

Етичне та правове регулювання поведінки  
парламентарів: міжнародний досвід  
та пропозиції для України  
(Policy Paper)

Автори:  
Андрій Когут  
Оксана Савчук

### Суть і поняття парламентської етики

Етична поведінка депутатів – необхідний чинник справжньої демократизації політичного життя країни. Становище депутата вирізняється широкими можливостями для впливу на формування суспільної ситуації, а отже, надзвичайно високою відповідальністю. Депутатам довірено вирішувати долю своєї громади, регіону, країни, вони приймають важливі рішення в суспільних справах, розпоряджаються державними коштами та майном, тому громадяни пред'являють до моральності депутатського корпусу найвищі вимоги.

**Парламентська етика** – вид професійної етики, що регулює відносини, що виникають в ході законотворчої та іншої парламентської діяльності, а також позапарламентської діяльності, пов'язаної з виконанням функцій народного депутата.

Існують чотири основні причини, з яких держави-учасниці ОБСЄ розглядають можливість розробки та реформування професійних та етичних стандартів для парламентаріїв:

- **Боротьба з корупцією.** Встановлені стандарти і регулювання допомагають запобігти зловживанням службовим становищем та іншим формам корупції, оскільки встановлюють чіткі правила поведінки для депутатів, контролюють їхню фактичну поведінку та передбачають покарання за порушення. Роль депутата – це складна роль, яка може породити ряд етичних дилем. Чіткі і послідовно виконувани стандарти допомагають депутатам і працівникам апарату парламенту краще зрозуміти, якої поведінки чекає від них суспільство, особливо після скандалів, що виникають в результаті ненавмисних помилок. Регламентування не повинно перешкоджати виконанню парламентських обов'язків (наприклад, вимагаючи від депутатів виконання непотрібних бюрократичних процедур), але має створювати справедливі і стабільні умови, в яких депутати зможуть виконувати свої представницькі, контрольні та законодавчі функції.
- **Покращення підзвітності та зміцнення довіри.** Чіткі стандарти парламентської етики покращують підзвітність, надаючи громадськості та ЗМІ зрозумілі критерії для оцінки поведінки депутатів. Якщо суспільство вважає, що система регулювання питань етики є справедливою і ефективною, йому легше довіряти парламенту виконання його роботи – адже воно знає, що будь-які порушення будуть виявлені, а порушники будуть покарані.
- **Професіоналізація політики.** Історично склалося, що членами парламентів стають люди різної освіти, досвіду та професії. Проте, потрапивши до парламенту, депутати повинні дотримуватися одних і тих же правил поведінки на робочому місці. Чіткі стандарти також допомагають об'єднати членів парламенту, дозволяють їм подолати очевидні політичні розбіжності й виробити почуття колегіальності. Стандарти можуть також підвищити престиж парламентської роботи, допомагаючи привернути до неї гідних осіб.
- **Дотримання міжнародних стандартів.** Введення кодексів поведінки для державних посадових осіб, які утверджують сумлінність, чесність і відповідальність, демонструє прихильність до країни, виконання і дотримання загальноновизнаних між-

Міжнародні норми

Конституція і національне законодавство

Парламентські норми

Загальні норми, правова культура і політичні партії

народних стандартів і норм. Дотримання таких норм може бути важливим для відповідності умовам вступу в міжнародні організації або для отримання міжнародної допомоги.

**Нормативні рамки, в яких виникають етичні стандарти:**

**Міжнародні норми.** У 1990-х і 2000-х рр. було здійснено ряд кроків з метою закріплення певних принципів як приклад гарної міжнародної практики демократичного управління. Хоча більшість документів у цій сфері є рекомендаційними, існують Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію і Конвенція ООН проти корупції. Загалом, міжнародні норми є важливими керівними принципами для всіх країн, які прагнуть до прогресу у сфері демократизації та боротьби з корупцією. Дотримання цих стандартів також важливо для виконання умов для вступу в міжнародні організації або для отримання міжнародної допомоги.

**Конституційні норми та національне законодавство.** Створюючи систему регулювання парламентських стандартів і вирішуючи питання про те, який характер повинна мати ця система, розробники повинні також брати до уваги відповідні статті конституції, які встановлюють рівновагу між парламентом і виконавчою владою, бюрократією і судовою владою.

**Парламентські норми.** При проведенні будь-якої реформи необхідно брати до уваги чинні кодекси поведінки для законодавців і парламентського апарату, процедурні правила, регламент роботи парламенту, рішення парламенту, а також керівництва, та інструкції для законодавців. На роботу парламенту також можуть серйозно впливати неформальні правила і звичаї, що стосуються того, як повинні поводитися парламентарії і як слід виконувати парламентську роботу.

**Приведемо кілька прикладів подібних правил і традицій:**

- Члени парламенту Сполученого Королівства зобов'язані вислухати першу промову нового члена парламенту, при цьому не перебивати його під час промови.
- Звернення «високоповажний» використовують у зверненні один до одного члени парламенту в Італії, Сполученому Королівстві і на Мальті.
- Члени парламенту повинні бути присутніми на пленарному засіданні як мінімум протягом двох виступів, наступних за їх власною промовою.
- Від члена парламенту можуть чекати, що він попередить іншого депутата про те, що у своєму виступі має намір відгукнутися про нього негативно.

