



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 2040 від 17.01.2020
(доопрацьований)
Народний депутат України
О. Гончаренко

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення зміни до Закону України «Про статус народного депутата України» щодо зменшення розміру заробітної плати»

У Головному науково-експертному управлінні розглянуто поданий проект, в якому з метою «досягнення соціальної справедливості у сфері оплати праці простих людей та народних депутатів» (п. 2 пояснювальної записки) пропонується внести зміни до ст. ст. 32 та 33 Закону України «Про статус народного депутата України» (далі – Закон) та змінити розмір видатків, пов'язаних з депутатською діяльністю, передбачивши, що: 1) кошти для компенсації витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, встановлюються у розмірі 18 прожиткових мінімумів, встановлених для працевдатних осіб; 2) щомісячний посадовий оклад народного депутата встановлюється у розмірі двох прожиткових мінімумів, встановлених для працевдатних осіб, а максимальний розмір заробітної плати – не більше двох мінімальних заробітних плат, встановлених законом про Державний бюджет України на відповідний рік (п. 3 пояснювальної записки). Крім того, законопроектом пропонується вилучити припис Закону, в якому міститься норма про прирівняння народного депутата в питаннях *матеріального* забезпечення до членів Кабінету Міністрів України (зміни до ч. 2 ст. 33 Закону в редакції проекту).

Поданий законопроект є доопрацьованим варіантом проекту Закону України «Про внесення зміни до Закону України «Про статус народного депутата України» щодо зменшення розміру заробітної плати» від 03.09.2019, щодо якого Головне науково-експертне управління уже висловлювало свою позицію у висновку від 06.11.2019. З огляду на те, що концептуально зміст доопрацьованого проекту не змінився, Головне управління вважає за доцільне

повторити раніше висловлені зауваження та пропозиції до його попередньої редакції і відзначає наступне.

1. Правова природа повноважень народних депутатів України має особливу специфіку, з урахуванням якої положеннями Конституції України та Закону забезпечується функціонування системи гарантій незалежної діяльності народних депутатів, до якої входять правові, організаційні, інформаційні та соціально-економічні гарантії. Органічною складовою соціально-економічних гарантій виступають *трудові*, в тому числі оплата праці. Виконання представницьких повноважень народними депутатами, вимоги до рівня кваліфікації, підвищене нервово-емоційне напруження, суспільна відповідальність тощо зумовлюють і більш високі обсяги суспільних видатків на забезпечення їх професійної діяльності, гарантій належного виконання повноважень. Тому обчислення об'єктивно необхідних коштів на забезпечення ефективної роботи цієї категорії працівників та обсягу наданих їм пільг вимагають максимально адекватного підходу.

2. У проекті пропонується кошти для компенсації вартості проїзду, оренди житла або винайму готельного номеру, а також витрати, пов'язані із виконанням депутатських повноважень, встановити не у розмірі місячної заробітної плати народного депутата, як наразі передбачено ч. 4 ст. 32 чинного Закону, а «у розмірі 18 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня календарного року» (пп. 1 п. 1 Розділу I проекту). Однак фактично розмір відповідних коштів залишається приблизно таким же, як і нині, а пропонувані зміни зумовлені передбаченим у проекті істотним зменшенням розміру заробітної плати народного депутата України. Тому доцільність внесення цих змін прямо залежить від доцільності передбачених у проекті змін до ст. 33 Закону.

3. У проекті пропонується встановити щомісячний посадовий оклад народного депутата у розмірі двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня календарного року, та нарахування заробітної плати в розмірі не більше двох мінімальних заробітних плат, встановлених законом про Державний бюджет України на відповідний рік (п. 2 Розділу I проекту). При цьому передбачається скасувати норму, що міститься наразі в ч. 1 ст. 33 чинного Закону, щодо *встановлення щомісячного посадового окладу Верховною Радою України*, а також скасувати *надбавки до посадового окладу народного депутата, що здійснюються у розмірі, встановленому для членів Кабінету Міністрів України* (ч. 1 ст. 33 чинного Закону). З цього приводу Головне управління вважає за доцільне висловити наступні міркування.

3.1. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про оплату праці» заробітна плата – це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу. При цьому розмір заробітної плати залежить від складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства. Тобто заробітна плата є платою за працю, а не мінімальною соціальною гарантією, що встановлюється

як базова величина доходу переважно для соціально незахищених верств населення.

