

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2021.6.18>

## NORMATYWNE PODSTAWY ETYKI PARLAMENTARNEJ NA UKRAINIE I TENDENCJE DO ICH WDRAŻANIA

*Yuliia Shestakova*

*aspirantka Katedry Polityki Publicznej Dydaktyczno-Naukowego Instytutu Administracji Publicznej  
i Służby Publicznej Kijowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Tarasa Szewczenki (Kijów, Ukraina)*

*ORCID ID: 0000-0003-1060-4521*

*e-mail: shestakova\_y@ukr.net*

**Adnotacja.** W ramach tego artykułu badane są główne kierunki reformy parlamentarnej na Ukrainie. Główny nacisk kładziono na reformowaniu właśnie etyki parlamentarnej. Autor przeprowadził analizę norm i zasad postępowania deputowanych ludowych w celu uregulowania sytuacji o charakterze etycznym, powstających w procesie wykonywania przez deputowanych ludowych Ukrainy uprawnień powierzonych im przez Konstytucję i prawo Ukrainy. Znaczna uwaga poświęcona jest obowiązującym ramom regulacyjnym i prawnym Ukrainy i jej niedociągnięciom w kwestiach regulacji wymogów etycznych działalności zarówno parlamentu jako całości, jak i deputowanego ludowego. Ponadto analizowane są sposoby poprawy ram regulacyjnych i prawnych Ukrainy oraz znaczenie przyjęcia kodeksu etycznego parlamentarzysty, jako uniwersalnej formy rozstrzygnięcia kwestii etyki parlamentarnej, która połączyłaby pewne wymagania dotyczące działalności poselskiej, a także zapewniłaby sankcje za niespełnienie tych wymagań. Wyciągnięto również szereg wniosków z zakresu etyki parlamentarnej w celu usprawnienia działalności parlamentu i nawiązania komunikacji z elektoratem.

**Słowa kluczowe:** parlamentarizm, reforma parlamentarna, działalność poselska, postępowanie etyczne, kodeks etyczny, deputowany ludowy.

## NORMATIVE PRINCIPLES OF PARLIAMENTARY ETHICS IN UKRAINE AND TRENDS IN THEIR IMPLEMENTATION

*Yuliia Shestakova*

*Postgraduate Student at the Department of Public Policy Educational and Scientific  
of the Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv  
(Kyiv, Ukraine)*

*ORCID ID: 0000-0003-1060-4521*

*e-mail: shestakova\_y@ukr.net*

**Abstract.** This article examines the main directions of parliamentary reform in Ukraine. The main focus is on reforming parliamentary ethics. The author analyzes the standards and rules of conduct of people's deputies in order to regulate situations of an ethical nature that arise in the process of exercising the powers of people's deputies of Ukraine, imposed on them by the Constitution and laws of Ukraine. Considerable attention is paid to the current legal framework of Ukraine and its shortcomings in regulating the ethical requirements of both the parliament as a whole and the individual People's Deputy. Also, the ways of improving the legal framework of Ukraine and the urgency of adopting a code of ethics for parliamentarians as a universal form of regulation of parliamentary ethics, which would combine certain requirements for parliamentary activities, as well as provide sanctions for failure to comply with these requirements. A number of conclusions were also made in the field of parliamentary ethics in order to improve the activities of the parliament and establish communication with the electorate.

**Key words:** parliamentarism, parliamentary reform, deputy activity, ethical behavior, code of ethics, People's Deputy.

## НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ЕТИКИ В УКРАЇНІ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

*Юлія Шестакова*

*аспірантка кафедри публічної політики*

*Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)*

*ORCID ID: 0000-0003-1060-4521*

*e-mail: shestakova\_y@ukr.net*

**Анотація.** У межах цієї статті досліджуються основні напрями парламентської реформи в Україні. Головний фокус зосереджений на реформуванні саме парламентської етики. Автором проведений аналіз стандартів та правил поведінки народних депутатів з метою врегулювання ситуацій етичного характеру, що виникають у процесі здійснення народними депутатами України повноважень, покладених на них Конституцією та законами України. Значну увагу присвячено чинній нормативно-правовій базі України та її недолікам у питаннях регулювання етичних вимог діяльності як парламенту загалом, так і окремого народного депутата. Також аналізуються

шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України та актуальність прийняття етичного кодексу парламентаря як універсальної форми врегулювання питання парламентської етики, який поєднав би у собі певні вимоги до депутатської діяльності, а також передбачив би санкції за невиконання цих вимог. Зроблено також ряд висновків у сфері парламентської етики з метою вдосконалення діяльності парламенту та налагодження комунікації з електоратом.

