УДК 32.328

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2021.35.30>

ДОСЛІДЖЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ЕТИКИ ЯК ПОШУК ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ

Юлія Шестакова

*Національна академія державного управління при Президентові України,
Інститут публічного управління та адміністрування,
кафедра парламентаризму та політичного менеджменту
вул. Антона Цедіка, 20, 03057, м. Київ, Україна*

Стаття присвячена дослідженню та науковому обґрунтуванню необхідних напрямів реформування парламентської етики в Україні. У статті проаналізовано основні моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту. Розглянуто потреби в посиленні етичних засад парламенту в Україні відповідно до світового вектору суспільного розвитку, гуманізації міждержавних відносин, адаптації до стандартів Європейського Союзу, що відповідає світовому вектору суспільного розвитку. Проаналізовано міжнародний досвід, який показує, що в багатьох розвинених країнах світу парламентська етика та вирішення етичних питань є одним із найскладніших та важливіших завдань, навколо яких зосереджується розбудова нових форм управління та врядування. Також розглянуто сучасні підходи до трансформації взаємодії парламентарів та виявлення шляхів реформування парламентської етики в Україні. Автором обґрунтовано та систематизовано зміст таких основних термінів у сфері парламентаризму, як «парламентська етика» (є одним із видів професійної етики), «етичний режим депутатської діяльності», «етична поведінка депутатів», «етична інфраструктура депутатської діяльності», «відповідальність народних депутатів України». Досліджено три основні моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту, які допомагають відшукати нові механізми налагодження ефективної роботи Верховної Ради України. Проаналізовано сучасний стан нормативно-правової бази щодо врегулювання правовідносин у сфері парламентської етики та, з урахуванням міжнародного досвіду, запропоновано шляхи подолання парламентської кризи. Автором приділено увагу значенню практичної необхідності пошуку шляхів оптимізації інституту парламентаризму в Україні та розв'язанню системних проблем, що зазнає парламентська етика в Україні. Зроблено висновки щодо необхідності розроблення нової моделі професійної етики парламентаря, яка була б здатна ефективно, в рамках закону і посадових повноважень реалізовувати парламентські функції.

Ключові слова: парламентаризм, парламентська етика, етичний режим депутатської діяльності, етична інфраструктура депутатської діяльності, етична поведінка депутатів, етичний кодекс.

Постановка проблеми. З 2014 року Україна вибрала шлях парламентсько-президентської республіки через певні політичні трансформації щодо зменшення повноважень Президента України і збільшення повноважень Верховної Ради України, тому сьогодні найактуальнішим постає питання відновлення довіри до українського парламенту шляхом парламентської реформи. Зокрема, чи не найголовнішою складовою частиною парламентської реформи є ухвалення етичного кодексу парламентаря, оскільки саме через поведінку кожного народного обранця суспільство оцінює діяльність Верховної Ради загалом.

Щодо актуальності дослідження парламентської етики, то вона обумовлена наявними протиріччями, які полягають у переданій у спадок з радянських часів системі управління та вибраному державою курсі на демократичні цінності та європейські стандарти, пов'язані з транспарентністю, толерантністю та демократичністю відносин між суб'єктами державної політики, в тому числі парламентської діяльності.

Процеси реформування парламентаризму як суб'єкта української державності потребують розроблення нової моделі професійної етики парламентаря, яка, спираючись на цінності демократичної правової і соціальної держави, служіння народу України, професійну компетентність, здатність ефективно, в рамках закону й посадових повноважень реалізовувати парламентські функції.

Отже, процеси реформування парламентаризму потребують розроблення нової моделі професійної етики парламентаря, яка, спираючись на цінності демократичної правової і соціальної держави, служіння народові України, професійну компетентність, здатність ефективно, в рамках закону і посадових повноважень реалізовувати парламентські функції. Такі особливості етики парламентаря актуалізують моральну складову частину його особистості та етичні засади парламенту як професійного інституту. Очікуваним наслідком етизації професійної поведінки парламентарів, має стати утвердження в суспільних відносинах демократичної та гуманної сутності української держави.

Метою статті є дослідження психологічних особливостей регулювання парламентської етики в Україні та закріплення їх на законодавчому рівні. Для досягнення мети автором постановлено такі завдання:

- уточнити зміст ключових понять у сфері парламентської етики;
- дослідити сучасний стан парламентської етики в Україні та її психологічні особливості;
- визначити перспективи розвитку парламентської етики в Україні та шляхи подолання парламентської кризи.