3.2. Запропоноване у п. 2 розділу I проекту формулювання не узгоджується з принципом юридичної визначеності, адже з тексту запропонованої норми незрозуміло, який же суб'єкт владних повноважень визначатиме розмір заробітної плати народного депутата. Варто також зазначити, що, враховуючи спеціальний статус народного депутата України, встановлений у п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України, ч. 1 ст. 33 чинного Закону містить вимогу, відповідно до якої лише Верховною Радою України народному депутату України встановлюється посадовий оклад. Таке положення є постійною нормою, яке врегульовує особливості оплати праці народного депутата України саме тим органом, до якого його було обрано, що є однією з гарантій незалежності членів парламенту у здійсненні своєї діяльності. З огляду на зазначене Головне управління не підтримує скасування норми, що міститься наразі в ч. 1 ст. 33 чинного Закону і передбачає *встановлення щомісячного посадового окладу Верховною Радою України.*

У цьому контексті варто також зазначити, що загальносвітова тенденція є такою, що зарплати парламентарів не є стабільною величиною і з часом здебільшого зростають. За даними Світового Банку, у період з 2001 до 2005 року з 22 двох країн світу лише п'ять незначно зменшили розмір окладів депутатів, решта – збільшили. Більш того, незважаючи на світову економічну кризу, з 2008 року лише 23% з 104 парламентів світу, досліджених у 2013 році міжнародною організацією Міжпарламентське об'єднання (Inter-Parliamentary Union (IPU)), зменшили витрати на зарплати парламентарів. Згідно з результатами дослідження вищезгаданого IPU 58% зі 104 парламентів мають повноваження визначати розмір своєї зарплатні шляхом внесення відповідних поправок у закон. Це не є безконтрольним процесом і, наприклад, в Австрії національний аудиторський суд визначає «коефіцієнт інфляції», відповідно до якого встановлюється максимально можливий рівень збільшення депутатської зарплати. У решті країн депутатські зарплати визначаються відповідно до різних показників, у більшості випадків – це шкала окладів державних службовців (Чехія, Фінляндія, Нова Зеландія, Угорщина, Нідерланди, Данія, Польща), трохи рідше – міністерські чи урядові зарплати (Японія, Угорщина, Чилі, Росія).

У деяких країнах (Великобританія, Намібія, Бутан) питанням визначення зарплат опікуються спеціальні незалежні органи. «Стартові показники» для формування розміру депутатських зарплат використовуються у кожній державі по-своєму. Так, у Франції базова парламентська зарплата є еквівалентом до середнього між найвищою та найнижчою зарплатою державних чиновників різних категорій вищого рангу, а у Бельгії зарплата депутата прив'язана до початкової зарплати судді Вищого адміністративного суду. У Болгарії парламентарі орієнтуються на щоквартальні дані Національного інституту статистики та отримують еквівалент трьох середніх зарплат по країні, а у Словаччині депутатські зарплати залежать від динаміки

зарплат у приватному секторі. У Новій Зеландії стартовою точкою для обрахування зарплат парламентарів є оклади державних службовців, які виконують схожу за складністю і відповідальністю роботу. Зарплати членів парламенту Канади переглядаються 1 квітня кожного року та прив'язані до індексу річного середнього відсоткового збільшення базової (перед оподаткуванням) заробітної плати у приватному секторі основних населених пунктів Канади. Отже, рівень заробітної плати у депутатів різних парламентів нерівномірний та вираховується з огляду на специфічні для кожної окремої держави показники. Попри ці відмінності, спільним для багатьох країн є одне: законодавці вважаються працівниками «топ-менеджменту» та мають зарплати як мінімум вищі за середні по країні.

Висока оплата праці парламентаря зумовлена не тільки значним обсягом їхньої роботи, але й рівнем тієї політичної відповідальності перед суспільством, яка покладена на депутата як законотворця й всенародно обраного представника громадських інтересів. Окрім того, у країнах розвиненої демократії перманентне невдоволення «привілейованим класом» певною мірою врівноважується тим фактом, що законодавці належним чином виконують свої доволі непрості функції. Як слушно зазначається у Світовому порівняльному дослідженні «Парламентський мандат» (Міжпарламентський Союз), «депутати мають спеціальний статус, що передбачає переваги та обов'язки, необхідні для забезпечення вільного здійснення їхніх повноважень і їх захисту від будь-якого тиску на них, що може підірвати їхню незалежність. Насамперед, це стосується зарплати парламентарів, різних допомог, засобів і послуг, пільг, що обґрунтовуються демократичною нормою, яка передбачає, що «кожен, незалежно від особистих статків, повинен мати доступ до парламенту». До того ж, депутати, які мають гідний рівень життя, в принципі можуть бути менш схильними до корупції. Всі види додаткового утримання, такі як пенсійні виплати (в деяких країнах) та інші засоби забезпечення (секретарі, помічники, житло, службові автомобілі) додаються до відповідного посадового окладу. [...] Винагороди парламентарям нині стали повноцінними зарплатами, призначеними, в основному, для досягнення трьох цілей: по-перше, щоб забезпечити право кожного громадянина, незалежно від його/її особистих коштів, мати доступ до парламенту; по-друге, щоб захистити обраних народних представників від тиску або спокус; і, нарешті, щоб компенсувати витрати, пов'язані із реалізацією їхнього мандату. Винагорода депутатів, зазвичай, включає також і соціальні допомоги/пільги, якими вони користуються. У деяких країнах парламентарям платять, як може здатися, скромну зарплату за виконання їхніх обов'язків, але це врівноважується надзвичайно всебічним соціальним захистом та/або щедрими пенсійними виплатами. Парламентські зарплати та допомоги доповнені у багатьох країнах широким спектром пільг, що надаються у натуральному вигляді, і

