



Westminster Foundation for Democracy



Статус народного депутата України: проблеми та шляхи удосконалення

*Підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив
в рамках проекту
«Підвищення ефективності українського парламентаризму»
(«Developing Recommendations for the Improvement of Ukrainian
Parliamentarism»)*

КИЇВ – 2009

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
Удосконалення взаємодії народних депутатів і партій.....	3
Посилення зв'язку народних депутатів з виборцями.....	6
Обмеження депутатського імунітету.....	7
Удосконалення матеріально-фінансового та іншого забезпечення діяльності народних депутатів України.....	8
Удосконалення механізмів запобігання конфлікту інтересів.....	11
Удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності народних депутатів України.....	13
Етапи законодавчих змін.....	14
Стислий виклад рекомендацій.....	15

ВСТУП

Важливим засобом удосконалення функціонування парламенту як органу є запровадження механізмів, покликаних забезпечити ефективну діяльність народних депутатів України, їх взаємодію з партіями (блоками), від яких вони обрані до Верховної Ради України, виборцями та колегами по депутатському корпусу.

У цьому документі виділено найбільш актуальні проблеми регулювання діяльності народних депутатів України, які можуть бути вирішені правовими засобами, шляхом внесення змін до чинних або прийняття нових законодавчих актів. До таких проблем авторами віднесено проблему імперативного мандату (яку досліджено у більш широкій площині – крізь призму взаємодії депутатів з суб'єктами їх висування на виборах, а також виборцями), депутатської недоторканості, матеріально-фінансового забезпечення діяльності депутатів, корупції в політиці (одним із механізмів запобігання якій є запровадження механізмів управління конфліктом інтересів у депутатській діяльності), відповідальності за дотримання морально-етичних норм і правил поведінки.

За результатами дослідження цих проблем авторами напрацьовано пропозиції для подальшого громадського обговорення та відображення у конкретних законодавчих актах. При напрацюванні таких пропозицій враховано практичний досвід функціонування національного законодавчого органу, а також краєву зарубіжну практику з питань статусу членів парламенту, основні тенденції розвитку зарубіжного законодавства у відповідній сфері.

Удосконалення взаємодії народних депутатів і партій

Опис проблеми

Законом „Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року до Конституції України було внесено ряд змін, однією з яких передбачалось запровадження імперативного мандату народного депутата. Так, пунктом 6 частини першої статті 81 Конституції України підставою дострокового припинення повноважень народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку), було визначено його невходження до депутатської фракції цієї політичної партії (блоку) або його вихід із складу такої фракції. Доповнення Основного Закону цим положенням було обумовлене потребою у зміцненні фракційної дисципліни в парламенті, зменшенні кількості міжфракційних переходів народних депутатів України.

Подальше збереження інституту імперативного мандату є недоцільним з декількох причин:

- запровадження імперативного мандату членів представницьких органів як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях, суперечить європейській практиці¹ і загалом не є поширеним у світі (імперативний мандат існує лише у поодиноких

¹ Більш детально див.: Consolidated opinion on the Ukraine Constitutional Reform Project based on comments of Mr. Giorgio Malinverni (Member, Switzerland) and Mr. Gerard Batliner (Member, Liechtenstein). - [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL\(2001\)051-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL(2001)051-e.asp); Opinion on three draft laws proposing amendments to the Constitution of Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12-13 December, 2003) on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member), Ms. Finola Flanagan (Member, Ireland), Ms. Herdis Thorgeirsdottir (Substitute Member, Iceland), Mr. Kaarlo Tuori (Member, Finland). - [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD\(2003\)019-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD(2003)019-e.pdf); Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8.12.2004 (Adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session (Venice, 10-11 June 2005) on the basis of comments by Mr. Kaarlo Tuori (Member, Finland), Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy), Ms. Finola Flanagan (Member, Ireland). - [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)015-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)015-e.asp); Opinion on the draft amendments to the Law on the status of People's Deputy in Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 72nd Plenary Session (Venice, 19-20 October 2007) on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy) and Mr. Peter Paczolay (Member, Hungary). - [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)031-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)031-e.asp); Opinion on the Law on amendments to the legislation concerning the status of deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and of local councils in Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007), on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy) and Mr. Peter Paczolay (Member, Hungary). - [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)018-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)018-e.asp).

країнах, переважна більшість яких не може вважатись демократичними - Білорусі, Габоні, Ефіопії, Замбії, Зімбабве, Індонезії, Екваторіальній Гвінеї, Кот-д'Івуарі, КНДР, КНР, Кубі, Лаосі, Малаві, Намібії, Республіці Сейшели, Тринідаді і Тобаго, Фіджі, Філіппінах, Шрі-Ланці²);

- запровадження імперативного мандату не вирішило більшість проблем, які мали вирішити зміни до статті 81 Конституції України: хоча кількість міжфракційних переходів в українському парламенті була зведена до мінімуму, член фракції все ж може голосувати відповідно до власних переконань без втрати депутатського мандату; рівень фракційної дисципліни в окремих фракціях виборчих блоків залишився низьким;
- імперативний мандат дозволяє дестабілізувати роботу парламенту і створювати умови для фактичного скасування результатів виборів (шляхом подання народними депутатами за ініціативою партійного керівництва заяв про вихід із фракції, дострокового припинення їхніх повноважень і визнання парламенту неповноважним відповідно до статті 82 Конституції України).