**Ключові слова:** парламентаризм, парламентська реформа, депутатська діяльність, етична поведінка, етичний кодекс, народний депутат.

**Вступ.** На процеси сучасного державотворення в Україні великий вплив мають глобалізація та стирання меж між народами і культурами. Тому сьогодні питання реалізації реформи державного управління є актуальною темою як для України, так для зарубіжних країн. Однак реформа державного управління має й парламентський вимір, тому серед сучасних реформаторів поширився термін «парламентська реформа», що включає в себе комплекс заходів (інституційних, законодавчих, кадрових, інформаційних тощо), спрямованих на модернізацію парламенту. Саме для успішної парламентської реформи головна роль відведена вдосконаленню інституту депутатської етики регулювання етичних норм поведінки членів парламенту.

Враховуючи виклики демократичного суспільства, одним з найголовніших нагальних питань становлення парламенту як професійного законодавчого органу є налагодження зворотного зв'язку між суспільством та парламентарем. Це є першочерговим завданням, оскільки легітимність парламенту визначається довірою пересічного громадянина до результатів діяльності найвищого законодавчого органу країни, а не лише відповідністю його діяльності нормам Конституції та законів.

Тому **метою** цієї статті є дослідження особливостей регулювання парламентської етики в Україні та закріплення їх на законодавчому рівні. Для досягнення цієї мети автором поставлені такі завдання:

- уточнити зміст основних понять у сфері парламентської етики;
- дослідити сучасний стан нормативно-правової бази у сфері парламентської етики в Україні;
- визначити перспективи розвитку парламентської етики в Україні та шляхи подальшої парламентської реформи.

**Основна частина.** Парламентська етика є об'єктом дослідження багатьох науковців і практиків. Теоретичну основу дослідження складають роботи щодо правової культури та етичних норм, що викладені у працях стародавніх мислителів – Аристотеля, І. Бенґама, М. Вебера, Г. Гегеля, Р. Йерінґа, І. Канта, Г. Кельзена, Н.М. Коркунова, Дж. Мілля, Дж. Остіна, Р. Радбруха, Г. Спенсера, Є.Н. Трубецького, Л. Фуллера, Цицерона, Ф. Енгельса.

До сучасних науковців у сфері парламентської етики належать: Т.Г. Аболіна, В.І. Бакштановський, Ч. Вайз, А.А. Денисов, В.В. Єфіменко, О.А. Костюченко, Г. Кретшмер, О.М. Лінчук, А.Р. Мацюк, О.М. Мироненко, П.Є. Недбайло, В.Ф. Опришко, В.Ф. Погорілко, Г.М. Роберт, Т. Сінклер, М.О. Теплюк, Є.А. Тихонова, О.Ф. Фрицький, О.І. Фортов, М.Х. Хутиз, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Є.В. Шинкаренко, О.І. Ющик.

Українськими дослідниками у цій сфері є В.Б. Авер'янов, Т.Є. Василевська, В.А. Гошовська, Н. Грушанська, Л.І. Даниленко, Д. Ковриженко, В.Д. Бакуменко, Б.А. Гаєвський, В.Д. Горбатенко, С.Д. Дубенко, В.Л. Коваленко, В.М. Князєв, В.І. Луговий, В.К. Майборода, В.А. Малахов, І.Ф. Надольний, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, Л.А. Пашко, П. Шейко, якими розглянуто аспекти формування етики депутатів.

Існує багато факторів, які вказують на тісний взаємозв'язок між сильним парламентом і демократією. Американськими науковцями С. Фішем та М. Кронінґом запропонований так званий індекс парламентських повноважень, який оцінює таке: спроможність парламенту здійснювати контроль за діяльністю президента і бюрократичного державного апарату; незалежність парламенту від президента; силу парламентських повноважень в окремих сферах; спроможність парламенту і наявність у нього ресурсу виконувати свої основні завдання і функції (Медведева, 2017: 2).

