шляхів до здобуття членства немає. Ба більше, процес вступу сьогодні вимогливіший, ніж у минулому, оскільки вважається, що ретельніше виконання країнами-кандидатами більш жорстких вимог допоможе їм долати складніші виклики, пов'язані з реалізацією реформ.

Варто розглянути попередні «Пакети розширення», підготовлені Європейською комісією. Основою такого пакета є повідомлення про розширення, що підсумовує заходи, вжиті за попередні декілька років. У ньому аналізується поступ, досягнутий країнами-кандидатами та потенційними кандидатами; виклики, з якими вони стикнулися; реформи, які необхідно втілити; а також викладаються пропозиції щодо подальших дій. Окрім основного повідомлення, пакет містить звіти, у яких служби комісії представляють детальну щорічну оцінку поступу реформ, а також надають рекомендації та практичні поради щодо пріоритетів реформ.

З 2020 року комісія, розглядаючи пакет розширення для Західних Балкан, звертає ще більше уваги на ключову роль необхідних для європейської інтеграції фундаментальних реформ, зокрема у сфері верховенства права та принципів функціонування демократичних інститутів. Як зазначає комісія, поступ

у реалізації фундаментальних реформ визначатиме загальний темп переговорів. Попередні звіти про поступ (зокрема, розділ «Функціонування демократичних інститутів і парламентів») містять численні згадки про парламентську поведінку. З огляду на це Україні слід поставити за мету ухвалити кодекс поведінки (або ж етичний кодекс). Своєчасне ухвалення й ефективне виконання такого кодексу розглядатиметься як крок до зміцнення ВРУ, підвищення її ефективності, збереження її незалежності та доброчесності.

Звіт про поступ: Албанія, 2018	<i>Етичний кодекс, який перебуває на розгляді парламенту з початку 2016 року, усе ще не ухвалено.</i>
Звіт про поступ: Албанія, 2019	<i>Етичний кодекс ухвалено у квітні 2018 року без підтримки опозиції, а у вересні 2018 року Бюро парламенту (група голів парламентських фракцій і комісій) затвердило посібник з поведінки в парламенті. У цих документах зведено (i) чинні законодавчі положення, що містять настанови для депутатів з правових та етичних питань, і (ii) заходи щодо реєстрації та розкриття інформації про фінанси, подарунки, лобістські контакти та конфлікти інтересів. Ці стандарти не мають зобов'язальної сили, проте очікується, що депутати будуть їх дотримуватися. Водночас необхідно формалізувати та посилити канали комунікації між громадянами та депутатами.</i>
Звіт про поступ: Албанія, 2020	<i>Ухвалення парламентом нового регламенту в липні 2019 року стало позитивним кроком, який підвищив його функціональність, прозорість і підзвітність. У квітні 2020 року до регламенту внесено зміни, які дозволили йому працювати дистанційно та продовжувати свою діяльність під час кризи COVID-19. Парламент також доклав зусиль для забезпечення дотримання етичного кодексу, зокрема шляхом внесення даних до реєстру конфліктів інтересів.</i>
Звіт про поступ: Сербія, 2018	<i>Парламент не ухвалив річних планів роботи на 2016 та 2017 роки та має ще ухвалити кодекс поведінки.</i>

Звіт про поступ: Сербія, 2020	<i>Необхідно внести зміни до регламенту й ухвалити кодекс поведінки відповідно до належної практики та досвіду ЄС.</i>
Звіт про поступ: Сербія, 2021	<i>Парламент ухвалив новий кодекс поведінки для депутатів у грудні 2020 року. Однак у парламентських дебатах і надалі використовувалася підбурювальна лексика проти політичних опонентів, відомих громадських діячів, які висловлюють відмінні політичні погляди, журналістів-розслідувачів, організацій громадянського суспільства та членів Європейського парламенту. У березні 2021 року адміністративний комітет парламенту, відповідальний за нагляд за застосуванням новоприйнятого кодексу поведінки, відхилив перші скарги, подані представниками громадянського суспільства. Однак уже у квітні 2021 року цей комітет уперше виявив порушення кодексу у вигляді словесних нападів на політиків від опозиції. У вересні 2021 року парламент ухвалив переглянута версію кодексу поведінки, підготовлену на виконання рекомендацій GRECO. Кодекс поведінки слід ефективніше використовувати для запобігання та покарання за образливу лексику, наприклад шляхом створення незалежного наглядового органу.</i>
Північна Македонія, 2019	<i>Конкретним результатом стало ухвалення етичного кодексу, спрямованого на виконання рекомендацій GRECO.</i>
Чорногорія, 2020	<i>Парламент ухвалив новий Етичний кодекс для депутатів у липні 2019 року голосами правлячої більшості. Жодних скарг від представників громадськості, засобів масової інформації чи зацікавлених сторін про порушення етичного кодексу до комітету з прав людини не надходило.</i>

## Ключові етичні принципи

Зазвичай у першій частині етичного кодексу проголошуються принципи, яких мають дотримуватися парламентарі та працівники апарату парламенту. Кодекс також встановлює детальний набір правил поведінки та перелічує чіткі механізми дотримання правил і застосування санкцій.

В Україні перед вступом на посаду народні депутати повинні скласти присягу. Текст присяги зачитує найстарший за віком народний депутат України перед відкриттям першої сесії новообраної ВРУ, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом. Відмова від складання присяги тягне за собою втрату депутатського мандата.

Українське законодавство закріплює низку етичних принципів депутатської поведінки, зокрема в Законі України «Про статус народного депутата України», який встановлює такі норми, як дотримання загальноновизнаних норм моралі, збереження власної гідності за будь-яких умов, повага до честі та гідності інших народних депутатів, службових і посадових осіб та громадян<sup>20</sup>. Закон України «Про запобігання корупції» також визначає низку принципів етичної поведінки, як-от неупередженість,

---

<sup>20</sup> Закон України «Про статус народного депутата України». Стаття 8. *Депутатська етика:*

1. У своїй діяльності народний депутат повинен дотримуватися загальноновизнаних 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.

2. Неприпустимим є використання народним депутатом свого депутатського мандата всупереч загальноновизнаним нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави.

компетентність і ефективність<sup>21</sup>. Окрім того, різні аспекти етичної поведінки народних депутатів під час пленарних засідань урегульовано статтями 51–53 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (Регламент)<sup>22</sup>.

В ідеалі перша частина кодексу має починатися з вичерпного переліку ключових етичних принципів. Наприклад, у Спо-

<sup>21</sup> Див. Розділ VI Закону: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D1%96%D0%BD%D0%BA#Text>

<sup>22</sup> *Стаття 51. Дотримання дисципліни та норм етики народними депутатами на пленарному засіданні:*

1. Народним депутатам забороняється вносити до залу засідань та використовувати під час проведення пленарного засідання плакати, лозунги, гучномовці, інші предмети, які не мають на меті забезпечення законодавчої діяльності.

2. На пленарному засіданні народний депутат не повинен перешкоджати викладенню або сприйняттю виступу (вигуками, оплесками, вставанням, розмовами по мобільному телефону тощо), вживати образливі висловлювання та непристойні слова, закликати до незаконних дій.

3. Якщо народний депутат вважає, що промовець або головуючий на пленарному засіданні неправильно тлумачить його слова або дії, він може подати заяву в паперовій формі головуючому на пленарному засіданні з проханням надати йому слово для пояснень чи зауважень. Головуючий на пленарному засіданні надає народному депутату слово відразу або в кінці обговорення, але до голосування. В останньому випадку головуючий на пленарному засіданні відразу повідомляє народних депутатів про надходження такого звернення від народного депутата і визначає час, коли йому буде надано слово.