У суспільстві також можуть існувати неформальні норми, що впливають на парламентську поведінку. У деяких країнах громадськість чекає, що депутати будуть діяти на користь своїх округів, направляючи державні ресурси місцевому населенню та місцевим групам інтересів. Такі дії в багатьох країнах вважаються законною частиною діяльності депутата, але в інших державах вони сприймаються як неналежні. Якщо нові правила не враховують існуючі норми і звичаї або суперечать їм, вони навряд чи будуть ефективними.

**Загальні норми і роль політичних партій.** Згадані вище аспекти кодифікованих норм (міжнародних, конституційних і парламентських) в кінцевому підсумку ґрунтуються на певних, цілковито конкретних загальноновизначених нормах, що визначають прийнятну поведінку людей в групах і в суспільстві. Громадські норми зазвичай засновані на конкретній «правовій культурі», під якою можна розуміти цінності, ідеї та традиції. Тому серед цих суспільних норм виникають і знаходять законність загальні для всіх громадян етичні стандарти.

Дуже важливу функцію виконують політичні партії, які є охоронцями етичних норм в демократичній системі. Дійсно, один з важливих обов'язків політичних партій, про який часто забувають, – це встановлення етичних норм для майбутніх членів парламенту та державних

посадових осіб. Оскільки саме політичні партії першими перевіряють і відбирають політичних кандидатів, вони повинні діяти як «етичні фільтри» і підтримувати лише тих кандидатів, які поведуться відповідно до високих етичних стандартів.

### **Світовий досвід забезпечення правопорядку в парламенті та дисципліни представників депутатського корпусу**

Правила поведінки депутатів у багатьох парламентах світу регулюються різними правовими актами, моральними кодексами, окремими правилами етики. Порушення правил службової поведінки не лише впливає на імідж окремого депутата, але й створює негативний імідж парламенту загалом, що негативно позначається на ефективності законодавчого процесу.

Парламенти країн розвинутої демократії, наприклад Австрії, Великобританії, Нідерландів, Польщі, США, Угорщини, Франції мають чіткі норми регулювання службової поведінки депутатів.

***Ці країни мають подібні положення про поведінку депутатів, які регулюють такі аспекти:***

- повноваження головуючого як відповідального за порядок;
- поведінку депутатів на пленарному засіданні;
- санкцію недопущення до засідання за порушення правил службової поведінки.

Безумовно, кодекс поведінки як документ загального «ідеального» характеру не може серйозно впливати на поведінку парламентарів, стримувати корупцію та інші негативні явища, які нерідко спостерігаються серед народних обранців. Він лише формулює загальні норми етично прийнятної поведінки. Тому для створення повноцінного етичного режиму розробляються формальні «етичні правила», що конкретизують вимоги загального «Кодексу поведінки» парламентаріїв, створюються спеціальні парламентські органи (Комітети або Комісії з етики), що відповідають за застосування цих правил на практиці і консультують парламентарів з етичних питань. Комітети або комісії можуть встановлювати дисциплінарну відповідальність за порушення парламентаріями обов'язкових або рекомендаційних норм кодексу і визначати відповідні санкції (заклик до порядку, зауваження, осуд, позбавлення слова, скорочення платні, тимчасове недопущення в зал засідання).

Варто зазначити, що домінування фракційної, або коаліційної, дисципліни над загальною парламентською дисципліною, що має місце в Україні, відсутнє в розвинутих демократичних країнах. У першу чергу це свідчить про існування в цих країнах належного рівня політичної культури. Крім того, важливою складовою забезпечення нормальної повсякденної діяльності парламентів цих країн є існування нормативно визначених механізмів контролю за дотриманням депутатським корпусом професійної дисципліни. Так, у багатьох парламентах світу встановлені різноманітні норми депутатської етики. Як правило, ці норми зафіксовані у регламентах законодавчих органів. Зокрема, у Палаті представників та Сенаті США існують правила, в яких містяться директиви поведінки депутатів та службовців Конгресу. У регламентах Бундестагу ФРН та Національних зборів Франції також містяться відповідні етичні норми. Крім цього, існує практика прийняття спеціальних документів (наприклад Кодекс поведінки для членів Парламенту у Великобританії), створення органів, які контролюють дотримання депутатської етики. Обов'язок нагляду за порядком у парламенті (його палатах), як правило, покладається на головуючого. Допоміжними органами часто виступають комітети, у віданні яких перебуває організація роботи парламенту (або його палат), наприклад регламентні комітети. У деяких країнах додатково створюються спеціальні орга-

ни контролю за дотриманням депутатами норм етики. Зокрема, у Великобританії функціонують два комітети: парламентський – Комітет зі стандартів та привілеїв у Палаті громад, та при уряді Великобританії – Комітет зі стандартів у публічній сфері. У США вагому роль у регулюванні відповідних питань відіграє спеціальний комітет Сенату з етики.

Перелік дисциплінарних покарань, які можуть бути застосовані до депутатів-порушників у демократичних країнах, різноманітний – від простого попередження головуючого до виключення депутата.

Наприклад, у Франції до депутатів Національних зборів застосовуються такі санкції: заклик до порядку; заклик із занесенням до протоколу; винесення осуду; винесення осуду з тимчасовим виключенням – депутату забороняється брати участь у засіданнях палати на один місяць. У Франції найм'якшою дисциплінарною санкцією є «заклик до порядку». За нею йде багато рівнів більш суворих санкцій, зокрема: зниження зарплати (залежно від серйозності порушення) та тимчасове відсторонення від виконання обов'язків у тому випадку, якщо член парламенту заслужив повторну догану або образив інших високопоставлених осіб – таких як прем'єр-міністр чи член уряду. Правила передбачають можливість захисту самого себе для члена парламенту, по відношенню до якого можуть бути застосовані дисциплінарні санкції. У французькому парламенті депутат Національних Зборів, відносно якого були застосовані дисциплінарні санкції, додатково позбавляється до половини свого депутатського утримання за період від одного до шести місяців. Рішення про максимальний строк покарання приймається за рекомендацією Бюро, зокрема у випадку, якщо депутат перешкоджав свободі дебатів та голосування у Національних Зборах. Штрафні санкції проти сенаторів є дещо меншими і становлять третину від їхньої заробітної плати.