Шляхи вирішення проблеми

Зміцнення зв'язку члена парламенту з партією, від якої його було обрано до парламенту, передбачає застосування механізмів, альтернативних запровадженню імперативного мандату. У зв'язку з цим є доцільним:

1) *Виключення з Конституції України положень, якими запроваджено імперативний мандат.*

2) *Поглиблення конституційної реформи у напрямі чіткого розмежування відповідальності глави держави і уряду.* Хоча партії відіграють ключову роль у формуванні складу законодавчого органу (оскільки лише партії та блоки є суб'єктами висунення кандидатів на парламентських виборах), їх роль у формуванні державної політики (як через парламент, так і через сформований на партійній основі уряд) суттєво обмежується вагомими конституційними повноваженнями глави держави. Як результат – Основний Закон не дозволяє чітко визначити суб'єкта відповідальності за формування державної політики: президент завжди має змогу покласти всю повноту відповідальності на уряд та парламентську більшість, а останні – на главу держави, який формує власний політичний курс. Ця проблема породжує безвідповідальність партій і в кінцевому підсумку призводить до безвідповідальності народних депутатів України, які у своїй діяльності орієнтуються або на главу держави, або на уряд, або опозиційну до уряду і президента партію, яку вони представляють.

Основними пріоритетами у розмежуванні конституційної компетенції глави держави і уряду можуть бути наступні:

- уточнення змісту конституційних положень, які покладають на Президента функції з керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, керівництва у сферах національної безпеки та оборони (або позбавлення Президента відповідних функцій з одночасним визначенням чіткого переліку повноважень глави держави у цих трьох сферах);
- позбавлення глави держави права зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України (оскільки зловживання відповідним правом дозволяє главі держави паралізувати роботу уряду);
- суттєве розширення переліку актів глави держави, які підлягають контрастигнуванню Прем'єр-міністром та міністром, відповідальним за акт і

² Marc Van der Hust. Parliamentary Mandat. A Global Comparative Study. – Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000. – P. 9-10; 18-20.

його виконання – всі акти, шляхом видання яких президент має можливість впливати на формування державної політики, можуть набувати чинності лише за умови їх контрасигнації;

- визначення безпосередньо в Конституції повного складу Ради національної безпеки і оборони України (що перетворить РНБОУ з органу „при главі держави” на координаційний міжвідомчий орган, діяльність якого спрямована на вироблення загальноприйнятних підходів до вирішення найбільш складних проблем національної безпеки і оборони, які потребують спільного бачення глави держави, уряду та парламенту);
- скасування відповідальності Кабінету Міністрів України перед Президентом (стаття 113 Конституції України);
- запровадження єдиного порядку формування складу уряду (це передбачає, що кандидатури на посади міністра оборони та міністра закордонних справ вноситимуться для затвердження парламентом главою уряду, а не главою держави);
- зміна порядку призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій (яких доцільно призначати на посади і звільняти з посад у тому ж порядку, що і керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України – це сприятиме цілісності виконавчої вертикалі), скасування відповідальності голів місцевих державних адміністрацій перед Президентом (стаття 118 Конституції).

3) *Запобігання утворенню партіями виборчих блоків.* В українських реаліях виборчі блоки часто утворюються не на засадах спільності ідеології, а лише для консолідації ресурсів і забезпечення обрання до парламенту представників тих партій, які у разі самостійної участі у виборах не мають значних шансів на представництво у Верховній Раді України. У фракціях таких блоків нерідко відсутня єдина позиція щодо питань порядку денного парламенту та змісту діяльності уряду; доволі низьким у фракціях блоків є і рівень внутрішньофракційної дисципліни. Можливими варіантами запобігання блокуванню партій перед виборами можуть бути:

- закріплення у виборчому законодавстві заборони утворення партіями виборчих блоків;
- обмеження кількості партій, що можуть входити до складу виборчого блоку (такий підхід загалом не є поширеним у зарубіжній практиці);
- встановлення для виборчих блоків вищих, ніж для партій, виборчих бар’єрів (у фіксованому розмірі або у розмірі, кратному до кількості партій, які входять до складу виборчого блоку).

4) *Запровадження державного фінансування політичних партій.* В Україні, на відміну від багатьох зарубіжних держав, у тому числі – більшості країн Європи, відсутнє державне фінансування статутної діяльності політичних партій. Частка членських внесків у бюджетах більшості українських партій є незначною. Відповідно, українські партії перебувають у повній залежності від приватного фінансування. Це зумовлює виникнення низки проблем – політичної корупції, надмірного представництва в стінах парламенту представників фінансово-промислових груп, відсутності зацікавленості партій в активному партійному будівництві (залученні кадрів, розвитку місцевих організацій), пріоритету економічних інтересів над ідеологічними орієнтирами тощо. Значну частину цих проблем могло б вирішити запровадження державного фінансування статутної діяльності партій, яке б обмежило роль приватних внесків у партійних бюджетах.

5) *Обмеження розміру приватних внесків від однієї особи на користь партії.* Закон „Про політичні партії в Україні” не встановлює обмежень граничного розміру внеску на користь партії від однієї особи. Як наслідок – діяльність партій фінансується

обмеженим колом фізичних та юридичних осіб. Саме ці особи (чи їх представники), а не члени партії, які поділяють партійну ідеологію і беруть активну роль у розбудові партії, отримують пріоритетне право на включення до виборчих списків партій і блоків. Таким чином, поряд із диверсифікацією джерел фінансування партій видається за доцільне здійснити диверсифікацію джерел приватного фінансування діяльності партій – закріпити в Законі „Про політичні партії в Україні” обмеження граничного розміру внеску на користь партії від однієї фізичної або юридичної особи.