6. Якщо під час пленарного засідання народний депутат вчинив дії, що містять ознаки кримінального правопорушення, обговорення питань зупиняється. Головуючий на пленарному засіданні повідомляє Верховну Раду про факт, що відбувся, і оголошує перерву в пленарному засіданні або закриває його і звертається до комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, з пропозицією розглянути це питання і внести пропозиції щодо вжиття відповідних заходів. Якщо зазначені дії вчинені до відкриття пленарного засідання, під час його перерви чи після закриття, головуючий на пленарному засіданні повідомляє Верховну Раду про них після перерви або після відкриття найближчого пленарного засідання.

7. Якщо під час розгляду питань порядку денного пленарного засідання Верховної Ради виникає ситуація щодо різного розуміння народними депутатами застосування тієї чи іншої норми цього Регламенту, що загрожує зривом пленарного засідання, на звернення у паперовій формі двох депутатських фракцій (депутатських груп) про порушення норм цього Регламенту головуючий на пленарному засіданні оголошує перерву.

лученому Королівстві майже всі кодекси поведінки державних службовців починаються із семи принципів суспільного життя, розроблених Комітетом зі стандартів у суспільному житті: а саме таких: безкорисливість, доброчесність, об'єктивність, відкритість і прозорість, підзвітність, лідерство<sup>23</sup>. Як слушно зазначив професор Марк Філп (голова Науково-консультативної ради Комітету зі стандартів у суспільному житті), принципи — це не довідник з моралі. Радше вони встановлюють стандарти, яких мають дотримуватися особи на державних посадах під час здійснення своїх повноважень. Державні посадовці повинні поводитися чесно; об'єктивно ухвалювати рішення та відкрито говорити про те, як вони ухвалили ці рішення; при виконанні службових обов'язків ігнорувати власні інтереси (безкорисливість); демонструвати лідерство й бути готовими нести відповідальність за свою поведінку із застосуванням відповідних механізмів підзвітності; бути доброчесними, тобто діяти в спосіб, сумісний з державною посадою, яку вони обіймають, і відповідними посадовими обов'язками<sup>24</sup>.

Литовський Кодекс поведінки державних політиків (стаття 4) визначає такі принципи поведінки: повага до особи та держави, справедливість, чесність, прозорість і публічність, порядність, здатність бути взірцем для інших, безкорисливість, неупередженість і відповідальність<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>

<sup>24</sup> Mark Philp, Public Ethics and Political Judgment [Суспільна етика та політична оцінка], July 2014: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/336977/2902536\\_CSPL\\_PublicPoliticalEthics\\_acc.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336977/2902536_CSPL_PublicPoliticalEthics_acc.pdf)

<sup>25</sup> Law «On the Approval, Entry into Force and Implementation of the Code of Conduct for State Politicians» [Закон «Про схвалення, набуття чинності та імплементацію Кодексу поведінки для державних політиків»], Republic of Lithuania, Vilnius, 2006: <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.287040/>

У Польщі принципи депутатської етики закріплено в Резолюції Сейму «Принципи депутатської етики» 1998 року<sup>26</sup>. Відповідно до присяги, складеної згідно з частиною другою статті 104 Конституції, на своїй державній посаді вони повинні керуватися нормами законодавства, загально визнаними етичними принципами та турбуватися про загальне благо в душі солідарності. Ця вимога супроводжується закликом до депутатів діяти відповідно до депутатської гідності, зокрема дотримуватися принципів безкорисливості, відкритості, об'єктивності, збереження доброї репутації Сейму та підзвітності. У документі також зазначено, що депутати мають керуватися суспільними інтересами і не використовувати свої повноваження для отримання будь-яких переваг для себе чи своїх близьких або ж вигоди, яка може вплинути на їхню депутатську діяльність.

## **Додаткові правила, санкції та прогалини в чинному регулюванні**

Окрім вищезазначених принципів, Закон України «Про статус народного депутата України» містить положення про фінансування певних видатків, пов'язаних з депутатською діяльністю, як-от відшкодування витрат на відрядження, оренду житла чи номера в готелі, а також витрат, пов'язаних з оплатою праці у вигляді місячного окладу. Закон також зобов'язує депутатів щорічно до 1 квітня подавати декларації про майно, доходи і витрати за попередній рік. Порушення норм, що регулюють статус народного депутата, тягнуть за собою санкції, передбачені Законами України «Про статус народного депутата України» та «Про Регламент Верховної Ради України», наприклад усне попередження, позбавлен-

<sup>26</sup> <https://www.sejm.gov.pl/prawo/etyka.htm>

ня слова, відсторонення від участі в пленарних засіданнях (до п'яти засідань). При цьому порушення антикорупційного законодавства кваліфікуються як адміністративні або кримінальні правопорушення.

Комітет ВРУ з питань Регламенту уповноважений вимагати позбавлення народних депутатів, які неналежно виконують свої обов'язки, грошового забезпечення. Наприклад, відмова в нарахуванні грошового забезпечення застосовується за неучасть у понад 30 % пленарних засідань або понад 50 % засідань комітету, але не за всі дисциплінарні проступки. До того ж ця норма не діє під час воєнного стану. До введення воєнного стану не раз застосовувалася норма про позбавлення грошового забезпечення (наприклад, на підставі даних про реєстрацію народного депутата на пленарному засіданні чи засіданні комітету). Тоді Комітет з питань Регламенту лише підтвердив результати реєстрації (якщо були зазначені поважні причини неучасті) та ухвалив відповідне рішення про позбавлення грошового забезпечення. Комітет також оцінює випадки недотримання положень закону про несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності.

Видається, що головна проблема — це забезпечення виконання депутатами правил парламентської поведінки, оскільки санкції рідко застосовуються. Задля належного моніторингу дотримання етичних норм, активного запобігання неправомірній поведінці або розслідуванню потенційних порушень варто посилити спроможність Комітету і парламенту забезпечити таку роботу.

Чинне законодавство досі недостатньо регламентує низку важливих питань, як-от лобізм, некомерційна (благодійна) ді-

яльність народних депутатів, фінансування офіційних візитів і звітування про витрати приймаючої сторони, заборона використання ресурсів ВРУ для агітації та пов'язаних з виборами заходів. Включення до кодексу положень про деякі з цих понять було б кроком у правильному напрямку та підготувало б підґрунтя для більш комплексних реформ у майбутньому (зокрема, у сфері лобізму).

- **Працівники апарату парламенту та помічники-консультанти депутатів**

Будь-який режим парламентської етики (щоб бути ефективним і заслуговувати на довіру) повинен охоплювати дві додаткові групи осіб, чия діяльність безпосередньо впливає на перебіг законодавчого процесу, — працівників апарату та помічників-консультантів депутатів. В Україні працівники апарату парламенту — державні службовці, на яких поширюються етичні правила державної служби (включаючи державну службу в законодавчій, виконавчій і судовій владі). Водночас положення про державну службу не поширюються на помічників народних депутатів (працівників «патронатної (особистої) служби»).

Працівники апарату та помічники-консультанти відіграють важливу роль за лаштунками, надаючи поради політикам і готуючи матеріали для засідань. Останнім часом виникали запитання про добросовісність парламентських працівників: низка скандалів завдала шкоди репутації та довірі до самого інституту парламенту. Тому в дедалі більшій кількості парламентських демократій відбувається перегляд і посилення чинних правил поведінки для працівників парламенту та/або запровадження додаткових заходів. Так, у Фінляндії, Ірландії, Мальті та Португалії ухвалено ко-

декси поведінки, які регулюють особливу роль працівників парламенту, зокрема в їхніх відносинах з приватним сектором.