Член бундестагу Німеччини, який порушив регламент під час дебатів, може бути покликаний до порядку, «названий за прізвиськом» головою, або ж може позбутися права виступати під час конкретних дебатів. За більш серйозні порушення член парламенту може бути тимчасово відсторонений від участі в дебатах або оштрафований на суму до 2 000 євро. Також існує ряд дисциплінарних заходів за порушення правил декларування інтересів, прийнятих в бундестазі (від простого попередження до штрафу в розмірі піврічної зарплати).

Використання механізму дострокового припинення депутатського мандата як дисциплінарного заходу передбачене, зокрема, у США, Великобританії, Канаді, Португалії, Бразилії, Індії. Цей крайній захід може бути застосований, у тому числі, якщо депутата звинувачено в неетичній поведінці або якщо він тривалий час не бере участі в роботі парламенту. У Португалії (тут кількість прогулів визначається регламентом Асамблеї) депутат втрачає свій мандат, якщо так і не зміг зайняти своє місце в парламенті до його четвертого засідання або якщо був відсутній чотири пленарних засідання. На подання пояснень стосовно відсутності в депутата є лише п'ять днів.

Рішення про виключення депутата ухвалюється відповідним комітетом та Бюро парламенту. Якщо це рішення оскаржене депутатом протягом 10 днів – проводиться таємне голосування Асамблеї з цього питання. В Індії максимальний дозволений період прогулів для депутатів становить 60 днів (не враховуються дні перерв між сесіями або перерви роботи Парламенту під час сесії, якщо така перерва тривала більше чотирьох днів).

У Бразилії серед причин дострокової втрати депутатом свого мандата зазначене визнання його дій несумісними з поняттям депутатської гідності та якщо депутат пропустив поспіль 1/3 чергової сесії (відпустки та відрядження, затверджені Палатою, не враховуються). Виключення депутата має бути підтримане абсолютною більшістю депутатів відповідної палати.

У США палати Конгресу мають значну самостійність відносно визначення причин, характеру, строку та процедури так званого «вигнання» своїх членів (у цій країні розрізняють «вигнання» і «ви-

ключення» народних представників). Згідно з п. 2 розд. 5 ст. 1 Конституції США член Конгресу може бути «вигнаний» з Сенату (якщо він сенатор) або з Палати представників (якщо він конгресмен) після схвалення такої резолюції двома третинами від загальної кількості членів відповідної палати.

У згаданій статті Конституції читаємо: «Кожна палата може визначати правила процедури та карати своїх членів за порушення норм громадської поведінки, а при підтримці двох третин – виключати членів зі свого складу». «Вигнання» у США розглядається як самостійний парламентський дисциплінарний засіб, необхідний для цілісності, дієздатності та збереження авторитету цього інституту державної влади. І хоча сама процедура «вигнання» застосовувалася в історії США вкрай рідко, деякі конгресмени добровільно подавали у відставку, побоюючись, що цей дисциплінарний захід може бути використаний проти них. Проте саме існування такого положення має запобіжний характер, оскільки стримує депутатів від порушення норм депутатської етики та дисципліни.

### **Проблема правопорядку та депутатської дисципліни у Верховній Раді України**

Особливої актуальності питання підвищення політичної культури та етичної поведінки парламентарів набувають після відкриття першої сесії Верховної Ради України нового скликання, першочерговим завданням якої є відновлення довіри до парламенту як представницького органу українського народу.

***Поведінка депутатів Верховної Ради України часто не відповідає етичним та моральним нормам поведінки. Найтипівішими проблемами поведінки українських парламентарів є:***

- систематичне голосування народних депутатів не особисто та пошкодження парламентського обладнання;
- відсутність депутатів у сесійній залі в години, відведені для голосування;
- непристойні висловлювання в бік інших депутатів;
- бійки народних депутатів;
- некоректна поведінка депутатів у сесійній залі та поза її межами;
- неприпустима манера спілкування народного депутата з виборцями та іншими особами і т.д.

На жаль, поведінка більшості депутатів Верховної Ради України не відповідає тій, яка має бути взірцевою. Попри те, що Регламент Верховної Ради України передбачає деякі механізми боротьби з порушеннями норм депутатської етики під час роботи в сесійній залі, цих механізмів замало для того, щоб врегулювати норми поведінки народних депутатів. Зокрема, у статті 51 глави 9 «Дотримання дисципліни та норм етики на пленарних засіданнях Верховної Ради України», головуєчий на пленарному засіданні наділений повноваженням виносити попередження народному депутату щодо неприпустимості образливих висловлювань на адресу інших депутатів та фракцій або взагалі припиняти його виступ. Якщо конфлікт не був вичерпаний, Комітет з питань регламенту має право розглядати питання не етичної поведінки депутатів та представляти свої висновки Верховній Раді. Остання, у свою чергу без обговорення має право позбавити народного депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти пленарних засідань). Проте на практиці цей пункт жодного разу не застосовувався.