б) *Підвищення ролі місцевих організацій партій у висуванні кандидатів на парламентських виборах.* Зменшити вплив партійних „донорів” та партійного керівництва на процес складання виборчих списків можна не лише шляхом диверсифікації джерел фінансування партій, але і за допомогою механізмів, які стимулюватимуть розвиток місцевих організацій партій, висування кандидатами у депутати представників партійних осередків. Такими механізмами можуть бути:

- закріплення квот представництва місцевих організацій партій на з’їздах, на яких здійснюється висування кандидатів у народні депутати України (у випадку, якщо вибори і надалі проводитимуться у загальнодержавному виборчому окрузі);
- запровадження пропорційної виборчої системи з голосуванням у „регіональних” виборчих округах (30-50 округів) з відкритими або закритими списками (така система сприятиме включенню до виборчих списків представників місцевих партійних осередків);
- закріплення права висування кандидатів у народні депутати України за місцевими організаціями партій (у випадку, якщо вибори проводитимуться у „регіональних” округах).

Посилення зв’язку народних депутатів з виборцями

Опис проблеми

Відповідно до статті 7 Закону „Про статус народного депутата України” член парламенту зобов’язаний підтримувати постійний зв’язок з виборцями. Цей зв’язок депутати, обрані у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, здійснюють з виборцями, які мешкають на території України, у порядку персонального представництва, визначеному депутатськими фракціями (групами) Верховної Ради України. Реалізація вимог зазначеного Закону ускладнюється низкою чинників:

- фракція (група) може не визначати порядок персонального представництва народних депутатів в округах, і відповідна бездіяльність не тягне будь-яких юридичних наслідків для фракції (групи) і депутатів, які входять до неї;
- народний депутат України може не дотримуватись визначеного фракцією (групою) порядку персонального представництва, що також не тягне будь-яких санкцій, окрім політичної відповідальності перед партією (але застосовувати відповідні санкції, наприклад, до депутатів, які фінансують партію, остання навряд чи буде зацікавлена);
- існуюча виборча система дозволяє сформуванню виборчий список кандидатів у депутати на виборах з представників одного регіону (ряд фракцій парламентських партій мають яскраво виражене домінування у своєму складі представників певного регіону, наприклад – Півдня та Сходу, або, навпаки, Заходу України); відповідно – досить високою є імовірність того, що народний депутат від такої партії буде закріплений або лише у регіоні, який є електоральною базою партії (що веде до „регіоналізації” партій), або у регіоні, практичні проблеми якого для депутата невідомі (що негативно вплине на ефективність взаємодії депутата з виборцями).

Таким чином, існуючий механізм взаємодії партій з виборцями потребує удосконалення.

Шляхи вирішення проблеми

У більшості країн конкретні механізми взаємодії членів парламенту з виборцями на законодавчому рівні не регламентуються, що дозволяє депутатам самостійно визначати найбільш оптимальні форми такої взаємодії. Вирішальну роль у підвищенні ефективності взаємодії депутата з виборцями відіграє виборча система. За персоніфікованих виборчих систем в окрузі обирається незначна кількість депутатів, виборці знають депутатів поіменно, і депутати (для забезпечення свого переобрання на новий строк у тому ж самому окрузі) зацікавлені підтримувати зв'язок з виборцями. Можливими варіантами персоніфікації виборчої системи, за якою формується склад Верховної Ради України є:

- перехід до мажоритарної виборчої системи з голосуванням в одномандатних або багатомандатних виборчих округах – такі системи застосовуються у деяких європейських країнах (Великобританія, Франція);
- збереження пропорційної виборчої системи з голосуванням за списки кандидатів у депутати у декількох (30-50) багатомандатних виборчих округах – за такими системами вибори проводяться у багатьох країнах Європи, зокрема – в Бельгії, Греції, Естонії, Латвії, Люксембурзі, Кіпрі, Нідерландах, Польщі, Словенії, Фінляндії, Швеції (пропорційні системи з т.зв. „відкритими списками”), Словаччина, Чехія (пропорційні системи із т.зв. „напіввідкритими списками”), Австрія, Іспанія, Італія, Португалія (пропорційні системи із закритими списками з голосуванням у декількох багатомандатних округах)³.

Обмеження депутатського імунітету

Опис проблеми

Зміст депутатського імунітету розкривається у статті 80 Конституції України, згідно з якою народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані або заарештовані. Стаття 27 Закону „Про статус народного депутата України” розширює визначений Конституцією обсяг депутатського імунітету, фактично унеможливаючи проведення без згоди парламенту низки важливих слідчих дій на етапі після порушення кримінальної справи і до пред’явлення депутату обвинувачення. Такий підхід законодавця не відповідає міжнародним, у тому числі і європейським, стандартам у цій сфері.

Зокрема, відповідно до частини другої статті 30 Конвенції ООН проти корупції⁴, ратифікованої Законом України від 18 жовтня 2006 року, кожна держава-учасник Конвенції вживає таких заходів, які можливо, з тим, щоб встановити або забезпечити, у відповідності до своєї правової системи і конституційних принципів, належну збалансованість між будь-якими імунітетами або юрисдикційними привілеями, наданими публічним посадовим особам держави у зв'язку з виконанням ними своїх функцій, і можливістю, у випадку необхідності, здійснювати ефективно розслідування та кримінальне переслідування і виносити судові рішення у зв'язку із злочинами, визнаними такими у відповідності до Конвенції ООН проти корупції. Принцип 6 Двадцяти керівних принципів для боротьби з корупцією, затверджених Резолюцією (97)24 Комітету Міністрів Ради Європи вимагає від держав обмежити імунітет

³ Див. *Вибори в Європейському Союзі* / За ред. Ковриженка Д.С.; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К.: ФАДА, ЛТД, 2006. – С. 40 – 56.