Стан дослідження. Питання етики парламентської діяльності активно досліджується вітчизняним експертним середовищем та перебуває у полі уваги авторів наукової школи «Вітчизняний парламентаризм», до якої входять науковці кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України під керівництвом доктора політичних наук, професора В.А. Гошовської.

Професійна етика парламентської діяльності в Україні з часів становлення України як незалежної держави стала об'єктом, на якому була зосереджена увага таких вітчизняних науковців і практиків, як В.А. Гошовська, Л.І. Даниленко, Л.А. Пашко, В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, Б.А. Гаєвський, В.Д. Горбатенко, С.Д. Дубенко, В.Л. Коваленко, В.М. Князев, В.І. Луговий, В.К. Майборода, В.А. Малахов, І.Ф. Надольний, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, Є.В. Ромат, В.П. Тронь, В.В. Цветков. Однак сьогодні чи не єдиним спеціалізованим дослідженням парламентської етики залишається робота Т.Е. Василевської «Етика та етикет у депутатській діяльності» [1]. Зазначене обумовлює необхідність проведення подальших досліджень цієї тематики, зокрема врахування та вивчення психологічних особливостей регулювання парламентської етики в Україні.

Важливими для дослідження є також наукові праці В.А. Гошовської, Г.М. Атаманчука, Ю.В. Бакаєва, В.І. Борденюка, О.М. Василевського, П.С. Ворони, Л.І. Даниленко, В.Г. Куйбіди, Л.А. Пашко, В.І. Погорілко, В.С. Федоренко, у яких розкриваються такі компоненти знань, як комунікативна політика в державі та шляхи її вдосконалення; розвиток взаємодії між головними суб'єктами державного управління – владними інституціями і громадянським суспільством; визначається пріоритетність інформаційно-комунікативної форми взаємодії в сучасних суспільно-державних відносинах, а також охарактеризовано сучасні форми участі громадян у процесах державного управління, зокрема у розробленні та впровадженні соціальних проєктів.

Виклад основних результатів з їх обґрунтуванням. Сьогодні український парламентаризм переживає системну кризу. Лише 5% громадян довіряють Верховній Раді

як вищому державному органу влади. Це особливо небезпечно, якщо врахувати, що ми живемо в парламентсько-президентській республіці, де роль законодавчої установи є ключовою. В таких умовах проблема парламентської етики актуальна й злободенна. Цей термін у нас часто хибно трактують, зводячи його лише до боротьби за депутатську дисципліну. Насправді парламентська етика регулює весь комплекс законотворчої та іншої діяльності народних обранців. Йдеться не лише про бійки чи лайку у Верховній Раді, але й про відвідуваність засідань, особисте голосування, лобізм, конфлікт інтересів, політичну корупцію. Це складний вузол протиріч, які сьогодні підточують зсередини український парламентаризм. В результаті цього дії кожного депутата безпосередньо відображаються на іміджі парламенту та його спроможності виконувати свої функції [2, с. 4].

Саме орієнтир України на вимоги ЄС у розбудові демократичної правової держави передбачає зміну цінностей і підходів, а також урахування особливостей парламентської етики в Україні. Це характеризується необхідністю формування гармонійного діалогу між державою та суспільством, а також етичного лідерства в системі органів публічного управління.

Практична необхідність пошуку шляхів оптимізації інституту парламентаризму в Україні полягає в дослідженні етики парламентської діяльності, визначенні її особливостей в умовах розвитку демократичного суспільства.

Отже, процеси реформування парламентаризму потребують розроблення нової моделі професійної етики парламентаря, які будуть спиратися саме на цінності демократичної, правової і соціальної держави, професійну компетентність, на ефективність у рамках закону і посадових повноважень реалізації саме парламентських функцій. Ці виклики щодо етики парламентаря будуть актуалізувати моральну складову частину його особистості та етичні засади парламенту як професійного інституту.

Щодо самого терміна «етика» (лат. *ethica* < дав.-гр. *ἠθική*, утворене від грец. *ἦθος* – «звичай») [3], то це наука, що вивчає мораль; філософська дисципліна, яка вивчає мораль, суспільні норми поведінки, звичаї [4, с. 81]. Термін також часто вживається як визначення норм поведінки, сукупності моральних правил певної суспільної чи професійної групи [3].