У цьому контексті прикладом належної практики може слугувати відповідне положення Кодексу поведінки депутатів парламенту Шотландії, згідно з яким *«відповідно до своїх обов'язків як роботодавців депутати повинні вживати всіх розумних заходів для того, щоб їхній персонал був цілком обізнаний, розумів і дотримувався політики, правил, вимог і стандартів, які застосовуються до поведінки персоналу під час виконання ним своїх обов'язків»*<sup>27</sup>.

Також бажано включити до кодексу положення про порядок розгляду скарг на таку поведінку працівників апарату та помічників-консультантів депутатів, як сексуальні домагання, цькування та шовіністичні висловлювання. Професійна поведінка та відмова від дискримінації у взаєминах між депутатами парламенту, працівниками апарату та персоналом депутатів мають бути важливим аспектом кодексу поведінки.

Ефективний механізм розгляду скарг повинен поширюватися на всіх, хто працює в парламенті (депутатів, працівників апарату та помічників-консультантів депутатів). Він має гарантувати безпеку, конфіденційність й оперативність процесу розгляду скарг, а також чітко окресленого й незалежного процесу розслідування. Потрібно передбачити дієві санкції, пропорційні тяжкості порушення правил. Наприклад, у Кодексі поведінки депутатів парламенту Шотландії зазначено,

---

<sup>27</sup> Code of Conduct for Members of the Scottish Parliament, 5th Edition, 8rd Revision [Кодекс поведінки для депутатів парламенту Шотландії, 5-е видання, 8-й перегляд], Scottish Parliament, 8 March 2021: <https://www.parliament.scot/msps/code-of-conduct#:~:text=%20Introduction%20%201%20The%20Code%20of%20Conduct.who%20are%20Ministers%2C%20when%20acting%20a...%20More%20>

що «працівники апарату повинні ставитися до депутатів чемно та з повагою. Таким самим має бути ставлення депутатів до працівників. Скарги від працівників апарату на цькування чи переслідування, включаючи будь-які звинувачення в сексуальних домаганнях або будь-яких інших видах неналежної поведінки з боку депутатів, буде розслідувано з усією серйозністю»<sup>28</sup>.

- **Обмеження після припинення депутатської діяльності**

В Україні діють жорсткі правила щодо так званих періодів охолодження для парламентарів. Тож обговорення кодексу поведінки в цій частині може відіграти важливу роль у забезпеченні належного тлумачення чинних положень. Закон України «Про запобігання корупції» запроваджує низку обмежень після припинення діяльності, у тому числі народних депутатів<sup>29</sup>. Так, народним депутатам упродовж одного року з дня закінчення терміну повноважень заборонено:

- 1) укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи ухвалення відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців;

---

<sup>28</sup> Code of Conduct for Members of the Scottish Parliament, note 87, p. 49.

<sup>29</sup> Див. статтю 26 «Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування».

- 2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, окрім випадків, встановлених законом;
- 3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи в справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), у яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, у якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності ...

Справді, під час перебування на посаді парламентарі можуть мати привілейований доступ до ключових суб'єктів ухвалення рішень або важливої інформації. Покидаючи парламент, вони, ймовірно, збережуть чимало таких зв'язків. Режимом етики та поведінки зазвичай утримують політиків від використання цієї інформації для отримання особистої вигоди після припинення повноважень. Тому поширеною практикою є недопущення працевлаштування колишніх депутатів, що входили до керівництва парламенту (наприклад, голів комітетів), у галузях, які раніше належали до сфери їхньої відповідальності. Деякі галузі промисловості особливо вразливі в цьому сенсі, зокрема оборонна промисловість, енергетика, транспорт, інвестиції та охорона здоров'я, позаяк у всіх цих галузях уряд — ключовий регулятор або замовник, що створює передумови для конфліктів інтересів<sup>30</sup>.

Деякі парламентські демократії, наприклад Норвегія, запровадили обов'язкові «періоди охолодження», коли депутати не мають права обіймати посади в приватному секторі

---

<sup>30</sup> Див. також дослідження БДІПЛ ОБСЄ «Парламентська доброчесність: довідник для реформаторів» 2022 року.

впродовж шести місяців після припинення парламентської діяльності.

Водночас чимало країн, зокрема Ірландія та Словаччина, віддають перевагу застосуванню «м'якого права», включаючи рекомендації щодо працевлаштування після роботи на державній посаді до кодексів поведінки, які не є юридично зобов'язальними документами<sup>31</sup>.

Кодекси можуть мати вирішальне значення для виховання чесності та гордості за служіння суспільним інтересам, необхідних саме для запобігання конфлікту інтересів. До того ж кодекси не повинні підміняти законодавство, вони можуть його доповнювати. У Канаді правила працевлаштування після закінчення роботи на державній посаді та конфлікт інтересів викладені як у законі, так і кодексах поведінки відповідних посадових осіб.

У дослідженні БДІПЛ «Парламентська доброчесність: довідник для реформаторів» 2022 року зазначено: *«Дехто стверджує, що регулювати в такий спосіб кар'єри колишніх членів парламенту недоцільно. Пересічний депутат має менше доступу до конфіденційної інформації та, вірогідно, має менше впливу на політику, ніж урядовий чиновник. Однак ризик зростає, якщо депутат одночасно є міністром або головою комітету та має доступ до інсайдерської інформації. Іноді також висловлюють думку про те, що жорстке регулювання накладає несправедливі обмеження на кар'єрні можливості особи та може ненавмисно позбавити людей бажання працювати на державній посаді»*<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> БДІПЛ ОБСЄ, Парламентська доброчесність: довідник для реформаторів, 2022, с. 72.

<sup>32</sup> Цит. праця.

Кодекс може містити загальні положення, що обмежують консультаційні послуги з питань, тісно пов'язаних з попередніми парламентськими функціями та діяльністю. Проте будь-які додаткові обмеження повинні запроваджуватися з урахуванням різного ступеня ризику виникнення конфлікту інтересів на різних посадах та з усвідомленням того, що депутатам не гарантовано подальшу зайнятість після завершення їхніх повноважень.

- **Дрескод**

Як зазначено в дослідженні БДІПЛ 2022 року, *«багато хто вважає цю вимогу посяганням на особисту свободу депутатів, що не стосується ефективного виконання ними своєї роботи. З іншого боку (...) такі питання можуть мати й політичне значення, наприклад, якщо депутати з екстремістських або націоналістичних партій носять у парламенті уніформу чи свої ідеологічні символи»*<sup>33</sup>. У Сполученому Королівстві, наприклад, дрескод Палати громад з роками стає дедалі менш суворим: до 1998 року будь-який член Палати, що бажав виступити з реплікою про ведення засідання, був зобов'язаний одягати циліндр. У 2017 році спікер Палати громад Сполученого Королівства скасував обов'язкове носіння піджаків і краваток депутатами чоловічої статі в залі засідань. Водночас від членів парламенту очікують, що вони не розмічатимуть на своєму одязі жодних гасел або не використовуватимуть одяг як засіб для політичного висловлювання.

- **Дискримінація та насильство щодо жінок у парламенті**

Як зауважує Міжпарламентський союз (МПС), насильство щодо жінок у парламенті становить серйозну загрозу демо-

---

<sup>33</sup> Цит. праця, с. 52.

кратії. По-перше, воно є значним порушенням прав людини; по-друге, серйозно перешкоджає доступу жінок до керівних посад і їх здатності здійснювати повноваження, надані їхнім мандатом<sup>34</sup>. Жінки все ще стикаються з численними перешкодами на шляху до рівного ставлення в політиці попри їхню присутність у багатьох парламентах світу.