⁴ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. - http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-r.pdf

від розслідування, судового переслідування та винесення рішень у справах, пов'язаних з корупцією, до рівня, необхідного у демократичному суспільстві⁵.

Що стосується практики європейських країн, то її аналіз в частині імунітетів членів парламенту дозволяє дійти таких висновків⁶:

- практика повного скасування парламентського імунітету від кримінального переслідування загалом не є типовою для більшості країн Європи, тому її навряд чи доцільно застосовувати і в Україні;
- в більшості європейських країн депутатський імунітет має обмежений характер: депутати користуються ним або лише у період парламентських сесій (Бельгія, Греція, Люксембург, Португалія, Швеція, Фінляндія), або лише протягом перебування на засіданні парламенту, у дорозі до чи з парламенту (США, Ісландія, Норвегія, Ірландія); або протягом всього періоду повноважень, крім випадку затримання на місці вчинення злочину (такий підхід набув поширення у більшості країн європейського континенту (Австрія, Албанія, Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Франція, Чехія, Швеція та ін.).

Пунктом 9 та 10 Оціночного звіту Групи держав проти корупції за результатами спільного першого та другого раунду оцінювання в частині обмежень імунітетів виборних осіб, Україні було рекомендовано: 1) розглянути впровадження заходів для забезпечення збереження речових доказів у випадках, коли особи, що користуються недоторканністю, були затримані на місці вчинення тяжкого злочину, включаючи корупцію; 2) переглянути систему імунітетів у такий спосіб, щоб забезпечити можливість швидкого ухвалення рішень про зняття імунітетів. Ці рекомендації на сьогоднішній день залишаються невиконаними.

Шляхи вирішення проблеми

Звуження обсягу парламентського імунітету потребує внесення змін до Конституції України та Закону „Про статус народного депутата України”. Основні кроки у цьому напрямі мають передбачати:

1. *Викладення у новій редакції статті 80 Конституції України: „Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Народні депутати України без згоди Верховної Ради України не можуть бути заарештовані, затримані, іншим чином обмежені у свободі пересування, крім випадку затримання на місці вчинення злочину.”*
2. *Внесення до Закону „Про статус народного депутата України” змін, які дозволятимуть органам дізнання та досудового слідства проводити слідчі і процесуальні дії, не пов'язані з обмеженням свободи пересування народного депутата України.*

Удосконалення матеріально-фінансового та іншого забезпечення діяльності народних депутатів України

Опис проблеми

А) Оплата праці

⁵ Resolution (97) 24 on the twenty principles for the fight against corruption, adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers. -

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

⁶ Оглядово-аналітичний звіт „Імунітети обраних осіб та корупція: національне законодавство, європейська практика, пропозиції щодо удосконалення”. - <http://parlament.org.ua/docs/uploads/doc/UPAC-Immunities.pdf>

В основу системи оплати праці членів парламенту у зарубіжних країнах, як правило, закладаються два основні показники: а) розмір оплати праці керівників центральних органів виконавчої влади (або осіб, посади яких відносяться до вищої категорії посад публічних службовців), міністрів, суддів вищих судів; б) розмір середньої заробітної плати по країні. Так, „прив’язка” розміру заробітної плати члена парламенту до розміру заробітної плати керівника міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади (державного секретаря, його заступника, або особи, яка обіймає вищу категорію посад на публічній службі) існує в Алжирі, Латвії, Польщі, Угорщині, Туреччині, Фінляндії Франції, Чехії, Чилі, Японії та інших країнах. В Бельгії заробітна плата депутата прирівняна до заробітної плати судді Вищого адміністративного суду. Розмір середньої заробітної плати лягає в основу визначення заробітної плати членів парламенту у небагатьох країнах, зокрема – в Болгарії (300%), Македонії (350%), Словаччині (300%) і Словенії (500% від середньої заробітної плати)⁷. В Україні посадовий оклад народного депутата України у 2007 році склав 6109 грн. (для порівняння: посадовий оклад глави уряду – 6640 грн.⁸), з урахуванням премій та надбавок загальний розмір заробітної плати народного депутата досягав 13500 – 14500 грн⁹. Хоча такий розмір посадового окладу наближається до розміру посадового окладу міністра¹⁰ (що є характерним для деяких зарубіжних країн), однак він є значно вищим за посадові оклади керівників більшості центральних органів виконавчої влади. З урахуванням того, що розмір посадового окладу державних службовців найнижчої категорії посад коливається в межах 400 – 888 грн.¹¹, розмір посадового окладу народного депутата України доцільно зменшити.

Ще однією проблемою, пов’язаною із удосконаленням оплати праці народного депутата, є врахування у процесі визначенні розміру заробітної плати народного обранця якості виконання ним своїх обов’язків. Так, відповідно до частини четвертої статті 33 Закону „Про статус народного депутата України” народний депутат отримує заробітну плату *щомісячно*. Частина п’ята цієї ж статті Закону передбачає, що *за дні, в які народний депутат без поважних причин не виконує свої депутатські повноваження*, за поданням профільного комітету народним депутатам *не провадяться виплати, пов’язані з виконанням депутатських повноважень*. Іншими словами, у разі відсутності такого подання, депутати отримують заробітну плату у повному обсязі. Між тим, практика роботи парламенту показує, що ряд депутатів систематично не виконують свої обов’язки, у тому числі – щодо участі у пленарних засіданнях парламенту. Вирішити зазначену проблему могло б запровадження оплати праці депутатів на *погодинній* основі.