Неетична поведінка депутата Верховної Ради зачіпає інтереси як виборця, як колега по партії, так і Парламенту в цілому. Депутат є обличчям електорату, який довірив йому свій голос, своєї партії та українського парламенту. Зараз до роботи Парламенту прикута особлива увага іноземних спостерігачів. Не менш зацікавленою стороною в етичній поведінці де-

путатів є спікер Верховної Ради, оскільки саме він відповідає за порядок у сесійній залі. Не порядок у сесійній залі вказує в першу чергу і на те, що спікер не справляється із своєю роботою і не є авторитетом для депутатів.

У світовій спільноті депутат – це високоморальна особистість, яка відповідає за свої вчинки і є взірцем для свого електорату. У багатьох парламентах світу розроблені правила поведінки депутатів, як-от: «Кодекс поведінки депутатів Німецького Бундестагу» (ФРН), «Посібник для конгресменів» (США), Посібник для депутатів «Лок Сабга» (нижня палата) Парламенту Індії.

Нещодавно спікер Верховної Ради Володимир Гройсман, як найбільш зацікавлена сторона у етичній поведінці депутатів, запропонував розробити кодекс поведінки для народних депутатів України. Спікер зазначив, що було багато випадків в Парламенті, не тільки на персональних голосуваннях, у тому числі бійки та інші речі, які не створюють авторитету для роботи Верховної Ради України. Спікер наголосив, що кожен має взяти на себе зобов'язання і його виконувати, і це повинно бути публічно.

Регулювання поведінки парламентаріїв і норми депутатської етики надзвичайно важливі для забезпечення віри суспільства в ефективність, прозорість і справедливість демократичних систем, а також для підтримки в державних установах культури, у якій суспільні інтереси ставляться вище приватної вигоди. У парламентських системах існують різні моделі регулювання та здійснення контролю в даній області, і ці моделі мають очевидну тенденцію до «кодифікації» стандартів поведінки та етики парламентаріїв, тобто до оформлення стандартів у вигляді «Кодексів поведінки».

### **Шляхи вирішення проблеми неетичної поведінки українських парламентаріїв та рекомендації для України**

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.

Народний депутат повинен дотримуватися не лише елементарних норм етичної поведінки, але й бути взірцем поведінки людини, яку обрав український народ.

Проаналізувавши іноземний досвід, пропонуємо Верховній Раді України розробити «Кодекс поведінки для депутатів ВРУ», який допомагав би ефективно реагувати на порушення етичних норм народними депутатами, при цьому захищаючи особисті права кожного окремого парламентарія та власний авторитет.

Професійні та етичні стандарти для парламентаріїв - це зовсім не розкіш. Члени парламенту виконують відповідальну роботу, і їм часто доводиться стикатися з необхідністю робити кілька справ одночасно. Іноді їм доводиться в значній мірі жертвувати своїм приватним життям заради служіння суспільним інтересам; їхня робота відбувається у вкрай політизованому середовищі.

Правила і регламенти дають парламентаріям можливість виконувати їхню роботу, а також підтримують незалежність парламенту від інших інститутів. При цьому правила не повинні надмірно вторгтися в приватне життя парламентаріїв; їх завдання - запобігання зловживання владою в політичних цілях. Для того щоб кодекс етики ефективно працював від виборів до виборів, необхідно постійно переглядати і реформувати етичні стандарти.



Виникає питання: «Що таке Кодекс поведінки?». Відповідь на це запитання пропонуємо знайти у наведеній нижче таблиці.

Що таке кодекс поведінки?	Характеристика кодексу	Яким законодавчим актам повинен відповідати Кодекс?
<p><b>Визначення:</b> Письмовий перелік принципів і / або правил, які регулюють поведінку депутатів.</p> <p><b>Цілі:</b> Дати депутатам та громадськості ясне уявлення про очікування і сприяти підзвітності депутатів</p>	<p><b>Що він регулює:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Інтереси та майно</li> <li>• Витрати і виплати</li> <li>• Поведінка в залі засідань і поза ним</li> <li>• Дрес-код</li> <li>• Працевлаштування після депутатського терміну</li> </ul> <p><b>Зміст Кодексу:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Правила</li> <li>• Принципи</li> <li>• Механізми виконання</li> </ul>	<p><b>Існуючим правовим актам, таким як:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Кодекси поведінки для депутатів або співробітників парламенту</li> <li>• Парламентський регламент</li> <li>• Резолюції парламенту</li> </ul> <p><b>Іншим відповідним законодавчим актам, включаючи:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Закони про вибори</li> <li>• Закони про політичні партії і фінансування партій</li> <li>• Закони про боротьбу з корупцією</li> <li>• Закони про статус депутатів або статус парламенту</li> </ul>

Грунтуючись на вище поданому матеріалі, пропонуємо етапи реформування системи, які включають в себе розробку кодексу поведінки, що регулюватиме етичні стандарти для парламентарів України:

1. Оцінка наявних правил і ризиків. Особи, які здійснюють реформу, повинні в першу чергу вивчити існуючі правила і норми, засновані на конституції країни і національному законодавстві, а також неформальні норми, що діють в парламенті. Повинні бути визначені найбільш гострі проблеми і найбільш серйозні ризики, для того щоб розробити реформу. Також слід вивчити досвід інших країн, в яких існує схожа ситуація. Відбір членів робочих груп, створених для проведення реформи, слід проводити в рамках справедливого та прозорого процесу. Робочі групи повинні подавати приклад іншим, забезпечуючи прозорість своєї діяльності та публікуючи інформацію про особливі інтереси своїх членів, навіть якщо така вимога не передбачена регламентом.
2. Проведення консультацій з метою підготовки документа. Реформа парламентських стандартів повинна ґрунтуватися на процесі широкомасштабних консультацій за участю парламентаріїв, співробітників апарату парламенту, політичних партій, ЗМІ і громадянського суспільства. Для того, щоб залучити більшу кількість учасників і зробити процес обговорення більш прозорим, можна використовувати соціальні мережі та форуми. Консультації повинні бути націлені на вироблення документа, в якому будуть визначені загальні цінності. Громадське обговорення допоможе закласти базу для будь-яких наступних змін правил або реформування інститутів, які контролюють дотримання цих правил.
3. Реформа правил поведінки та етичних стандартів. При виявленні на перших двох етапах недоліків в діючих стандартах парламентської етики необхідно почати процес реформ. Реформування може торкнутися різних областей, включно з:



- деклараціями інтересів та майна;
  - виплатами депутатам;
  - відносинами з лобістами;
  - поведінкою в залі засідань, використанням парламентської лексики;
  - гендерною рівністю;
  - терпимістю і недискримінацією;
  - правилами відвідування засідань і голосування;
  - використанням парламентського часу (і зловживання ним);
  - кар'єрою після роботи в парламенті.
4. Реформа інститутів, відповідальних за контроль і дотримання стандартів. Необхідно мати відповідні інститути для контролю за дотриманням стандартів і розслідування передбачуваних порушень. Реформування інститутів спрямоване на виправлення недоліків, які були виявлені на перших двох етапах реформи стандартів. Важливо вирішити, чи будуть функції контролю за дотриманням правил сконцентровані всередині парламенту або ж їх слід передати зовнішньому органу, і чи мають наявні сьогодні інститути достатні повноваження і незалежність для дієвого виконання своїх обов'язків.
5. Надання членам парламенту консультацій, навчання та підтримки. Члени парламенту протягом всього терміну їхніх повноважень потребують постійного консультування щодо нових або змінених парламентських правил і норм. Депутати також повинні періодично проходити навчання і оновлювати свої знання з найбільш складних етичних питань. У той же час необхідно інформувати громадськість, ЗМІ та громадянське суспільство про стандарти парламентської етики або про реформування вже наявних правил.
6. Підготовка звітів про оцінку результатів. В кінці кожного строку повноважень парламенту необхідно ретельно проаналізувати діючі етичні норми і оцінити їхній вплив на політичну діяльність парламентарів. Результати цієї оцінки повинні бути опубліковані і зіставлені з попереднім звітом.

***Пропонуємо розробити «Кодекс поведінки для депутатів ВРУ» як окремий закон, врахувавши досвід інших держав:***

1. Кодекс офіційної поведінки членів Сенату.  
**Формат:** Частина регламенту (Сполучені Штати Америки, Сенат).
2. Кодекс поведінки членів німецького Бундестагу.  
**Формат:** Додаток до регламенту (Німеччина, Бундестаг).
3. Кодекс поведінки для членів Палати лордів.  
**Формат:** Резолюція (Сполучене Королівство).
4. Кодекс поведінки для державних політиків.  
**Формат:** Закон (Литва).
5. Кодекс деонтології.  
**Формат:** Постанова бюро Національних зборів (Франція).
6. Кодекс етики членів парламенту Грузії.  
**Формат:** Декларація (Грузія).

Процес складання кодексу може стати дуже важливим етапом, що породжує обговорення і дискусії про те, якими мають бути правила для парламентаріїв. Він також допоможе подолати бар'єри між депутатами і суспільством і виробити спільне розуміння того, що таке правильне або неправильне поводження.

Проведені поспіхом або нав'язані ззовні реформи стандартів, швидше за все, будуть постійно наштовхуватись на перешкоди. Навпаки, регулятивні системи, які отримали широку підтримку з боку парламентаріїв, будуть працювати навіть при невеликих зусиллях, оскільки вони створюють умови, в яких депутати готові діяти етично, а громадськість, як правило, вірить у етичність їхньої поведінки.

### **Уповноважити конкретний орган здійснювати реформу регулювання поведінки депутатів**

В рамках парламенту кодекс може бути складений одним з наступних органів:

- Спеціально створеним комітетом.
- Одним з наявних парламентських комітетів.
- Робочою групою або підкомітетом органу управління парламентом.

Кодекс поведінки повинен містити правила поведінки депутатів:

- у сесійній залі парламенту;
- на засіданнях комітетів;
- у відносинах з третіми особами (наприклад з представниками ЗМІ).