З огляду на це будь-який всеосяжний режим парламентської етики повинен сприяти перетворенню парламенту на гендерно чутливу установу. Мета гендерно чутливого парламенту — подолання перешкод, з якими стикаються жінки на шляху до повноцінної участі в політиці<sup>35</sup>.

В Україні спостерігається відносно позитивна тенденція участі жінок у політичному житті. Із загальної кількості кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах жінки становили 13,5 % у 2012 році, 14,6 % — у 2014 році та 15,6 % — у 2019 році. Серед обраних народних депутатів жінки становили 8 % у 2007 році, 9,7 % — у 2012 році, 11,4 % — у 2014 році та 20,8 % — у 2019 році. Водночас в одній з попередніх доповідей Комітету CEDAW щодо України відзначено таке:

*«Комітет, як і раніше, занепокоєний збереженням у політичному дискурсі (...) дискримінаційних стереотипів щодо ролей і обов'язків жінок і чоловіків у сім'ї, які закріплюють підпорядкованість жінок у сім'ї та суспільстві та знаходять відображення, серед іншого, у виборі жінками своїх освітніх*

---

<sup>34</sup> <https://www.ipu.org/our-impact/gender-equality/womens-rights/combating-violence-against-women/violence-against-women-in-parliament>

<sup>35</sup> Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice [Гендерно чутливі парламенти: глобальний огляд належної практики], Inter-Parliamentary Union, Reports and Documents, 2011, No. 65, с. 6: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>

*і професійних можливостей, їхній обмеженій участі у політичному та громадському житті (...). Проте він стурбований тим, що жінки залишаються вкрай недостатньо представленими у керівництві Верховної Ради (...)*».

У проведеному у 2018 році опитуванні МПС і Парламентської асамблеї Ради Європи щодо сексизму, домагань і насильства стосовно жінок-депутаток у Європі наймовірно велика частка жінок-депутаток, які брали в ньому участь (85,2 %), заявили, що зазнавали психологічного насильства під час своєї каденції, а 67,9 % сказали, що неодноразово стикалися з сексистськими або сексуальними зауваженнями на свою адресу під час депутатства. У 35,6 % випадків ці зауваження були зроблені в стінах парламенту. Жінки-депутатки визнали, що зауваження надходили за різних обставин від чоловіків з інших політичних партій, колег-чоловіків з їхніх власних партій і виборців чи інших громадян<sup>36</sup>. Ці результати свідчать про те, що для розв'язання проблеми сексуального насильства щодо жінок у політиці необхідно терміново змінювати парламентські етичні норми. Нещодавно Глобальний інститут жіночого лідерства спільно з Австралійською асоціацією політичних досліджень розробив модельний кодекс поведінки для парламенту<sup>37</sup> Австралії з урахуванням рекомендації нового дослідження гендерних норм і практики в парламентських установах.

Що ж до гендерного виміру етичної поведінки, то слід звернути увагу на Проект закону № 5005 «Про внесення змін до де-

---

<sup>36</sup> Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe [Сексизм, домагання та насильство щодо жінок-депутаток], Inter-Parliamentary Union (IPU), 2018: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-10/sexism-harassment-and-violence-againstwomen-in-parliaments-in-europe>

<sup>37</sup> <https://giwl.anu.edu.au/events/parliament-gendered-workplace-towards-new-code-conduct>

яких законодавчих актів України щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидії дискримінації та дотримання норм етики народними депутатами України». Його зареєстровано 2 лютого 2021 року та згодом внесено до порядку денного.

Ба більше, у липні 2022 року ВРУ ухвалила закон про ратифікацію Стамбульської конвенції — ключової угоди з прав людини із запобігання та протидії насильству щодо жінок. Внаслідок ратифікації Стамбульської конвенції Україна має вжити різноманітних заходів для впровадження її положень, спрямованих на запобігання та протидію насильству щодо жінок. Зокрема, у межах передбаченого Конвенцією механізму моніторингу оцінюватиметься те, як ці положення втілюються на практиці, і надаватимуться рекомендації для відповідальних органів влади України.

Кодекс поведінки може стати дієвим знаряддям для підвищення обізнаності політиків про важливість ліквідації всіх форм дискримінації та припинення насильства щодо жінок. Парламентарі повинні зайняти рішучу громадянську позицію, засудивши та відкинувши будь-які прояви насильства щодо жінок, взявши на себе тверді зобов'язання належно реагувати на всі форми насильства та дискримінації щодо жінок.

- **Нові технології та додаткові інструменти ІКТ для сприяння етичній поведінці**

Завдяки розвитку технологій з'являються нові інструменти, що допомагають у роботі депутатів, а також сприяють запровадженню парламентами найвищих стандартів для своїх членів. Наприклад, інтернет і пов'язані з ним нові технології дозволя-

ють депутатам бути краще поінформованими та більш вимогливими. Соціальні мережі також чинять тиск на парламенти, спонукаючи їх до більшої відкритості, чуйності до потреб виборців та інклюзивності.

З іншого боку, інтенсивне використання технологій пов'язано з новими ризиками та викликами щодо забезпечення доброчесності, гідності та поваги до особистого життя депутатів. Зокрема, у віртуальному світі трапляються неконтрольовані й анонімні нападки, особливо на жінок-депутатів, через різні платформи соціальних мереж.

Ще один вимір — створення нових платформ, які дозволяють ЗМІ та громадянам залучатися до політичного життя, повідомляючи інформацію, здатну вплинути на ефективніше виконання депутатами своїх функцій. Окрім того, використання вебсайту ВРУ як засобу забезпечення кращого дотримання депутатами вимог законодавства та правил поведінки, а також онлайн-звітності може полегшити громадянам перевірку задекларованих інтересів депутатів і їхньої відповідальності за зловживання.

Нарешті, можна розробити навчальні онлайн-програми у формі інтерактивних електронних курсів з парламентської етики. Включення методів електронного навчання в загальну систему управління на етичних засадах могло б стати потужним інструментом для донесення повідомлень до ширшої аудиторії, включаючи персонал парламенту та ЗМІ.

- **Захист свободи слова як важливого парламентського привілею**<sup>38</sup>

Парламентарі мають не лише право на свободу вираження поглядів, а й обов'язок здійснювати нагляд і контроль, що іноді вимагає від них відвертості в оцінках. Усі сильні демократії спираються на визнання того, що парламентарі повинні вільно й об'єктивно висловлювати свою думку під час дебатів. Свобода слова, мабуть, — найважливіший парламентський привілей; для належного функціонування демократії обрані народом представники повинні мати право порушувати будь-які питання. Якщо особа, що виступає в парламенті, вважає за необхідне представити певний факт або думку під час обговорення, то страх подальшої відповідальності не повинен заважати їй це зробити. Тож украй важливо запобігти будь-якому «охолоджувальному ефекту» кодексу щодо свободи слова.

Міркування про те, чи вони часом не діють всупереч кодексу, не повинно стримувати парламентарів від відвертого висловлення своїх думок або повідомлення важливої інформації. Тому слід ретельно сформулювати відповідні положення кодексу та запровадити гарантії права на свободу вираження поглядів, особливо під час політичних та/або пленарних дебатів. Єдиним винятком є висловлювання, що провокують, прямо чи опосередковано, ненависть або будь-яку нетерпимість, заклики до насильства чи якесь інше зловживання громадською довірою та порушення доброчесності під приводом забезпечення свободи парламентських дебатів.