Б) Пільги

Чинний Закон „Про статус народного депутата України” встановлює для депутатів ряд пільг, зокрема: 1) право на безоплатний проїзд на всіх внутрішніх шляхах сполучення, на всіх видах міського пасажирського транспорту, за винятком таксі; право на безкоштовне паркування автомобіля, безкоштовне користування залами офіційних делегацій (стаття 23 Закону); 2) право на безкоштовне медичне обслуговування та путівки для санітарно-курортного лікування (частина сьома статті 33 Закону); 3) право на отримання одноразової

⁷ Marc Van der Hust. Parliamentary Mandat. A Global Comparative Study. – Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000. – P. 31 – 32.

⁸ Дані наводяться згідно з інформацією, наведеною у пояснювальній записці до проекту Закону „Про оплату праці вищих посадових осіб на період виходу країни з кризи” № 3376 від 18.11.2008 р. - http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=33687&pf35401=130071

⁹ Дані наводяться згідно з інформацією Інтернет-газети „Народний оглядач”. - <http://postup.brama.com/usual.php?what=62834>; точний розмір посадового окладу визначено кошторисом Верховної Ради України, який публічно не оприлюднюється.

¹⁰ Відповідно до статті 33 Закону „Про статус народного депутата України” народний депутат в питання матеріального та соціально-побутового забезпечення прирівнюється до членів Кабінету Міністрів України. Для інформації див. також Постанову Кабінету Міністрів України від 30.06.2005 р. № 510 „Про оплату праці керівних працівників державних органів” // Офіційний вісник України. – 2005. - № 27. – Стор. 35. – Ст. 1545.

¹¹ Див. Постанову Кабінету Міністрів України від 9.03.2006 р. № 268 „Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів” // Офіційний вісник України. – 2006. - № 10. – Стор. 245. – Ст. 632.

грошової компенсації витрат для створення належних житлових умов у розмірі вартості житла для депутата та членів його сім'ї, отримання службового жилого приміщення на строк повноважень або житла для постійного проживання (стаття 35 Закону); 4) право на безкоштовне використання зв'язку (частина шоста статті 28 Закону). У більшості зарубіжних країн забезпечення діяльності членів парламенту здійснюється принципово в інший спосіб – у вигляді прямого фінансування відповідних видатків. Так, для використання депутатами засобів зв'язку, як правило, визначається певна сума коштів (Австралія, Бельгія, Ізраїль, Норвегія) або фіксується кількість безкоштовних поштових відправлень в межах країни (Ізраїль – не більше 15 000 поштових відправлень на рік в межах країни). Аналогічні підходи застосовуються щодо *фінансування поїздок депутатів*: в Канаді депутату відшкодовується вартість не більше 64 поїздок в межах країни протягом року, в Фінляндії – не більше 4 авіаперельотів на тиждень та трансферів з/в аеропорт (фінський підхід обумовлений фізико-географічними особливостями Фінляндії). В ряді країн депутати мають право безкоштовно використовувати лише спеціальний транспорт, що перебуває у державній власності. Загальним правилом у зарубіжних державах є безкоштовне використання депутатами залізничного транспорту (вартість квитків відшкодовується з Державного бюджету), а також відшкодування у визначеному обсязі витрат на використання власного автомобільного транспорту (із розрахунку за кожен кілометр поїздки), в той час як безкоштовні перельоти та переміщення водним транспортом депутати оплачують (за деякими винятками) на загальних підставах. *Забезпечення житлових потреб депутатів у зарубіжних країнах* зазвичай здійснюється у двох формах: у вигляді відшкодування вартості *оренди* житла, яка оплачується депутатом (більшість країн, зокрема – Бенін, Естонія, Кенія), або у вигляді надання депутатам житла у *тимчасове* використання - до закінчення строку повноважень (Норвегія, Польща, Росія, Румунія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Шрі-Ланка) чи лише на період сесії (Ізраїль, Нігер).

Шляхи вирішення проблеми

Врегулювання питань матеріально-фінансового забезпечення народних депутатів у відповідності до кращої зарубіжної практики частково лежить у площині більш широкомасштабних реформ (удосконалення системи оплати праці всіх публічних службовців), проте окремі кроки у відповідному напрямі можуть бути здійснені вже зараз. Основні заходи у напрямі оптимізації матеріально-фінансового забезпечення членів українського парламенту можуть передбачати:

1. *Реформування оплати праці публічних службовців в цілому* – у напрямі уніфікації критеріїв визначення розміру заробітної плати в усіх органах влади (законодавчій, виконавчій, судовій, органах місцевого самоврядування), розмірів заробітної плати для всіх осіб, які виконують аналогічні за складністю і відповідальністю функції (а не залежно від органу, в якому працює службовець, як це практикується в Україні), усунення значних диспропорцій між оплатою праці членів уряду, народних депутатів України та нижчими категоріями публічних службовців;
2. *Приведення розміру заробітної плати народних депутатів України у відповідність до розміру заробітної плати керівників центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України*. На наш погляд, законодавчо слід закріпити принцип, у відповідності до якого заробітна плата Голови Верховної Ради України має бути еквівалентною заробітній платі глави уряду, його заступників – заробітній платі відповідних віце-прем'єр-міністрів, керівників парламентських комітетів – заробітній платі міністрів, народних депутатів України – заробітній платі керівників центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів;