Парламентська етика – це вид професійної етики, що регулює відносини, що виникають у ході законотворчої та іншої парламентської діяльності, а також позапарламентської діяльності, пов'язаної з виконанням функцій народного депутата [5, с. 2].

Світовою практикою парламентаризму вироблено три основні моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту. Перша модель передбачає створення судового або квазісудового органу, який здійснює контроль за дотриманням депутатами норм етики у їх професійній діяльності. Труднощі, пов'язані із застосуванням цієї моделі, тобто будь-які порушення норм поведінки, призводять до відкриття кримінального провадження, що одночасно може призводити до порушення принципу парламентської недоторканності.

Друга модель спирається на саморегулювання парламенту. Вона передбачає створення спеціального парламентського комітету з питань етики депутатської діяльності, який повинен працювати зі звітністю, розслідуванням випадків можливої негідної поведінки та накладенням санкцій на парламентарів, підозрюваних у порушенні правил. Недоліком такої моделі регулювання є те, що вона перетворює членів парламенту на слідчих, суддів та присяжних замість того, щоб забезпечити їх існування як незалежного органу, який лише ратифікує рішення, прийняті незалежним суддею.

Третя модель поєднує у собі елементи перших двох. Нею передбачається створення незалежного спеціалізованого органу, який призначається та звітує перед парламентом. Цей орган розслідує справи та надає консультативну допомогу членам парламенту

з питань, пов'язаних із застосуванням норм етики, але санкції за їх порушення (у разі виявлення такого факту у ході розслідування) накладає спеціально скликаний комітет парламенту [6, с. 35].

Як уже зазначалося, здебільшого сучасними вітчизняними дослідженнями у сфері парламентської культури та парламентської етики займалися В.А. Гошовська, за загальною редакцією якої разом з Ю.В. Баскаковою, О.Д. Брайченко, Т.Е. Василевською було видано підручник «Основи вітчизняного парламентаризму» [7], та Т.Е. Васильєва, яка у своїх роботах значну увагу приділила саме парламентській етиці. Нею були вироблені власні поняття етичного режиму депутатської діяльності та етичної інфраструктури депутатської діяльності.

Так, за визначенням Т.Е. Василевської, етичний режим депутатської діяльності – це сукупність етичних принципів депутатської діяльності та система механізмів, що забезпечують їх дотримання.

Етична інфраструктура депутатської діяльності – це сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки депутатів [1, с. 39].

Враховуючи міжнародний досвід розвитку парламентської етики, доходимо висновку, що в багатьох розвинених країнах світу парламентська етика, зокрема вирішення етичних питань, що є одними з найскладніших та важливіших, є основою для розбудови нових форм управління та врядування.

Саме тому Україна сьогодні постала перед вирішенням питання посилення етичних засад парламенту, що відповідає також світовому вектору суспільного розвитку, адаптації до стандартів Європейського Союзу та гуманізації міждержавних відносин.

Етична поведінка депутатів – необхідний чинник справжньої демократизації політичного життя країни. 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, дають їм змогу подолати очевидні політичні розбіжності та виробити почуття колегіальності. Стандарти можуть також підвищити престиж парламентської роботи, допомагаючи привернути до неї гідних осіб.

Введення кодексів поведінки для державних посадових осіб, які утверджують сумлінність, чесність і відповідальність, демонструє прихильність до країни, виконання й дотримання загальноновизнаних міжнародних стандартів і норм [5, с. 2].

Етичні кодекси, або кодекси поведінки, існують як інструменти, покликані регулювати поведінку членів умовних професійних колективів. Вони вміщують і фіксують те, що ми сьогодні називаємо найкращими практиками. Ці практики мають на меті забезпечити гармонійне та ефективне функціонування індивіда в групі і водночас самої групи як об'єднання таких індивідів [8, с. 4].

Етичні кодекси вважаються важливими засобами боротьби з корупцією та закритістю влади. Необхідність кодифікування основних етичних вимог до депутатів обумовлена потребами у зміцненні довіри громадян; забезпеченні ефективної депутатської діяльності; вдосконаленні відносин депутатської діяльності; уніфікації вимог до депутатів [1, с. 45].

Для того щоб відповісти на питання про те, що таке етичний кодекс, можна застосувати стратегію розбору того, з чого він складається і чим наповнений, тобто йдеться про структурний і тематичний аналіз [8, с. 5].