---

<sup>38</sup> Детальніше див. у Комплексному огляді парламентських привілеїв у Сполученому Королівстві: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/79390/consultation.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79390/consultation.pdf)

- **Правила поведінки під час відряджень і перебування за кордоном**

Депутати, їхні помічники-консультанти та працівники апарату повинні виявляти парламентську доброчесність у спілкуванні з іноземними урядами та пов'язаними з ними організаціями / установами. Депутатам слід бути особливо обережними під час зустрічей із представниками корумпованих чи репресивних режимів. Коли йдеться про закордонні відрядження, депутати мають розкрити інформацію про країну призначення та мету візиту, а також назву уряду, організації чи ім'я особи, які взяли на себе витрати, навіть якщо зовнішнє джерело відшкодовує лише частину витрат. Необхідно також задекларувати будь-які подарунки членам делегації або їхнім дружинам / чоловікам чи партнерам.

- **Працевлаштування членів родини та їхні бізнес-інтереси**

Останнім часом дедалі суперечливішою стає практика, коли парламентарі винаймають членів родини на посади секретарів, офіс-менеджерів і дослідників, зокрема через виявлені випадки, коли працевлаштовані в такий спосіб члени сім'ї фактично не виконували жодної парламентської роботи, хоча отримували зарплату з державного бюджету.

У деяких країнах, наприклад в Австрії, депутатам нижньої палати парламенту заборонено наймати близьких родичів на посади особистих помічників, оплачуваних за державний кошт<sup>39</sup>. Після скандалу з кандидатом у президенти Франсуа Фійоном у липні 2017 року Франція також ухвалила закон, який забороняє парламентарям брати на роботу членів сім'ї.

---

<sup>39</sup> <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/%2520Bundesnormen/NOR12013826/NOR12013826.html>

У Сполученому Королівстві заборонено працевлаштувати нових співробітників, але членам сім'ї, що працювали в парламенті до заборони 2017 року, дозволено й надалі залишатися на своїх посадах. В опублікованому огляді незалежного парламентського органу зі стандартизації зазначено, що така практика *«може сприйматися як надання особистої вигоди депутатам та їхнім сім'ям коштом платників податків»*.

Однак на практиці члени парламенту та їхні найближчі родичі можуть мати фінансові інтереси в організаціях на кшталт представницьких органів, галузевих асоціацій або товариств, які провадять лобістську діяльність у парламенті від імені клієнтів (наприклад, фірм зі зв'язків з громадськістю та юридичних фірм).

## **Моніторинг і забезпечення виконання**

У 2017 році у Звіті за результатами четвертого раунду оцінювання GRECO висловила серйозні сумніви щодо того, наскільки чинна система контролю та забезпечення виконання вимог щодо добросовісності в парламенті ефективна, достатня та превентивна.

У Звіті також підкреслено, що *«ВРУ має більше правил, і вона вибірково застосовує чи ігнорує їх частіше, ніж будь-який інший парламент Європи»*.

Утім, складнощі із забезпеченням виконання таких вимог характерні не лише для України. Згідно з нещодавно оновленим дослідженням БДІПЛ:

*«У будь-якій системі іноді трапляються порушення правил або норм поведінки, що суперечать етичним принципам. Тому для моніторингу й забезпечення дотримання парламентських стандартів необхідні спеціальні інститути та процедури. Процес складається з трьох основних етапів: подання скарги щодо поведінки одного чи кількох членів парламенту; розслідування з метою встановлення фактів і ухвалення рішення про те, чи було порушено правила чи норми; накладання відповідних санкцій у разі виявлення неправомірної поведінки»<sup>40</sup>.*

Стосовно санкцій, то чинне законодавство передбачає, що депутати, які впродовж певного часу не виконують передбачених законом депутатських повноважень без поважних причин, не отримують виплати за відповідний період. Як зазначено у Звіті Комітету ВРУ з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи за період з вересня 2021 року по січень 2022 року, на виконання чинних положень законодавства такі санкції було застосовано до низки депутатів на підставі детальних звітів, наданих Апаратом ВРУ<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> БДІПЛ ОБСЄ, Парламентська доброчесність: довідник для реформаторів, 2022, с. 74.

<sup>41</sup> Комітет розглядав питання про припинення відшкодування народним депутатам України витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень (у порядку реалізації положень статті 26 Регламенту ВРУ, частини четвертої статті 32 та частини п'ятої статті 33 Закону України «Про статус народного депутата України»). На основі поданих Апаратом ВРУ відомостей про облік робочого часу народних депутатів України, які протягом календарного місяця без поважних причин не брали особистої участі в більш як 30 % голосувань при ухваленні рішень ВРУ на пленарних засіданнях та які не брали особистої участі у більш як 50 % засідань комітетів ВРУ, до складу яких їх обрано, та відповідно до частини п'ятої статті 33 Закону України «Про статус народного депутата України», розпорядження Голови ВРУ «Про порядок обліку робочого часу та здійснення виплат, передбачених статтями 32 і 33 Закону України «Про статус народного депутата України» від 03.12.2019 № 1240-к, Комітет на засіданнях ухвалював рішення звернутися до Голови ВРУ з поданням про видання відповідного розпорядження згідно з абзацом другим частини

З огляду на рекомендації Звіту GRECO та Дорожньої карти можна дійти висновку про необхідність переробити весь режим забезпечення виконання норм поведінки. Отже, слід ретельно підійти до розробки кодексу, який має передбачати таке:

- 1) чіткий порядок подання скарг у разі підозри про порушення кодексу народними депутатами;
- 2) механізм надання відповіді та пояснень депутатом, на поведінку якого / якої подано скаргу;
- 3) рівні можливості участі депутатів від опозиційних партій і їхнього представництва у відповідних органах у межах механізму, щоб уникнути використання таких процедур проти політичних опонентів;
- 4) чіткий механізм ухвалення рішень щодо санкцій і справедливий процес оскарження;
- 5) безсторонність і політичну нейтральність відповідних положень.

Недостатньо продумані механізми забезпечення виконання та відсутність верховенства права здатні створювати серйозні ризики для депутатів: окремі особи чи групи як у парламенті, так і за його межами можуть вдаватися до зловживань і скористатися процедурою розгляду скарг для залякування членів опозиції або перешкоджання їх вільному висловленню поглядів у політичних дебатах.

---

п'ятої статті 33 Закону України «Про статус народного депутата України» про припинення народним депутатам України відшкодування витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень за такий час: вересень 2021 року (рішення від 06.10.2021, протокол № 84); жовтень 2021 року (рішення від 10.11.2021, протокол № 89); листопад 2021 року (рішення від 08.12.2021, протокол № 93); грудень 2021 року (рішення від 19.01.2022, протокол № 97).

Кодекс повинен містити певні запобіжники проти цього. Першим і найважливішим має бути визнання того, що «політичні питання чи політичні погляди та позиції депутата» виходять за рамки компетенції органу із забезпечення виконання. Інакше кажучи, не можна зловживати правилами поведінки або застосовувати їх у спосіб, що обмежить право депутатів дискутувати та вільно висловлювати свої погляди.

По-друге, особливо важливою для попереднього оцінювання скарги та подальших дій із забезпечення виконання норм поведінки видається неупередженість органу, відповідального за застосування кодексу. Важливо підкреслити, що початкове оцінювання скарги не є розслідуванням — це два різні етапи процесу забезпечення виконання. Основна мета незаангажованого попереднього оцінювання — відсіювати політично вмотивовані скарги, які не належать до сфери застосування кодексу.