Беручи до уваги іноземний досвід забезпечення правопорядку та дисципліни у парламенті, «Кодекс поведінки для депутатів ВРУ» повинен включати в себе такі норми поведінки:

1. Коли спікер займає у Парламенті місце головуючого, заступник оголошує про його прибуття такими словами: «Вельмишановні депутати, Вельмишановний спікере!». Як тільки спікер входить до Парламенту, депутати повинні припинити всі розмови, повернутися на свої місця і стати біля них. Депутати, які в цей час входять до Парламенту, повинні тихо стояти у проході між рядами, поки спікер не займе місце головуючого, і лише після цього повинні займати свої місця.
2. Депутати можуть читати книжки, газети або листи лише у тих випадках, якщо це пов'язано з роботою Парламенту.
3. Депутати не можуть переривати виступ жодного депутата недисциплінованими чи непристойними висловами або галасом, або у будь-який інший недисциплінований чи непристойний спосіб.
4. Депутати не повинні виходити з Парламенту під час виступу спікера.
5. Під час виступу у Парламенті депутат повинен залишатися на своєму звичайному місці.
6. Депутати, які не виступають у Парламенті, повинні дотримуватися тиші.
7. Депутат не повинен заважати веденню засідання, свистіти чи переривати виступ і повинен утримуватися від непристойних коментарів під час виступу іншого депутата.
8. Депутати не повинні вигукувати гасла у Парламенті.
9. Депутат не повинен сидіти чи стояти спиною до головуючого.
10. У Парламенті депутат не повинен самостійно наблизитися до головуючого. Якщо необхідно, він може передавати записки службовцям, що сидять за спеціальним столом.
11. У Парламенті депутати не повинні носити або демонструвати будь-які значки.
12. Депутати не повинні приносити або демонструвати у Парламенті зброю.
13. Депутати не повинні вивішувати у Парламенті прапори, емблеми або будь-які інші символи.
14. Депутат не повинен залишати Парламент відразу після виголошення промов. Чемність щодо Парламенту вимагає, щоб після закінчення своїх промов депутати поверталися на свої місця, і лише після цього, якщо це необхідно, залишали Парламент.

15. Депутати не повинні поширювати у межах Парламенту будь-яку літературу, анкети, брошури, повідомлення для преси, листівки тощо.
16. Під час розмов в кулуарах депутати повинні утримуватися від сміху та не розмовляти надто голосно.
17. Депутати не повинні стояти у проході, вони повинні або сісти, або вийти.
18. Під час засідання, якщо необхідно, депутат повинен швидко вийти через задні, найближчі до його місця, двері, не порушуючи порядку у Парламенті.
19. Депутати не повинні розмовляти один з одним, однак, якщо це вкрай необхідно, вони можуть це робити лише пошепки, щоб не порушити перебіг засідання.
20. Коли Парламент засідає, кожен депутат повинен заходити й виходити, дотримуючись правил пристойності, щоб не порушити перебіг засідання.

**Виступаючи, депутат не повинен:**

- згадувати будь-які фактичні обставини, щодо яких ще не винесене судове рішення;
- робити висловлювання особистого характеру, піддавати сумніву чесні наміри будь-якого іншого члена Парламенту, крім випадку, коли це вкрай необхідно для проведення обговорення, яке стосується саме предмету суперечки;
- вживати образливі вислови щодо роботи Парламенту;
- піддавати сумніву будь-яке рішення Парламенту, крім пропозиції про його скасування;
- піддавати сумніву поведінку осіб, наділених вищою владою, крім випадку, коли обговорення має в основі пропозицію по суті, складену у належне формулювання;
- вживати прізвище президента з метою впливу на обговорення;
- вживати слова зрадницького, підбурюючого або наклепницького змісту;
- використовувати своє право на виступ з метою завадити роботі Парламенту;
- читати письмову промову без попереднього дозволу головуючого;
- кожен депутат повинен повернутися на своє місце, як тільки спікер підвівся і почав говорити, або вигукнув: «До порядку!», а також коли будь-який інший депутат отримав слово (тобто виступає з дозволу головуючого) або втрутився у перебіг обговорення, щоб порушити питання про порядок ведення засідання;
- жоден депутат не повинен сперечатися з іншим депутатом під час виступу останнього. Він може через головуючого ставити запитання з метою отримання інформації від депутата, який має слово. Однак депутат, який виступає в Парламенті з дозволу головуючого, не повинен постійно перериватися іншим депутатом. Він вільний не поступатися місцем і продовжувати виступ, якщо його переривають не для порушення питання про порядок ведення засідання;
- слід уникати, наскільки це можливо, повторення аргументів попереднього промовця або своїх власних.

Запропоновані правила депутатської етики варто внести в «Кодекс поведінки для депутатів ВРУ» не для того, щоб обмежити чи ускладнити роботу і життя депутатів, а з тією метою, аби депутати знали, як вони мають поводитися і яку відповідальність нести у разі порушення цих правил. У багатьох парламентах світу депутати дуже серйозно ставляться до авторитету та престижу, як особистого, так і парламентського. Депутати ВРУ також повинні поводитися відповідно, щоб підвищити не лише рівень довіри виборців, але і для підвищення авторитету самого Парламенту.

З огляду на це, українські парламентарії повинні виховувати в собі і розвивати необхідні для виконання своєї соціальної місії моральні якості, затверджувати і захищати цінності

свого життєвого і професійного покликання. Дуже важливо, щоб парламентарій, володіючи «скромністю самооцінки», не страждав хворобою власної винятковості, адекватно ставився до своєї діяльності. Його моральним кредо має бути служіння суспільному благу і захист суспільного блага у владних структурах.

**Для того, щоб «Кодекс поведінки для депутатів ВРУ» працював, необхідно створити органи нагляду. Пропонуємо декілька варіантів:**

- Створення спеціального органу, уповноваженого стежити за дотриманням «Кодексу поведінки» депутатами ВРУ.
- Комітети, у віданні яких знаходиться організація роботи парламенту (або його палат), наприклад регламентні комітети.
- Спеціальні органи контролю за дотриманням депутатами норм етики.
- Спеціальний комітет Парламенту з етики.
- Створення регулюючого комітету, відповідального за застосування правил на практиці.