3. *Запровадження погодинної оплати праці народних депутатів.* Такий підхід дозволить враховувати при визначенні розміру заробітної плати народного депутата України його присутність на засіданнях парламенту та комітетів, до складу яких входить депутат.
4. *Проведення аналізу пільг, якими мають право користуватись народні депутати відповідно до Закону „Про статус народного депутата України”, з наступним скасуванням пільг, які фактично не використовуються більшістю народних депутатів (наприклад, право на безоплатний проїзд на міському транспорті).*
5. *Заміна системи пільг прямим фінансуванням депутатської діяльності, наприклад – у вигляді відшкодування визначеної суми транспортних витрат, витрат на оренду (але не купівлю) житлових приміщень, на оздоровлення, на використання засобів телекомунікацій (засобів мобільного зв'язку, пошти, фіксованого зв'язку тощо).*
6. *Забезпечення прозорості матеріально-фінансового забезпечення діяльності депутатів.* Закріплення у чинному Законі „Про статус народного депутата України” та у Регламенті Верховної Ради положень щодо обов'язковості щорічного оприлюднення у визначений строк кошторису Верховної Ради України, а також інформації про обсяг матеріально-фінансового забезпечення діяльності кожного народного депутата України протягом звітного року, сприятиме підвищенню загального рівня прозорості роботи парламенту, активізації громадського контролю за ефективністю виконання депутатами своїх обов'язків.

Удосконалення механізмів запобігання конфлікту інтересів

Опис проблеми

З метою запобігання корупції у сфері політики, підвищення прозорості функціонування владних інститутів (у тому числі і парламенту), забезпечення ефективного контролю за діяльністю публічних службовців у багатьох країнах світу на законодавчому рівні визначено поняття конфлікту інтересів та основні механізми запобігання виникненню такого конфлікту.

До таких механізмів відносяться, зокрема: встановлення обмежень щодо суміщення посад, запровадження декларування майна та доходів відповідної особи та членів його сім'ї, декларування подарунків, декларування приватних інтересів, пов'язаних з виконанням контрактних зобов'язань, декларування інтересів у зв'язку з участю у голосуваннях та процесі прийняття рішень; оприлюднення декларацій про інтереси, майно, доходи; затвердження правил етики; встановлення обмежень щодо подальшого працевлаштування особи після припинення повноважень в органі публічної влади; встановлення обмежень щодо володіння частками в капіталі компаній; передача корпоративних прав в управління трастовій компанії тощо¹².

В Україні перелік інструментів запобігання конфлікту інтересів у депутатській діяльності є вкрай обмеженим – він зводиться лише до заборони суміщення депутатського мандата з іншими видами діяльності (стаття 78 Конституції), декларування доходів і майна (стаття 25 Закону „Про статус народного депутата України”), визначення основних засад етичної поведінки народних депутатів – встановлення заборони використання гучномовців, перешкоджання викладенню виступу, виголошення образливих слів тощо (Глава 9 Регламенту Верховної Ради України¹³). Таким чином, існує необхідність у розширенні існуючого інструментарію запобігання конфлікту інтересів у депутатській діяльності.

Шляхи вирішення проблеми

¹² Див. Оглядово-аналітичний звіт „Конфлікт інтересів обраних осіб та корупція: національне законодавство, європейська практика, пропозиції”. - <http://www.parliament.org.ua/upload/docs/UPAC%20-%20Conflict%20of%20Interests.pdf>

¹³ Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 2009. - № 1-2, 3-4. – Ст. 1

Проблема запобігання конфлікту інтересів може бути вирішена як прийняттям спеціального закону, який регулюватиме відповідні відносини у сфері публічної служби в цілому, так і шляхом внесення змін до чинного Закону „Про статус народного депутата України”, а також Регламенту Верховної Ради України.

Запобігання конфлікту інтересів може передбачати:

1. *Визначення поняття „конфлікту інтересів” у відповідності до Рекомендації ОЕСР (OECD) щодо принципів управління конфліктом інтересів у публічній службі.* Відповідно до цієї Рекомендації конфлікт інтересів - це конфлікт між публічно-правовим обов’язком та приватними інтересами державної посадової особи, в якому державна посадова особа має інтереси, які впливають з її статусу як приватної особи, і які здатні неправомірним чином вплинути на виконання цією державною посадовою особою її офіційних обов’язків або функцій¹⁴. Аналогічне визначення закріплено у законодавстві багатьох європейських країн.
2. *Затвердження Верховною Радою України Правил етики народного депутата України або Кодексу поведінки народного депутата України (або прийняття окремого закону, який визначатиме правила поведінки народних депутатів).* Такі Правила (Кодекс) повинні закріплювати принципи діяльності депутата, конкретизувати його права та обов’язки, визначені Законом „Про статус народного депутата України”; регламентувати засади взаємодії депутатів з керівництвом парламенту та парламентських комітетів; визначати поняття конфлікту інтересів та механізми запобігання його виникненню; встановлювати дисциплінарні санкції за порушення встановлених правил.
3. *Запровадження обов’язкового декларування депутатами своїх інтересів.* Таке декларування може здійснюватись як на постійній основі (перед набуттям повноважень - на етапі реєстрації кандидатом у депутати, а також щорічно протягом строку повноважень парламенту), так і ad hoc – перед розглядом певних питань на засіданні комітету, членом якого є депутат, та/або перед проведенням голосування щодо відповідних питань на пленарному засіданні Верховної Ради України.
4. *Визначення вимог до змісту декларацій.* Як показує зарубіжна практика, перелік вимог до декларацій може бути досить широким. Зокрема, у Швеції член парламенту повинен відображати у декларації назви компаній, частка акцій у яких перевищує встановлений розмір, вид контракту та назву компанії, з якою депутат пов’язаний трудовими або іншими відносинами у вільний від роботи час, джерело доходів, з яких отримуються кошти, непов’язані з оплатою праці депутата тощо. У ряді країн декларуються інтереси, доходи та майно не лише депутата, але і пов’язаних з ним осіб, а також економічні інтереси (працевлаштування, контрактні зобов’язання тощо), які виникли за декілька років (1-3 роки) до обрання особи до загальнонаціонального представницького органу. Таку практику доцільно впроваджувати і в Україні.
5. *Закріплення обов’язковості оприлюднення декларацій про доходи і майно, а також декларацій про інтереси.* Таке оприлюднення може здійснюватись на веб-сайті Верховної Ради України, а також у загальнодержавних друкованих ЗМІ (наприклад, в газеті „Голос України”) у визначений строк після подання декларації. Практика оприлюднення декларацій існує в Латвії, Великобританії, Австралії та інших країнах з англосаксонською правовою системою, скандинавських країнах.
6. *Покладення на депутатів обов’язку утримання від участі у голосуванні (принаймні, на засіданні парламентського комітету) з питань, які можуть призвести до конфлікту інтересів.* Вимоги щодо обов’язкового самовідводу члену парламенту від