По-третє, у кодексі мають бути закладені механізми захисту прав народних депутатів, яких зачіпає скарга. Досвід парламенту Польщі заслуговує на увагу як приклад належної практики в цій царині. Комітет з етики польського Сейму відповідно до положення про свій статус і діяльність зобов'язаний:

- негайно інформувати про скаргу членів комітету, а також членів парламенту, інтереси яких зачіпає скарга, — зазвичай, це ті, проти кого спрямовано скаргу;
- повідомити заявнику, чи буде комітет розглядати скаргу по суті;
- повідомити депутату, на якого подано скаргу, про час і місце її розгляду комітетом;
- поінформувати депутата, на якого подано скаргу, у разі ухвалення рішення про залишення питання без розгляду.

Окрім того, депутат, на якого подано скаргу, має право надати комітету усні пояснення стосовно її предмета. У разі виникнення сумнівів щодо майнової декларації комітет може зобов'язати депутата надати письмові чи усні роз'яснення протягом 30 днів<sup>42</sup>.

Іншим влучним прикладом є Комітет з етики Палати представників Конгресу США. Він відрізняється від усіх інших комітетів Палати представників двопартійністю. До його складу входять 10 членів, по п'ять членів від двох загальнонаціональних політичних партій. Голова комітету представляє ту партію, яка має більшість у Палаті. Усі працівники апарату комітету — позапартійні. Комітет з етики виконує три основні функції. По-перше, його консультативно-просвітницький відділ відповідає на запитання та проводить тренінги з питань етики для членів Палати, посадових осіб і працівників апарату. Правила комітету забороняють перетворювати запити, подані до консультативно-просвітницького відділу, на розслідування. Друга функція комітету — власне розслідування. Він відповідає за розслідування та винесення рішень щодо будь-яких повідомлених порушень правил Палати чи будь-яких пов'язаних із цим законодавчих норм членами Палати, посадовими особами чи працівниками апарату. Третя функція комітету — перегляд звітів про розкриття фінансової інформації, поданих членами, кандидатами, керівництвом і працівниками апарату.

---

<sup>42</sup> Комітет з питань етики Сейму Польщі діє відповідно до Регламенту (розділ 13, статті 143–148): <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm> та Положення про Комітет з питань етики Сейму Польщі від 23 квітня 2009 року: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/regulaminEPS/\\$file/regulaminEPS.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/regulaminEPS/$file/regulaminEPS.pdf)

## **Належні запобіжники — дисциплінарні заходи в разі недотримання**

Окрім незалежного, безперервного й випереджального моніторингу та забезпечення дотримання відповідних етичних правил, потрібні: 1) добре розроблений процес розгляду скарг; 2) система ефективних, пропорційних і стримувальних санкцій.

Процес розгляду скарг може стосуватися дуже делікатних питань. Відповідальні за цей процес органи й особи мають пам'ятати про потенційну шкоду, яку скарги та передбачені кодексом санкції можуть завдати репутації або кар'єрі сторін. Тому вкрай важливо забезпечити права депутата, обвинуваченого в порушенні кодексу. По-перше, якщо на депутата подано скаргу, йому / їй необхідно вчасно повідомити про це та надати час для відповіді, перш ніж почнеться попереднє розслідування. Правила оприлюднення скарг також мають враховувати права депутатів. Наприклад, якщо оприлюднювати скарги безпосередньо перед розслідуванням, спрямованим на визначення їхньої обґрунтованості, існує ризик того, що вони можуть бути використані як політичний інструмент для дискредитації депутата.

Інший варіант — оприлюднювати зміст скарг, лише якщо розслідування виявить, що вони обґрунтовані (і лише за відсутності вищої інстанції для оскарження), або оприлюднювати скарги на конкретні, але менш серйозні (імовірні) порушення. У Сполученому Королівстві, наприклад, Спільний комітет з парламентських привілеїв видав рекомендації щодо розгляду справ, що мають серйозні звинувачення:

*«Під час розгляду особливо серйозних справ важливо, щоб комітети обох палат дотримувалися процедур, які за-*

*безпечують такий захист прав, який буде принаймні так само суворим, як у судах або спеціальних дисциплінарних органах. На цьому рівні мінімальні вимоги справедливості полягають у тому, щоб обвинуваченому члену парламенту було надано:*

- оперативне та чітке викладення точних звинувачень проти нього / неї;*
- достатню можливість звертатися по юридичні консультації та отримувати правову допомогу впродовж усього періоду розгляду справи;*
- можливість особисто надати усні пояснення;*
- можливість викликати потрібного свідка в потрібний час;*
- можливість опитати інших свідків;*
- можливість бути присутнім під час надання свідчень та отримати протоколи цих свідчень».*

Система повинна передбачити накладення відповідних санкцій у разі порушення правил. Щоб система працювала за широкої підтримки парламенту та громадськості, вона має вважатися незалежною, легітимною та пропорційною.

- Система підтримки та консультування з питань парламентської поведінки**

Оскільки у ВРУ IX скликання понад 80 % уперше обраних народних депутатів, необхідно підвищувати їхню обізнаність з питань парламентської етики й доброчесності, а також надавати консультації в разі потреби. Щоб утілювати цінності на практиці, потрібно пояснювати основні стандарти, консультувати та проводити регулярні навчання для розширення знань і розвитку

навичок, які допоможуть осмислити та розв'язати неоднозначні етичні питання. Окрім того, на знак відданості політиків покращенню іміджу та відновленню довіри суспільства ВРУ має і надалі шукати шляхи виховання, розвитку та популяризації стійкої культури доброчесності серед народних депутатів.

Згідно з рекомендаціями GRECO ухвалення нового кодексу поведінки має супроводжуватися детальними письмовими рекомендаціями щодо його застосування на практиці. Зокрема, потрібно зробити більше, щоб надати парламентарям додаткову підтримку й орієнтування щодо правил і суспільних очікувань від парламенту та складних питань розв'язання потенційних або фактичних конфліктів інтересів.

Оскільки письмові рекомендації не можуть передбачати всіх обставин, коли виникають сумніви щодо правильного способу поведінки, депутатам слід надати можливість у разі необхідності звернутися по пораду до відповідного органу. Запроваджена на інституційному рівні система консультування підвищить увагу до питань доброчесності в парламенті та обізнаність депутатів. Тому доцільно додати спеціальні положення про етичну просвіту та консультування депутатів, які могли б передбачати, наприклад:

- а) програму вступу до професії парламентаря на початку здійснення повноважень, що включає наставництво й обмін досвідом за участю як новообраних, так і досвідчених депутатів;
- б) регулярні консультативні зустрічі з експертами для отримання порад і пропозицій щодо ефективного впровадження кодексу.

У багатьох демократичних системах діють органи, що пропонують постійні консультативні послуги для парламентарів. Наприклад, уповноважений з питань конфліктів інтересів і етики парламенту Канади має доручення надавати депутатам конфіденційні консультації стосовно дотримання кодексу поведінки, на додаток до обов'язку розслідувати порушення відповідних правил членами парламенту. До обов'язків Комісії зі стандартів у державних установах Ірландії також належить надання рекомендацій щодо дотримання правил етики<sup>43</sup>. Члени Бундестагу в Німеччині зобов'язані шукати необхідну інформацію «у разі сумнівів», пов'язаних зі здійсненням своїх повноважень<sup>44</sup>. Правила Палати представників США уповноважують Комітет з етики розглядати запит будь-якого члена, посадової особи чи працівника апарату Палати про надання консультативного висновку щодо загальної прийнятності певної поточної чи запропонованої норми поведінки. Окрім того, закон про реформу етичних норм 1989 року гарантує, що подання такого запиту не може бути загрозою для будь-кого. Жодна особа, яка діє добросовісно згідно з письмовим консультативним висновком комітету, не може ставати об'єктом розслідування комітету через поведінку, щодо якої надано висновок. Суди можуть покладатися на такий висновок, розглядаючи його як достатній аргумент захисту від переслідування з боку Міністерства юстиції. Ба більше, комітет забезпечує конфіденційність усіх таких запитів і відповідей на них<sup>45</sup>.