Комітети, що здійснюватимуть регулювання, можуть мати як каруючу, так і виховну функції і мають таку структуру:

- a) комітет з владними повноваженнями поза парламентом, функцією якого є проведення незалежного розслідування правопорушень та визначення ступеня відповідальності. Це передбачає створення особливої судової системи, яка контролює парламентську систему регулювання;
- b) голова комітету (Державний контролер), у якого немає депутатських повноважень. Він як експерт уповноважений розслідувати справи і давати тлумачення правил поведінки. Інші члени комітету є депутатами. Рішення у справах остаточно приймаються спеціальною парламентською комісією;
- c) регулюючий орган в парламенті складається тільки з депутатів, які самостійно підтримують порядок у своєму середовищі. Водночас подібна структура піддається критиці, суть якої в наступному: парламентарії із законодавців перетворюються на суддів, юристів і слідчих.

Питаннями парламентської етики, як це відбувається в деяких країнах, варто займатися незалежному контролеру, який проводитиме розслідування з порушення. Результати представлятимуться в комітет або відділ з етики, який виноситиме рішення про подальші дії по відношенню до порушника, або про санкції за порушення.

Роль такого контролера (Комісара з етики) в етичній культурі парламенту є важливою і відповідальною. Його завданням буде не лише розслідування порушень етичних стандартів, а й визначення або відмова від розслідування політично мотивованих справ, а також навчання парламентарів стандартам поведінки і просування цих стандартів, створення етичного режиму – трактування законів і робота з профілактики порушень. Крім того, Комісар з етики виконуватиме функції навчання парламентаріїв стандартам поведінки та їх прояснення.

Як варіант, слід запровадити програму етичної освіти для депутатів. Навчання проводитиме Комісар з етики.

Етична освіта – програма етико-правової освіти в галузі конституційного права та прав людини, спрямована на засвоєння етико-правового знання (норм, правил, принципів) з метою підвищення мотиваційної складової, стимулюючого фактора готовності до розуміння необхідності виконання відповідних принципів і волевиявлення як установки до професійної діяльності, вчинку.

Етична освіта відіграє важливу роль у запобіганні та профілактиці можливих порушень і конфліктів у парламенті, в знаходженні вірного з моральної точки зору рішення у підтримці етичних норм парламентської діяльності.

Таким чином, етична освіта є важливою частиною парламентської етичної культури і доповнює «етичний режим».

Для посилення відповідальності народних депутатів за порушення етики депутатської діяльності потрібно запровадити:

- фінансову відповідальність (наприклад у вигляді зменшення заробітної плати) для депутатів, які без поважних причин відсутні на засіданнях Верховної Ради, її комітетів та комісій;
- відповідальність за порушення норм Конституції щодо особистого голосування народним депутатом;
- санкції за відмову парламентаря брати участь у голосуванні, за порушення присяги.

Однак у випадку більш серйозних правопорушень або тих, що стосуються неетичної поведінки, необхідно передавати відповідні справи до Комітету (спеціального органу, бюро і т.ін.), який потім визначає характер санкцій.

### **Санкції варто поділити на три категорії:**

1. Перша категорія – це заклик до порядку, який супроводжуватиметься все більш серйозними кроками. Перше порушення просто тягтиме за собою заклик до порядку, другим етапом слугуватиме занесення заклику до порядку в парламентський протокол, і третім – позбавлення члена парламенту права на виступ, якщо він відмовлятиметься дотримуватися розпоряджень спікера. Потім за цим йтиме офіційний «осуд» або «попередження», яке заноситиметься в протокол і може супроводжуватися тимчасовим виключенням з парламенту.
2. Друга категорія санкцій пов'язана з британською традицією «називання» парламентаря, що служить найбільш суворим покаранням, яке може накласти спікер. Воно зазвичай застосовується тільки після кількаразового попередження порушника та прохання залишити парламент. Після називання депутата парламенту пропонується прийняти постанову, згідно з якою він чи вона можуть бути тимчасово відсторонені, і таке відсторонення діє протягом 5 днів засідань у першій інстанції.
3. Третя категорія належить до допоміжних санкцій, які пов'язані з наведеними вище етапами. Ці заходи можуть включати штраф або позбавлення заробітної плати, принесення примусового вибачення парламенту, або втрату посади - такої, як голова комітету, і пільг, які її супроводжують.

Процес перегляду та реформування стандартів професійної етики повинен відбуватися регулярно. Оскільки уявлення про те, як повинні поводитися парламентарії, змінюються з часом, з'являються нові проблеми, необхідно систематично переглядати правила поведінки і оцінювати їх дотримання. В ідеалі перегляд етичних стандартів на початку кожного терміну повноважень парламенту з метою їх дотримання протягом всього законодавчого періоду повинен стати частиною постійних обов'язків парламенту. Крім цього, в кінці кожного терміну повноважень парламенту необхідно готувати і публікувати вичерпний звіт про дотримання етичних норм. Це дасть парламентарям нового скликання цінну інформацію про те, з чого починати наступний перегляд правил і стандартів професійної етики. Таким чином, перегляд етичних стандартів буде організаційно оформлений як завдання, яке необхідно виконувати для нормального функціонування парламенту та формування довіри до нього з боку суспільства.