¹⁴ Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. - <http://portal.wsiz.rzeszow.pl/plik.aspx?id=2797>

- участі у вирішенні питань, в яких член парламенту має особистий інтерес закріплені у законодавстві низки країн, зокрема – Канади¹⁵.
7. *Визначення органу, відповідального за отримання декларацій та перевірку відображеної в них інформації, його функцій і повноважень.* Практика ряду країн показує, що таким органом може бути Антикорупційне бюро або інший незалежний орган контролю (наприклад, в Алжирі, Латвії, на Ямайці), спікер парламенту, спеціальний парламентський комітет (наприклад, в Хорватії відповідні функції покладено на Спеціальну комісію з питань конфлікту інтересів під час виконання службових обов'язків¹⁶).
 8. *Надання громадянам права повідомляти орган, відповідальний за перевірку декларацій, про наявність конфлікту інтересів у діяльності депутатів, а також про недостовірні відомості, відображені у деклараціях депутатів.* При цьому на законодавчому рівні мають визначатись механізми захисту „інформаторів”, а на орган, відповідальний за перевірку декларацій – покладатись обов'язок проведення перевірки отриманої інформації.
 9. *Встановлення відповідальності за порушення правил запобігання конфлікту інтересів.* Хоча у деяких країнах (Нідерланди, скандинавські країни) відповідальність за порушення вимог щодо декларування активів та інтересів зводиться лише до морально-етичної, застосування такого підходу в українських умовах є невиправданим. На наш погляд, санкції за порушення правил запобігання конфлікту інтересів мають відповідати вимогам пропорційності, адекватності та превентивності. Найбільш доцільним видається встановлення за порушення цих правил адміністративної або кримінальної відповідальності.

Удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності народних депутатів України

Опис проблеми

Види дисциплінарних стягнень, які можуть бути накладені на народних депутатів України, визначаються статтями 51 – 52 Регламенту Верховної Ради України. Зокрема, відповідно до частини п'ятої статті 51 Регламенту на підставі парламентського рішення депутат може бути позбавлений права участі у пленарних засіданнях Верховної Ради України (до 5 засідань) за виголошення образливих слів на адресу іншого депутата або фракції – за висновком комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту. Стаття 52 Регламенту в якості санкцій за вживання образливих висловлювань, непристойних слів, заклики до незаконних дій передбачає винесення попередження про неприпустимість відповідних дій або припинення виступу депутата, а також позбавлення депутата права виступу протягом всього пленарного засідання (у разі повторного вчинення відповідних дій). За виступ без дозволу головуючого на засіданні статтею 52 Регламенту встановлено відповідальність у вигляді вимкнення мікрофону без попередження. У контексті зазначених положень Регламенту варто виділити декілька проблем:

- Регламент встановлює відповідальність лише за вчинення окремих дій (виголошення образливих висловлювань), в той час як вчинення низки інших порушень (перешкоджання проведенню засідань, виведення з ладу системи голосування, позбавлення головуючого можливості ведення засідання тощо) взагалі не передбачає будь-якої відповідальності;
- встановлені Регламентом санкції не відповідають принципу пропорційності і превентивності, що підтверджується і практикою роботи парламенту (періодичне

¹⁵ Канадські парламентарії та конфлікт інтересів. Українсько-Канадський проект сприяння доброчесності. - С. 6 -7. - <http://legalreform.gov.ua/Skach/Tema4.doc>

¹⁶ Див.: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2724>

блокування трибуни депутатами окремих фракцій, вимкнення світла, виведення з ладу системи голосування);

- Регламент визначає лише норми етичної поведінки на засіданнях парламенту і не регулює поведінку депутатів поза межами сесійної зали Верховної Ради України.

Шляхи вирішення проблеми

1. Правила поведінки та стандарти етики народних депутатів України доцільно визначити не в Регламенті Верховної Ради України, а в окремому відповідному документі (Правилах етики, Кодексі поведінки тощо), який встановлюватиме правила поведінки депутатів у сесійній залі парламенту, на засіданнях комітетів, у відносинах з третіми особами.
2. Санкції за порушення норм етики повинні передбачатись за порушення всіх, а не лише окремих норм, при цьому відповідні санкції повинні відповідати вимогам превентивності, адекватності та пропорційності.
3. Порядок розгляду профільним парламентським комітетом справ, пов'язаних з порушеннями депутатами та особами, присутніми на засіданнях Верховної Ради України, норм етики повинен визначатись більш детально. Відповідна адміністративна процедура досить детально врегульована в ряді зарубіжних країн, зокрема – в США.