Було б корисно включити до майбутнього кодексу додаткові положення про механізми звітності, за допомогою яких ЗМІ,

---

<sup>43</sup> Standards in Public Offices Commission, Parliament of Ireland «What We Do» [Комісія зі стандартів у державних установах, парламент Ірландії «Що ми робимо»]: <https://sipo.ie/about/what-we-do/>

<sup>44</sup> Rules of Procedure of the German Bundestag [Регламент Бундестагу Німеччини]: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

<sup>45</sup> <https://ethics.house.gov/about/committee-advice>

посадовці та громадяни можуть залучатися до обговорення прийнятної парламентської поведінки, висловлювати свої занепокоєння та повідомляти про нові виклики.

Нарешті, у кодексі можна передбачити, що орган, відповідальний за забезпечення його виконання, готує щорічний звіт про свою роботу та подає його на розгляд ВРУ. Метою розгляду цього звіту має бути, зокрема, сприяння рефлексії депутатів власної поведінки й аналіз того, чи сприяють правила та їх дотримання розбудові загальної культури доброчесності.

Будь-який майбутній кодекс і супровідні практичні рекомендації з його виконання необхідно невпинно тлумачити, застосовувати й обговорювати, тобто це має бути живий документ, який створює майданчик для дискусій і домовленостей про прийнятну та етичну поведінку депутатів.

## ВИСНОВКИ

Формування режиму етики та належної поведінки — це політичний процес. Тому поточний політичний контекст має визначати як зміст нового комплексного режиму парламентської етики, так і його формування. Парламентарі, налаштовані на реформи, мають розглядати політичну та громадську стурбованість через етичні стандарти як можливість покращити суспільний імідж ВРУ задля досягнення необхідного для будь-якого парламенту рівня легітимності. Слід завжди пам'ятати, що державна посада — ніщо без суспільної довіри.

Проте досягнутий за останні роки поступ не задовольняє ані українське суспільство, ані міжнародну спільноту. У висновку до заявки на членство в ЄС, поданої Україною 17 червня 2022 року, Європейська комісія зазначила, що Україна зробила значні кроки на шляху забезпечення верховенства права, але подальша боротьба з корупцією залишається ключовою вимогою.

Наша попередня оцінка показує, що ухвалення нового кодексу — необхідний наступний крок, а надто з огляду на рекомендації GRECO та Європейського парламенту. Ухвалення нового кодексу стане видимим свідченням політичної волі й відданості європейським цінностям. Це дозволить ВРУ виконувати своє належне конституційне призначення в підзвітній європейській демократичній державі. Необхідність посилити правила парламентської поведінки, що застосовуються до депутатів, також впливає з обов'язку ВРУ подавати приклад у своїй ролі ключової демократичної інституції, що стоїть на передньому краї боротьби з корупцією, зокрема у сфері політичної доброчесності. Це дозволить їй виконувати свою належну конституційну функцію в родині підзвітних європейських демократій.

Чимало українських експертів рекомендували розробити, ухвалити й запровадити єдиний законодавчий акт, який регулював би питання парламентської етики<sup>46</sup>. Більшість експертів також погоджуються, що антикорупційні складові такого регулювання та відповідні санкції досить добре викладені в Законі України «Про запобігання корупції», Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України. Проте існує ще багато проблем, пов'язаних з належним дотриманням цих антикорупційних положень<sup>47</sup>. Звісно, новий кодекс етики не обов'язково має розв'язувати всіх їх. Серйозні порушення громадської доброчесності мають ставати предметом кримінального, а не дисциплінарного провадження.

Чинна нормативно-правова база України в цій царині все ще потребує вдосконалення. Наприклад, обмеженням і зобов'язанням щодо подарунків, іншої вигоди, а також лобювання бракує послідовності, і їх дуже легко обійти. Так само не існує чіткої та послідовної вимоги до ситуативного розкриття можливих конфліктів інтересів (якщо така ситуація виникає), що охоплювала б усю парламентську діяльність. ВРУ не має механізму регулювання та підвищення прозорості лобювання й контактів з третіми сторонами, включно з урядами іноземних держав.

Нагляд з боку Комітету ВРУ з питань Регламенту ґрунтується на механізмах, які не забезпечують достатніх гарантій ефектив-

---

<sup>46</sup> Див. аналітичний звіт «Етичний кодекс парламентаря: європейська належна практика, реалії та пропозиції для України».

<sup>47</sup> Див., наприклад, НАБУ (15 вересня 2020 року) НАБУ закликає Генерального прокурора підписати повідомлення про підозру в скоєнні злочину народним депутатом; радіо «Вільна Європа» (30 вересня 2020 року); «Берегиня недоторканих?»; Як Венедіктова блокувала розслідування проти ще одного «слуги народу»; Правда (26 травня 2020 року); Прокурори САП відповіли на звинувачення Венедіктової.

ності й незаангажованості на практиці. Будь-які майбутні реформи повинні бути спрямовані на:

- запровадження узгодженого механізму ефективного та послідовного контролю за дотриманням народними депутатами правил поведінки, зокрема шляхом надання контролюючому органу(ам) належних гарантій оперативної незалежності й неупередженості, необхідних процедурних інструментів, а також правових, інформаційних та інших засобів для ефективного виконання своїх функцій;
- забезпечення належної поінформованості й навчання всіх народних депутатів поведінки, яка від них очікується, і надання чітко заявленої та доступної для всіх депутатів можливості отримати індивідуальні конфіденційні консультації щодо потенційно проблемних ситуацій.

Загалом досі нагляд був особливо слабким аспектом поточних механізмів забезпечення дотримання етичних норм. Наприклад, незрозуміло, чи згідно з поточними підходами член Комітету ВРУ з питань Регламенту повинен брати участь в обговоренні власних порушень етичних правил.

У цьому контексті розробку й ухвалення нового кодексу слід проводити обережно, щоб його норми не суперечили чинним антикорупційним положенням і не створювали паралельних процедур застосування. Кодекс має розбудувати та розширити основи, закладені статтею 8 Закону України «Про статус народного депутата України», яка встановлює такі правила, як дотримуватися загальноновизнаних норм моралі, завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян. Спираючись

на міжнародні стандарти та передову практику, новий кодекс також може:

- розширити відповідні положення про парламентську доброчесність, зокрема у сфері лобіювання та конфлікту інтересів;
- скеровувати та підтримувати депутатів у виконанні їхніх обов'язків і структурувати їхні дії відповідно до загальної культури доброчесності;
- чітко виписати по всьому тексту кодексу положення про ефективний і неупереджений моніторинг та механізми забезпечення його виконання;
- розширити сферу дії нормативно-правових актів і коло регульованих суб'єктів, включивши до нього помічників-консультантів і членів родини народних депутатів, якщо і коли це доречно;
- посилити положення кодексу щодо рівності та недискримінації, зосередившись на діях, які становлять неправомірну сексуальну поведінку та шовіністичні висловлювання, і надавши особливу увагу створенню гендерно чутливого парламенту.