Дві головні теми, яких стосується кодекс етики, – це (анти)корупція і поведінка народних обранців на робочому місці, якщо ширше, то в публічному просторі. Щодо структури кодексу, то в ідеалі він повинен мати таку трійчасту будову:

- виклад етичних принципів;
- правила того, як інтерпретувати і застосувати ці принципи в професійному житті парламентарів;
- деталізована інструкція стосовно щоденної поведінки [8, с. 5].

Кодифікація та ухвалення норм поведінки для членів парламенту єдиним пакетом сьогодні є гарячою тенденцією. Україна внаслідок відомих історичних перипетій має відносно молодий демократичний парламент, тому навряд чи можна ставити під сумнів те, що має бути зроблено все можливе, щоби підтримати та вдосконалити його роботу. Про те, що це є одним із першочергових завдань для українського політикуму, свідчать як постійні скандали в стінах Верховної Ради, якими рясніють сторінки преси, так і тотальна недовіра населення до самого інституту [8, с. 4].

В Україні сьогодні основні засади етичної поведінки парламентаря закріплені в Конституції України [9], законах України, зокрема Законах «Про статус народного депутата України» [10] та «Про запобігання корупції» [11], Регламенті Верховної Ради України [12].

Так, Конституція України разом із присягою народного депутата (стаття 79) закріплює юридичну відповідальність народного депутата за образу чи наклеп (стаття 80).

Певний засадний характер етичних принципів має стаття 8 Закону України «Про статус народного депутата України». Зокрема, 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.

Законом України «Про запобігання корупції» встановлено декілька засад поведінки, таких як компетентність, ефективність та неупередженість. Однак усі ці принципи зводяться лише до одного поняття – «професіоналізм».

Окремого висвітлення потребує питання суспільних зобов'язань парламентарів та виконання цих зобов'язань у публічному просторі. Річ у тім, що у Регламенті Верховної Ради України (стаття 51) прописано, що якщо народний депутат виголошує образливі слова стосовно іншого народного депутата чи депутатської фракції (депутатської групи), і конфлікт на засіданні парламенту не було вичерпано, то за наявності письмового звернення від ображеного депутата чи фракції і відповідного висновку регламентного комітету Верховна Рада може ухвалити рішення про позбавлення народного депутата права брати участь у пленарних засіданнях (максимально в п'яти засіданнях). Щодо такої поведінки, наприклад, на комітетських засіданнях, комітетських слуханнях, прес-конференціях, брифінгах, а також на сторінках преси чи в мережі Інтернет у Регламенті нічого не говориться. Звідси впливають казуси, коли депутат не особливо дбає про зміст своїх висловлювань, наприклад, у прямому ефірі, але на скарги від інших народних обранців чи обранок щодо його поведінки регламентний комітет як санкцію може запропонувати лише попередження [8, с. 7].

Верховна Рада потребує глибинних системних реформ, адже корінні позитивні зміни в країні можливі лише тоді, коли вища законодавча установа, яка їх продукує, є авторитетною, професійною та морально незаплямованою [2, с. 4].

Висновки та напрями подальших досліджень. Провівши дослідження нагальних проблем парламентської етики в Україні, ми доходимо таких висновків, що вітчизняна парламентська етика сьогодні перебуває в стані становлення та має вади відсутності сталої моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту, які вже виробили прогресивні європейські країни.

З огляду на наведене чи не найголовнішим питанням реформування парламентської етики є, по-перше, вироблення нової моделі регулювання етичних норм поведінки парламентаря, по-друге, закріплення цієї моделі у зведеному єдиному нормативно-правовому акті, наприклад, етичному кодексі парламентаря. Зокрема, таке нормативне закріплення буде створювати систему стримування і протидії, оскільки разом із правами парламентаря будуть існувати чітко визначені законом обов'язки щодо дотримання належної поведінки та, як наслідок, недотримання (відповідальність парламентаря).

Ці фактори будуть психологічними стимулами в усуненні несумісних з європейськими стандартами парламентаризму видів поведінки парламентаря, таких як бійки, привселюдні образи опонентів, блокування роботи українського парламенту, корупційна складова частина.

Крім того, на ставлення суспільства до найвищого державного органу може вплинути відкритість і підзвітність роботи парламенту, оскільки найголовнішим аргументом на користь впровадження етичного кодексу є довіра до парламенту.