Основа для побудови етики та режиму поведінки закладає угода про принципи парламентської поведінки. Однак з причин загальності цих принципів їх можна інтерпретувати по-різному. Політики можуть і надалі по-різному розуміти, які дії є прийнятними, а які – незаконними. Тому парламенти мають потребу в досягненні взаєморозуміння та консенсусу щодо запровадження нових докладних правил (Power, 2009: 21).

Чи не найголовнішим завданням парламентської реформи в Україні є підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України шляхом розвитку та впровадження етичних стандартів у її діяльність.

Згідно з чинною нормативно-правовою базою основними джерелами стандартів етичної поведінки парламентаря є Конституція України (1996), закони України та інші нормативно-правові акти української держави, політичні рішення тощо.

У Конституції України сформульована моральна сутність та ціннісно-правові основи демократичної держави, містяться норми їх реалізації, а також особливості професійної діяльності органів влади.

Зокрема, статтею 79 Конституції України передбачається перед вступом на посаду складення народними депутатами перед Верховною Радою України присяги, яка за своїм змістом і закладає основи дотримання кожним депутатом парламентської етики:

«Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу.

Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників».

Своєю чергою статтею 80 Конституції прищеплюється кожному депутатові відповідальність за образу чи наклеп.

Певний засадний характер мають норми Законів України «Про статус народного депутата України» (1992), «Про запобігання корупції» (2014) та Регламент Верховної Ради України (2010).

Так, статтею 8 Закону України «Про статус народного депутата України» встановлені такі вимоги до депутатської етики: 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.

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

Народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема корисливих, цілях.

Законом України «Про запобігання корупції» встановлено деякі принципи поведінки, але вони зводяться лише до одного поняття – «професіоналізм». Це, зокрема, такі принципи, як компетентність, ефективність та неупередженість.

Водночас цей Закон містить обов'язки народного депутата, перелічені у статтях 37-44, а саме: неухильно додержуватись вимог закону та загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливим у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими; діяти виключно в інтересах держави; діяти неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання; сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконувати рішення та доручення Верховної Ради України, не допускати зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності; не розголошувати і не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала відома у зв'язку з виконанням своїх повноважень, крім випадків, встановлених законом; у разі отримання для виконання рішень чи доручень, які депутат вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, він повинен негайно в письмовій формі повідомити про це Національне агентство із запобігання корупції (НАЗК).

Більш розширено та з відповідними санкціями прописані етичні правила у Регламенті Верховної Ради України.

Історично склалося так, що український законодавець вирішив етичні норми, що стосуються діяльності парламентаря в парламенті, викласти саме в Регламенті Верховної Ради України. Натомість усі інші норми розташовані у згаданих вище двох законах. При цьому Закон України «Про запобігання корупції» має універсальне значення: вміщені в ньому положення поширюються і на інших носіїв державної влади.

Відтак регламентне регулювання парламентської етики має, по-перше, взаємодоповнювальний із нормами згаданих законів характер, а по-друге, спеціальний характер, оскільки стосується етичної поведінки депутатів саме під час засідань парламенту і не поширюється на інші суспільні відносини. Натомість регулювання етичної поведінки парламентарів на рівні законів «Про статус народного депутата України» та «Про запобігання корупції» має загальний характер. Так, зокрема, зазначені закони фіксують низку важливих для депутатської діяльності вимог, сформульованих як обов'язки (Лінецький, 216: 91).

У Регламенті Верховної Ради України міститься Глава 9 «Дотримання дисципліни та норм етики на пленарних засіданнях Верховної Ради України». Вона містить лише регламентні норми, що охоплюють лише мінімальні вимоги до поведінки народних депутатів під час проведення пленарних засідань парламенту. Додержання кожним депутатом цих мінімальних стандартів дає змогу організувати ефективну роботу Верховної Ради України і не більше.

Разом з тим етичні вимоги тісно перетинаються з дисциплінарними у Регламенті і відрізнити їх одну від іншої практично неможливо. Крім того, вказані вимоги у Регламенті мають загальний характер і стосуються не лише поведінки народних депутатів, а й будь-якої особи, що присутня на пленарному засіданні парламенту.