Поза сумнівом, новий кодекс зачепить кілька різних сфер, але він повинен передбачити ефективні інституційні механізми моніторингу й забезпечення виконання. Можуть знадобитися подальші консультації з усіма зацікавленими сторонами в Україні для пошуку відповіді на запитання, чи слід у межах механізмів моніторингу посилити повноваження наявних органів із забезпечення виконання або ж з огляду на складність і делікатність цього питання створити новий позапартійний етичний комітет. Було б надзвичайно важливо, щоб цей новий орган мав достатні повноваження та незалежність (наприклад, очільника — депу-

тата, обраного опозицією) для дієвого виконання своїх функцій, особливо під час розгляду та розслідування скарг.

Окрім того, будь-яка нова система має забезпечити доступність консультацій, навчання для депутатів, належної інформаційно-просвітницької підтримки. Наприклад, депутатам будуть потрібні детальні та зрозумілі роз'яснення щодо нових або змінених парламентських правил і стандартів, і вони повинні мати можливість періодично проходити навчання з делікатних етичних питань.

Слід розробити ефективні внутрішні механізми для популяризації та підвищення обізнаності з питань доброчесності в парламенті як на індивідуальному (конфіденційне консультування), так і інституційному рівні (навчання, інституційні обговорення етичних питань, активне залучення керівних структур). Будь-який режим парламентської поведінки вимагає регулярного оцінювання та звітування з метою подальшого вдосконалення. Тож для підтримання високих стандартів якості варто ретельно й регулярно оцінювати чинні стандарти доброчесності, а також їхній вплив на роботу депутатів та імідж ВРУ.

Нарешті, існування етичного кодексу та відповідного комітету може допомогти, але це не панацея від неетичної поведінки політиків. Кодекси поведінки діють найбільш ефективно, коли вони ґрунтуються на політичній культурі всередині політичних партій і парламентських фракцій, де політичне керівництво високо цінує чесність, прозорість і відповідальність.

## **Аналіз практичного прикладу: огляд чинної системи стандартів (Палата громад)**

З моменту створення в 1990-х роках система стандартів Палати громад була радше інквізиційною, ніж змагальною. Парламентський уповноважений зі стандартів розслідує ймовірні порушення Кодексу поведінки депутатів і робить висновок про те, чи було порушення. Якщо він з'ясує, що так, то в менш серйозних випадках може «виправити» ситуацію, використовуючи власні повноваження, надані йому Палатою (для цього відповідний депутат має визнати порушення та перепросити), у серйозніших випадках — передає справу Комітету зі стандартів. Комітет складається із семи депутатів парламенту та семи членів, які не є депутатами, а обрані за результатами чесного й відкритого конкурсу з-поміж громадян, більшість з яких мають відповідний досвід проведення дисциплінарних слухань. Комітет завжди очолює депутат від офіційної опозиції. Решта членів-депутатів обираються відповідно до партійних пропорцій у Палаті.

Члени, які не є депутатами, мають повне право голосу та фактичну більшість (оскільки голова комітету голосує лише тоді, коли голоси розділилися порівну). Уповноважений передає справу комітету, надсилаючи меморандум з описом свого розслідування та висновками, а також зібрання всіх письмових доказів у справі. Уповноважений має попередньо надіслати проєкт меморандуму депутату, щодо якого / якої проводилося розслідування, для перевірки фактологічної точності. Отримавши остаточну версію меморандуму, комітет надсилає його відповідному депутату та запрошує його / її надати письмові та/або усні свідчення. Комітет також переглядає висновки уповноваженого. Якщо він погоджується, що було порушення, то ухвалює рішення щодо санкцій. Свої висновки комітет

публікує у звіті для Палати громад. Менш суворі санкції, як-от вибачення, може визначити сам комітет, а серйозніші (відсторонення або виключення) вимагають погодження Палати. Нещодавно Палата схвалила доповідь комітету, у якій визначено розширений арсенал санкцій, а також детально описані обтяжувальні та пом'якшувальні фактори, які комітет має взяти до уваги, визначаючи санкції. Наразі не існує офіційного процесу оскарження висновків чи санкцій.

Водночас процедура розгляду комітетом меморандуму уповноваженого містить низку елементів, що створюють можливості для оскарження висновків, а саме: новий розгляд справи окремим органом, який не брав участі в початковому розслідуванні, з повноваженнями виявляти додаткові докази та запрошувати депутата подавати письмові та усні свідчення. Оскільки конкретних «підстав для оскарження» не існує, то депутат може надавати будь-яку інформацію для свого захисту чи пом'якшення провини. Нинішня система не передбачає офіційного права на оскарження санкцій. клопотання про тимчасове відсторонення або виключення депутата може бути відхилене в результаті розгляду Палатою, але це не забезпечує жодних процесуальних гарантій. Стосовно конфіденційності, то уповноважений оприлюднює список депутатів, щодо яких проводиться розслідування, і надає загальні відомості про скаргу на них. В усьому іншому справа залишається конфіденційною, доки уповноважений не оголосить, що не виявив порушень або «усунув» порушення, або доки комітет не опублікує свій звіт. Разом зі звітом комітет публікує меморандум уповноваженого та всі суттєві документи справи. Уповноважений на запрошення комітету бере участь у засіданнях комітету з обговорення справи; його роль як радника комітету визначена регламентом. Однак під час розгляду комітетом окремої справи уповноважений за традицією не бере

участі в обговоренні. Він лише може відповісти на запитання членів комітету про факти, які стосуються його розслідування. Під час розгляду справи депутатам парламенту заборонено чинити будь-який тиск або вплив на уповноваженого чи комітет.

Звинувачення в цькуванні, домаганнях і неправомірній сексуальній поведінці розглядаються за окремими процедурами. Палата запровадила незалежний процес розгляду скарг і претензій, згідно з яким такі звинувачення спочатку розбирають незалежні слідчі під наглядом уповноваженого, потім сам уповноважений, який укладає свій висновок, а після нього за необхідності — Незалежна експертна колегія (без депутатів), яка може накласти певну санкцію або рекомендувати Палаті це зробити. У складі колегії працює кілька невеликих підгруп, що дозволяє оскаржувати висновки та санкції.

## ДОДАТОК 1. Про автора



<https://diplomats.pl/member/dr-marcin-walecki/>

**Доктор Марчин Валецький**, експерт Вестмінстерської фундації за демократію з питань парламентської етики в межах виконання Програми USAID РАДА: наступне покоління (до жовтня 2022 року).

З жовтня 2020 року до березня 2022 року доктор Марчин Валецький обіймав посаду директора EUROPAEUM, асоціації провідних університетів Європи, заснованої в 1992 році Оксфордським університетом.

Має понад 25 років досвіду підтримки демократії та врядування, працюючи у понад 50 країнах світу. Був керівником відділу демократизації Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ/БДІПЛ ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)). Він також був першим виконавчим директором Європейського партнерства за демократію ([www.epd.eu](http://www.epd.eu)), некомерційної організації з глобальною метою підтримки демократії, яка об'єднує мережу провідних європейських організацій, що спеціалізуються на різних питаннях демократичного розвитку. З 2004 по 2009 рік був старшим радником з питань політичного фінансування IFES ([www.ifes.org](http://www.ifes.org)), відповідальним за розробку та реалізацію програм боротьби з політичною корупцією, забезпечення доброчесності виборів і регулювання політичного фінансування. Марчин отримав дипломи факультету права та адміністрування Варшавського університету та Оксфордського університету (доктор філії коледжу Святого Антонія). Він колишній стипендіат Макса Вебера в Європейському університетському інституті у Флоренції та старший асоційований член Коледжу Св. Антонія. Як науковець досліджує питання демократичного врядування, верховенства права, політичних партій, виборів і політичної корупції. З листопада 2022 року — старший директор Національного демократичного інституту в Україні.