різноманітними засобами забезпечення, які вважаються необхідними для належного виконання депутатського мандату»¹.

Головне управління вважає, що службові обов'язки, які мають виконувати народні депутати України, в цілому є аналогічними тим обов'язкам, які виконують їх колеги-депутати в інших країнах. Розмір заробітної плати народного депутата має відповідати обсягу, складності та відповідальності роботи, яку депутат виконує під час виконання своїх обов'язків і, отже, повинен бути принаймні у 3-4 рази вищим від розміру середньої заробітної плати в країні. З огляду на це запропоновані у проекті розміри посадового окладу та заробітної плати народного депутата України видаються не виправданими, а прийняття відповідних положень проекту – недоцільним.

3.3. Не можна також підтримати запропонований суб'єктом права законодавчої ініціативи підхід, за яким пропонується вилучити з тексту ч. 2 ст. 33 чинного Закону згадку про те, що народний депутат в питаннях матеріального забезпечення прирівнюється до членів Кабінету Міністрів України (п. 2 п. 2 Розділу I проекту). Внаслідок цього у законопроекті пропонується скасувати надбавки до посадового окладу народного депутата, що наразі здійснюються у розмірі, встановленому для членів Кабінету Міністрів України (нова редакція ч. 1 ст. 33 Закону в редакції проекту). По-перше, така законодавча новела, щонайменше, має дискусійний характер, а її обґрунтування у супровідних документах до законопроекту відсутнє. Натомість правова природа повноважень народних депутатів України, як вище зазначалось, має особливу специфіку, з урахуванням якої положеннями Конституції України та Закону забезпечується функціонування системи гарантій незалежної діяльності народних депутатів, до якої входять правові, організаційні, інформаційні та соціально-економічні гарантії.

По-друге, в разі прийняття вказаного проекту умови оплати праці народних депутатів України стануть значно гіршими порівняно з посадовими особами інших державних органів (що належать до виконавчої та судової гілок влади).

4. Законопроект має недоліки техніко-юридичного характеру. Зокрема, потребує уточнення назва проекту, оскільки предметом його розгляду є не тільки заробітна плата, а й фінансування видатків, пов'язаних з депутатською діяльністю.

Таким чином, з урахуванням наведеного вище Головне управління, як і раніше, вважає, що соціальна справедливість у сфері оплати праці народних депутатів України може бути досягнута не шляхом механічного зменшення отримуваної ними заробітної плати до розміру не більше двох мінімальних заробітних плат, а шляхом встановлення депутатам такої заробітної плати, яка б адекватно відображала той рівень кваліфікації, важливості вирішуваних

¹ The Parliamentary Mandate. A Global Comparative Study, Inter-Parliamentary Union, 2000 (Парламентський мандат. Світове порівняльне дослідження, Міжпарламентський Союз, 2000 р.): Режим доступу: http://www.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf

питань та соціальної відповідальності, який має місце при добросовісному виконанні народним депутатом України своєї роботи².

З огляду на викладене Головне управління не підтримує прийняття цього законопроекту.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Мірошниченко, Л. Демчук

² У цьому зв'язку видається цікавим досвід держав-членів ЄС. Так, наприклад, у 2016 році італійські депутати отримували найвищу зарплату в ЄС – близько 167 000 € на рік. Члени парламентів Італії, Австрії, Німеччини та Нідерландів отримували вищу зарплату, ніж члени Європарламенту (річна зарплата яких становила близько 96 000 €). У країнах Східної Європи (Румунія, Болгарія) члени парламенту отримують меншу заробітну плату, ніж у країнах Центральної (Італія, Австрія) та Північної Європи (Швеція, Фінляндія). Так, в Румунії член парламенту станом на кінець 2016 року отримував річну зарплату у розмірі €18 984. /Див.: Заробітна плата президентів, міністрів та керівників державних підприємств країн Європейського Союзу. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. С. 3-4. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29457.pdf>



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B420047F32C01
Дійсний до: 10.11.2020 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/18381 від 26.03.2020



44003