**Додатки****Таблиця 1.****Законодавчі вимоги до діяльності парламентарів**

	<b>Відвідування депутатами парламенту. Механізм накладення санкцій</b>	<b>Участь у голосуванні. Обов'язок депутата голосувати у відповідності до позиції фракції/депутатської групи</b>	<b>Обов'язки депутата перед виборцями</b>
<b>Великобританія</b>	У Великобританії неналежна поведінка, створення перешкод для діяльності членів палати чи палати в цілому розцінюються як злочин проти парламенту і можуть за собою тягнути накладення штрафу, винесення догани, заборони брати участь у роботі палати на певний період, виключення з палати, ув'язнення. Важливим засобом забезпечення дисципліни є встановлення матеріальної відповідальності народного депутата за порушення ним обов'язку бути присутнім та брати участь у роботі парламенту.	Рішення приймаються простою більшістю голосів. У британському парламенті відсутня вимога кваліфікованої більшості. Не існує також вимоги кворуму. Якщо в голосуванні бере участь менше 40 депутатів, то аналізоване питання переноситься на наступне засідання.	У Великобританії відсутні законодавчі норми, що встановлюють обов'язки депутата по відношенню до виборців і його відповідальність перед ними. Тут проголошується доктрина незалежності депутата від виборців. Вважається, що депутат представляє всю націю, а не окремі групи виборців. На виборах виборці не дають депутатам наказу. На депутатів не лежить юридичний обов'язок звітувати перед виборцями. Немає і інституту відкликання депутатів.
<b>Литва</b>	В Литві депутат може нести відповідальність за образу особистості і наклепницькі висловлювання у парламенті.	Закони Литовської Республіки, постанови Сейму та інші рішення Сейму приймаються на засіданнях Сейму простою більшістю (тобто більш ніж половиною) голосів від числа членів Сейму, присутніх на засіданні, за винятком спеціальних випадків, передбачених Конституцією та Статутом Сейму. Закони приймаються за участі у засіданні Сейму не менше половини від загальної кількості членів Сейму.  <b>Поіменне голосування</b>  При прийнятті законів Литовської Республіки, постанов Сейму або інших актів, за винятком персональних питань, допускається і поіменне голосування, якщо цього вимагає будь-яка фракція і ця вимога підтримується не менше ніж 1/3 від кількості присутніх на засіданні членів Сейму.	Член Сейму повинен постійно зустрічатися з виборцями та інформувати їх про свою діяльність.  Член Сейму розглядає пропозиції, заяви і скарги виборців і в необхідних випадках направляє їх в державні органи на розгляд

		<p><b>Таємне голосування</b></p> <p>Проводиться при обранні Голови Сейму, його заступників, при вирішенні питання про висловлення недовіри Уряду, Прем'єр-міністру або окремому міністру, висловлення недовіри будь-якому посадовцю Сейму або звільнення з посади призначеного Сеймом керівника державного органу, а також при проведенні голосування з формулювань звинувачення в ході процедури імпічменту. Також таємне голосування проводиться при вирішенні питання про призначення суддів Конституційного Суду Литви.</p> <p><b>Відкрите голосування з використанням бюлетенів</b></p> <p>Проводиться у разі, якщо на відповідну посаду з більшого числа кандидатів необхідно обрати декілька, а рішення про проведення таємного голосування не прийнято.</p> <p>Член Сейму має голосувати з усіх обговорюваних питань на засіданнях Сейму, комітету і комісії, членом яких він є.</p>	
<b>Молдова</b>	Застосовуються санкції трьох видів в залежності від ступеня вини депутата.	Член Парламенту голосує особисто. Не допускається передача іншим особам права голосування і картки для голосування. Якщо член Парламенту не брав участі в голосуванні, він не має права голосувати з цього питання після оголошення результатів голосування.	З метою участі члена Парламенту в організації роботи з виборцями та вирішення місцевих питань на місцях створюється бюро члена Парламенту. Витрати, пов'язані з діяльністю члена Парламенту-мажоритарія, відшкодовуються з бюджету Парламенту.



**Таблиця 2.**  
**Інструменти дисциплінарної відповідальності/ покарання парламентарів**

Санкції	Країни, в яких застосовується	Ким накладається	Підстави
Заклик до порядку	Франція, Німеччина	Обов'язок нагляду за порядком у парламенті (його палатах), як правило, покладається на головуючого. Допоміжними органами часто виступають комітети, у віданні яких знаходиться організація роботи парламенту (або його палат), наприклад регламентні комітети. В деяких країнах додатково створюються спеціальні органи контролю за дотриманням депутатами норм етики. Зокрема у Великобританії функціонують два етичних комітети: парламентський - Комітет зі стандартів і привілеїв у Палаті громад, та при уряді Великобританії - Комітет зі стандартів у публічній сфері. У США вагомую роль у регулюванні відповідних питань відіграє спеціальний комітет Сенату з етики.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Образа інших високопоставлених осіб - таких як прем'єр-міністр чи члени уряду.</li> <li>• Порушення Регламенту.</li> <li>• Неетична поведінка депутата.</li> <li>• Депутат тривалий час не бере участі у роботі парламенту.</li> <li>• Дії депутата несумісні з поняттям депутатської гідності.</li> </ul>
Заклик із внесенням до протоколу	Франція		
Винесення осуду	Франція, Німеччина		
Позбавлення права виступу	-		
Позбавлення права голосувати	-		
Штраф	Франція (депутат позбавляється до половини свого депутатського утримання за період від одного до шести місяців), Німеччина (2 000 євро).		
Заборона балотуватися до парламенту строком на 1 рік	-		
Позбавлення мандату	США, Великобританія, Канада, Португалія, Бразилія, Індія.		