Що ж до заборон, що містяться у Регламенті, то їх умовно можна поділити на ті, що належать до народних депутатів, і на ті, що належать до всіх осіб, присутніх на засіданні парламенту. Також Регламент присвячений регулюванню парламентських процедур.

Але, як виявляється, зазначена нормативно-правова база є недостатньою для врегулювання основних викликів дотримання народними депутатами етичних засад. Зокрема, більшість важливих питань залишаються неврегульованими сьогодні.

Правила поведінки депутатів у багатьох країнах регулюються або різними правовими актами, або кодексами поведінки чи окремими правилами етики. Так, виділяються два основних способи закріплення правил депутатської етики.

Правила «розпорозуються» по окремих:

– нормах законів, які регламентують статус депутата, та по регламентах відповідних представницьких органів влади;

– корпоративних документах – статутних документах депутатських груп, фракцій, політичних партій тощо.

Створюється окремий кодифікований документ, у якому формулюються основні засади депутатської етики.

Наприклад, у ФРН, Ірландії, Японії етичні норми діяльності законодавців фіксуються в Конституції, законах. В Аргентині дисциплінарні норми викладені в регламентах палати депутатів та сенату. Етичні кодекси парламентської діяльності існують у Великобританії, ПАР, США (Василевська, 2013: 2).

Україна як держава, що прагне інтегруватися у європейське співтовариство, має розробити «Кодекс поведінки для депутатів Верховної Ради України», що регулюватиме етичну поведінку народних депутатів України, який встановив би певні вимоги до депутатської діяльності, а також передбачив би санкції за невиконання цих вимог (Лабораторія законодавчих ініціатив, 2017: 7).

Етичні кодекси, кодекси поведінки становлять серцевину професійної етики, у них виявляються особливості етичного поведіння в конкретній професії, описується образ належної поведінки професіоналів, виголошуються вимоги, що висуває до особистості працівника його професійне середовище та суспільство загалом. Очікується, що такі правила мають унормовувати типові, регулярні дії, робити їх передбачуваними, зрозумілими (Василевська, 2013: 2).

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

- виклад етичних принципів;
- правила щодо інтерпретації і застосування цих принципів у професійному житті парламентарів;
- деталізована інструкція стосовно щоденної поведінки.

Прикладом принципів, що визначають етичні правила і стандарти та які можна покласти в основу розробки кодексу поведінки депутатів, є «Сім принципів публічного життя», розроблених відповідним комітетом Великої Британії. Ці сім принципів включають:

1. Самовідданість.
2. Непідкупність.
3. Об'єктивність.
4. Відповідальність.
5. Відкритість.
6. Чесність.
7. Лідерство. (Когут, 2015: 5–6).

Етичні кодекси вважаються важливими засобами боротьби з корупцією та закритістю влади. Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до депутатів зумовлена певними потребами у:

- зміцненні довіри громадян;
- забезпеченні ефективної депутатської діяльності;
- удосконаленні відносин у депутатській діяльності;
- уніфікації вимог до депутатів (Василевська, 2011: 45).

**Висновки.** Провівши дослідження нагальних проблем парламентської етики в Україні, ми доходимо основного висновку, що в Україні зараз низький рівень парламентської етики, враховуючи як відсутність належного нормативно-правового врегулювання вказаного питання, так і Кодексу поведінки парламентаря.

Головним завданням сьогодні для України є реформування парламентської етики з метою посилення етичних засад в управлінській сфері, що буде відповідати також світовому вектору суспільного розвитку, адаптації до стандартів Європейського Союзу та гуманізації міждержавних відносин.

З цією метою першочерговим постає питання розробки та прийняття Кодексу поведінки парламентаря, який би міг об'єднати усі необхідні принципи та стандарти парламентської етики.

Сьогодні чи не основним завданням є подальше дослідження та впровадження у національне законодавство європейського досвіду у сфері парламентської етики. Не останнім у цьому завданні повинно бути широке обговорення у науково-експертному середовищі за участю як провідних українських науковців, так і науковців з розвинутих європейських країн шляхів подолання парламентської кризи, що надалі створить позитивні перспективи розвитку довіри суспільства до парламентарів.