Етапи законодавчих змін

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
1. Виключення з Конституції положень, якими запроваджено імперативний мандат	Середньо- та довгострокова перспектива, не раніше проведення виборів Президента у 2010 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Конституція України
2. Розмежування повноважень глави держави і уряду	Середньо- та довгострокова перспектива, не раніше проведення виборів Президента у 2010 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Конституція України • Закон „Про Кабінет Міністрів України” • Закон „Про Раду національної безпеки і оборони України”
3. Обмеження „блокування” партій перед виборами	Короткострокова перспектива, питання має вирішуватись в контексті удосконалення виборчого законодавства	<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про вибори народних депутатів України”
4. Запровадження прямого державного фінансування партій	Середньострокова перспектива, не раніше 2010 року, питання має вирішуватись в контексті удосконалення законодавства про політичні партії	<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про політичні партії в Україні” • Закон „Про вибори народних депутатів України”
5. Обмеження розміру внеску на користь партії від однієї особи	Середньострокова перспектива, не раніше 2010 року, питання має вирішуватись в контексті удосконалення законодавства про політичні партії	<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про політичні партії в Україні”
6. Підвищення ролі місцевих організацій партій у висуванні кандидатів на парламентських виборах	Короткострокова перспектива, питання має вирішуватись в контексті удосконалення виборчого законодавства	<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про вибори народних депутатів України”
7. Персоніфікація виборчої системи	Короткострокова перспектива, питання має вирішуватись в контексті удосконалення виборчого законодавства	<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про вибори народних депутатів України”

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
8. Обмеження депутатського імунітету	Середньо- та довгострокова перспектива, не раніше проведення виборів Президента у 2010 р.	<ul style="list-style-type: none"> Конституція України Закон „Про статус народного депутата України”
9. Упорядкування оплати праці	Середньо- та довгострокова перспектива, питання доцільно вирішувати в контексті проведення адміністративної реформи, у тому числі – реформування публічної служби	<ul style="list-style-type: none"> Закон „Про публічну службу” (новий)
10. Запровадження погодинної оплати праці	Короткострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> Закон „Про статус народного депутата України”
11. Упорядкування пільг, запровадження прямого обмеженого фінансування діяльності депутатів	Короткострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> Закон „Про статус народного депутата України”
12. Забезпечення прозорості матеріально-фінансового забезпечення діяльності депутатів	Короткострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> Закон „Про статус народного депутата України”
13. Запобігання конфлікту інтересів у депутатській діяльності	Середньострокова та довгострокова перспектива, не раніше 2010 року, питання доцільно розглядати в контексті регулювання конфлікту інтересів у публічній службі в цілому, удосконалення законодавства про боротьбу з корупцією	<ul style="list-style-type: none"> Закон „Про боротьбу з корупцією” (нова редакція) Закон „Про статус народного депутата України” Регламент Верховної Ради України Кодекс етики народного депутата України (або аналогічний документ)
14. Удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності	Короткострокова та середньострокова перспектива, питання доцільно розглядати в контексті прийняття Кодексу депутатської етики	<ul style="list-style-type: none"> Регламент Верховної Ради України Кодекс етики народного депутата України (або аналогічний документ)

Стислий виклад рекомендацій

1. **Посилення зв'язку обраних депутатів з партіями і виборцями потребує вилучення з Конституції України положень, якими запроваджено імперативний мандат; поглиблення конституційної реформи у напрямі більш чіткого розмежування відповідальності глави держави і уряду; встановлення обмежень щодо утворення партіями виборчих блоків перед виборами; персоніфікації виборчої системи, за якою формується парламент; підвищення ролі місцевих організацій партій у висуванні кандидатів на виборах; запровадження державного фінансування партій і диверсифікації джерел приватного фінансування партій.**
2. **З метою приведення національного законодавства про імунітети народних депутатів України до демократичних стандартів, а також кращої зарубіжної практики, доцільно звузити визначений Конституцією обсяг депутатського імунітету (без його скасування). Зміни до законодавства в частині імунітетів мають передбачати можливість проведення слідчих дій, непов'язаних з обмеженням свободи пересування депутата, а також вилучення з-під дії імунітету випадку затримання депутата на місці вчинення злочину.**

3. **Основні напрями удосконалення законодавства в частині фінансового забезпечення діяльності депутатів мають полягати у: запровадженні погодинної оплати праці народних депутатів; приведенні розміру заробітної плати народних депутатів у відповідність до заробітної плати керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України; заміні депутатських пільг прямим обмеженим бюджетним фінансуванням витрат, пов'язаних із здійсненням депутатської діяльності; посиленні прозорості матеріально-фінансового забезпечення діяльності депутатів.**
4. **На законодавчому рівні доцільно закріпити механізми запобігання конфлікту інтересів між депутатською та іншими видами діяльності депутата – визначити поняття „конфлікту інтересів”, передбачити їх декларування депутатами, впровадити механізми контролю та відповідальності у відповідній сфері.**
5. **Права та обов'язки народних депутатів слід конкретизувати у Правилах депутатської етики. Ці Правила мають також встановлювати дисциплінарну відповідальність за порушення депутатами відповідних приписів.**