Сьогодні чи не основним завданням є подальше дослідження та впровадження у національне законодавство європейського досвіду у сфері парламентської етики із залучення думки, яка підлягає широкому обговоренню науково-експертного середовища за участю як провідних українських науковців, так і науковців з країн розвинутих європейських демократій, які мають позитивну практику щодо реформування парламентської етики та шляхів подолання парламентської кризи, що в подальшому буде наслідком довіри суспільства до парламентарів.

Список використаної літератури

1. Василюк Т.Е. Етика та етикет у депутатській діяльності : навчальний посібник. Київ : Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна» ; Відкрита вища школа політичного лідера, 2011. 113 с. (Бібліотека політичного лідера). ISBN 978-966-388-278-9.
2. Суслів І.М., Флурі Ф., Будрак В.О. Парламентська етика в Україні. Реалії, потреби, перспективи. Женева ; Київ : Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2017. ISBN 978-617-7533-15-2.
3. Етимологічний словник української мови : у 7 т. Т. 2 : Д – Копці / укл. Н.С. Родзевич та ін ; редкол.: О.С. Мельничук (гол. ред.) та ін. Київ : Наукова думка, 1985. 572 с.
4. Маш Р.Д. О должностях человека и гражданина. *Химия и жизнь*. 1990. № 1. ISSN 0130-5972.
5. Когут А.М., Савчук О.В. Етичне та правове регулювання поведінки парламентарів: міжнародний досвід та пропозиції для України (Policy Paper). URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28800.pdf>.
6. Динник І.В. Депутатська етика для парламентарів: європейський досвід та Україна. *Парламентські читання* : матеріали П'ятої щорічної міжнародної конференції (30 жовтня 2015 року). Київ, 2015. ISBN 978-617-7157-11-2.
7. Основи вітчизняного парламентаризму : підручник для студентів вищих навчальних закладів : у 2 т. / за заг. ред. В.А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2012. Т. 1. 464 с. ; Т. 2. 340 с.
8. 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.
9. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

10. Про статус народного депутата України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 3. Ст. 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.
11. Про запобігання корупції : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
12. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

RESEARCH OF PARLIAMENTARY ETHICS AS A SEARCH FOR WAYS TO IMPROVE THE INSTITUTE OF PARLIAMENTARISM IN UKRAINE

Yuliia Shestakova

*National Academy of Public Administration under the President of Ukraine,
Institute of Public Administration,
Department of Parliamentarism and Political Management
Anton Tsedik str., 20, 03057, Kyiv, Ukraine*

The article is devoted to the research and scientific substantiation of the necessary directions of reforming parliamentary ethics in Ukraine. It is analyzed the main models of regulation of ethical norms of behavior of members of parliament. The article is considered of needs for strengthening the ethical principles of the parliament in Ukraine in accordance with the world vector of social development, humanization of interstate relations, adaptation to the standards of the European Union, which corresponds to the world vector of social development, are analyzed. International experience is analyzed, which shows that in many developed countries of the world parliamentary ethics and resolving ethical issues is one of the most difficult and important tasks around which the development of new forms of governance and governance is concentrated. Modern approaches to transforming the interaction of parliamentarians and identifying ways to reform parliamentary ethics in Ukraine are also considered. The author substantiates and systematizes the content of such basic terms in the field of parliamentarism as: parliamentary ethics, which is one of the types of professional ethics; ethical regime of deputy activity, ethical behavior of deputies, ethical infrastructure of deputy activity, and responsibility of people's deputies of Ukraine. Three main models of regulating the ethical norms of behavior of members of parliament, which help to find new mechanisms for establishing effective work of the Verkhovna Rada of Ukraine, are studied. The current state of the legal framework for the regulation of legal relations in the field of parliamentary ethics is analyzed and, taking into account international experience, ways to overcome the parliamentary crisis are proposed. The author pays attention to the importance of the practical need to find ways to optimize the institution of parliamentarism in Ukraine and solve systemic problems of parliamentary ethics in Ukraine. Conclusions are made on the need to develop a new model of professional ethics of parliamentarians, which would be able to effectively, within the law and official powers, to implement parliamentary functions.

Key words: parliamentarism, parliamentary ethics, ethical regime of deputy activity, ethical infrastructure of deputy activity, ethical behavior of deputies, code of ethics.