#### Список використаних джерел:

1. Медведєва Л.М. Правові основи регулювання парламентської етики в Україні. URL: [http://academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/Medvedeva.pdf](http://academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Medvedeva.pdf) (дата звернення: 29.10.2021).
2. Greg Power. Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct. A Guide for Parliamentarians. Global Task Force on Parliamentary Ethics. Published by GOPAC-WFD. p. 44. URL: [http://www.gopacnetwork.org/Docs/PEC\\_Guide\\_EN.pdf](http://www.gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf) (Last accessed: 29.09.2021).
3. Лінецький С. Парламентський регламент: елементарний навчально-прикладний курс. Київ: ФОП Москаленко О.М. 2017. 281 с. URL: [https://radaprogram.org/sites/default/files/publications/merged\\_0.pdf](https://radaprogram.org/sites/default/files/publications/merged_0.pdf) (дата звернення: 29.10.2021).
4. Василевська Т.Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/03.pdf> (дата звернення: 29.10.2021).
5. Етичний кодекс парламентаря: структура, зміст, тематика. Реалії та пропозиції для України. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ. 2017). URL: [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct\\_Analytical-report.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct_Analytical-report.pdf) (дата звернення: 29.10.2021).
6. Когут А., Савчук О. Етичне та правове регулювання поведінки парламентарів: міжнародний досвід та пропозиції для України (Policy Paper). URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28800.pdf> (дата звернення: 29.10.2021).
7. Василевська Т.Е. Етика та етикет у депутатській діяльності: навч. посіб./ Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна», Відкрита вища школа політ. лідера. Київ: Університет «Україна», 2011. 113 с. (Бібліотека політичного лідера). Бібліогр.: с. 110–112. 1000 прим. ISBN 978-966-388-278-9.

**References:**

1. Medvedeva L.M. (2017) Pravovi osnovy reguluvannya parlamentskoi etyky v Ukraini [Legal bases of regulation of parliamentary ethics in Ukraine]. Retrieved from: [http://academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/Medvedeva.pdf](http://academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Medvedeva.pdf). [in Ukrainian].
2. Greg Power. (2009) Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct. A Guide for Parliamentarians. Global Task Force on Parliamentary Ethics. Published by GOPAC-WFD. p. 44. Retrieved from: [http://www.gopacnetwork.org/Docs/PEC\\_Guide\\_EN.pdf](http://www.gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf).
3. Linetskyi S. (2017) Parlamentskyi reglament: elementarnyi navchalno-prykladnyi kurs [Parliamentary regulations: a basic training and applied course]. Retrieved from: [https://radaprogram.org/sites/default/files/publications/merged\\_0.pdf](https://radaprogram.org/sites/default/files/publications/merged_0.pdf). [in Ukrainian].
4. Vasilevskaya T.E. (2013) Kodeksy povedinky deputativ yak instrument pidtrymky deputatskoi etyky [Codes of conduct of deputies as tools to support deputy ethics]. Retrieved from: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/03.pdf>. [in Ukrainian]
5. Laboratorija zakonodavchyh initsiatyv (2017) Etychnyi kodeks parlamentarja: struktura, zmist, tematyka. Realii ta propozyzii dla Ukrainy [Code of Ethics of the parliamentarian: structure, content, topics. Realities and proposals for Ukraine]. Retrieved from: [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct\\_Analytical-report.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct_Analytical-report.pdf). [in Ukrainian].
6. Kogut A., Savchuk O. (2015) Etychne ta pravove reguluvannya povedinky parlamentariv: mizhnarodnyi dosvid ta propozyzii dla Ukrainy (Policy Paper) [Ethical and legal regulation of parliamentarians' behavior: international experience and proposals for Ukraine (Policy Paper)]. Retrieved from: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28800.pdf>. [in Ukrainian].
7. Vasilevskaya T.E. (2011). Etyka ta etyket u deputatskii aktyvnosti. [Ethics and etiquette in parliamentary activities] Vidkryty mignarodnyi universytet rozvytku ludyny "Ukraina, Vidkryta vyshcha shkola politychnogo lidera. Universytet "Ukraina", p. 113. (Bibliotekapolitychnogo lidera). Bibliog.: pp. 110–112. 1000 cop. ISBN 978-966-388-278-9. [in Ukrainian]