

УДК 342

Ірина Костицька

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
заст. завідуючого відділом  
Інституту законодавства Верховної ради України

## КЛАСИФІКАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ МОДЕЛЕЙ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА

<http://doi.org/10.23939/law2020.26.288>

© Костицька І., 2020

Розглянуто питання організації влади у сучасних державах на засадах відповідального представницького правління, реалізація якого можлива тільки через ефективну та відповідальну діяльність членів парламенту. Автор підкреслює, що специфіка конституційного закріплення юридичної відповідальності парламентаріїв виявляється залежною від реалізації державами демократичних стандартів парламентаризму, і на підставі дослідження виділяє такі моделі конституційного закріплення юридичної відповідальності депутатів: традиційні європейські, реформаторські, перехідні, традиційні національні просвітоєвропейські). Також у статті звертається увага на домінування трьох основних способи конституційної фіксації юридичної відповідальності парламентаріїв: негативного (заборона притягати до відповідальності парламентарія за певні види правопорушень), позитивного (встановлення меж, специфіки, видів, підстав юридичної відповідальності парламентаріїв) та змішаного (поєднання елементів двох вищеозначених підходів та запровадження регулювання виключень зі сфери юридичної відповідальності (зокрема, шляхом установлення парламентських імунітетів та індемнітетів). Узагальнивши аналіз конституційно-правового регулювання цих проблем, автор визначає характеристики інституту юридичної відповідальності, зокрема, у вигляді прямої конституційної заборони притягнення парламентарія до юридичної відповідальності за певні діяння, відсилки до законодавчого регулювання принципів притягнення депутатів парламентаріїв до юридичної відповідальності, фіксації юридичних (конституційних) випадків (підстав) притягнення парламентаріїв до юридичної відповідальності або певних конституційно окреслених (безпосередньо поіменованих) видів юридичної відповідальності парламентаріїв, а також встановлення певних позитивних юридичних (конституційно-правових) зобов'язань або заборон, адресованих безпосередньо парламентаріям і визначення інстанцій юридичної відповідальності парламентаріїв. При цьому кожен із наведених варіантів характеристики ілюструється посиланнями на конституції відповідних держав Європи і світу. Завдяки узагальненню конституційних моделей юридичної відповідальності парламентаріїв у статті надається порівняння їх за базових юридичних ознак, що відображають правову природу означеного феномену, а також проводяться паралелі з розвитком досліджуваного інституту в Україні, зроблено висновок про те, що скасування депутатського імунітету в нашій державі є тільки початком реформування юридичної відповідальності народних депутатів та ознакою утвердження принципу відповідального представницького правління.

**Ключові слова:** інститут юридичної відповідальності депутатів парламенту, моделі конституційного закріплення юридичної відповідальності парламентаріїв, способи конституційної фіксації юридичної відповідальності депутатів.

Питання щодо оптимального способу закріплення юридичної відповідальності членів парламенту на конституційно-правовому рівні сьогодні в силу сформованості громадянського суспільства, яке відважно вступає у діалог з державою та претендує на відповідальне представницьке правління, залишається украй актуальним завданням, що потребує свого неодмінного розв'язання з урахуванням здобутків конституційно-правової науки та практики реалізації конституційного законодавства.

До певної міри, специфіка конституційного закріплення юридичної відповідальності парламентаріїв виявляється залежною від реалізації державами демократичних стандартів парламентаризму та відповідального представницького правління, що знаходять своє втілення в конституційній теорії і практиці:

1) моделі, що ґрунтуються на відповідних сталих демократичних традиціях і відзначаються найбільш ґрунтовною і послідовною реалізацією ключових демократичних стандартів у галузі юридичної відповідальності парламентаріїв (традиційні європейські моделі – Франція, Німеччина, Великобританія, скандинавські країни);

2) моделі, що відображають нетривкість конституційної інституціалізації юридичної відповідальності парламентаріїв з огляду на порівняно нетривалий період функціонування парламентаризму і продовжують реформування парламентських інституцій (реформаторські – Польща, Латвія, Литва, Естонія);

3) моделі конституційного закріплення переважно центрально- та східноєвропейського регіонів, що орієнтуються на конституційні моделі, втілені в західноєвропейських країнах, проте не мають завершеної конституційної інституціалізації юридичної відповідальності парламентарія (перехідні – Україна, Угорщина);

4) моделі, конституційне закріплення юридичної відповідальності парламентаріїв яких тяжіє більшою мірою до національних традицій і лише частково поєднується із західноєвропейськими трендами розвитку у відповідній сфері конституційно-правових відносин (традиційні національні проєвропейські – Бангладеш, Таїланд, Туреччина).

Відтак, своєрідність конституційного закріплення юридичної відповідальності парламентаріїв може аналізуватися крізь призму конституцій країн так званого “старого світу”, країн зі “сталого демократією”, країн “перехідної (неусталеної) демократії”, а також країн, що демонструють переважно незахідні моделі конституційного закріплення юридичної відповідальності парламентаріїв. Втім, такий аналіз дає лише найзагальніше – переважно загальноцивілізаційне – уявлення щодо специфіки власне конституційного закріплення юридичної відповідальності парламентаріїв і тому, природно, потребує суттєвої наукової деталізації в ході подальшого поглиблення дослідницького пошуку.

При цьому, як показує науковий аналіз, домінують три основних способи конституційної фіксації юридичної відповідальності парламентаріїв: негативний, позитивний та змішаний (комбінований). Такі способи ми виокремлюємо на підставі тлумачення змісту і спрямованості відповідних конституційних норм, що можуть мати дещо різні вектори свого спрямування.

Так, у випадку негативного способу закріплення, конституційне регулювання або взагалі забороняє притягати до відповідальності парламентарія за певні види порушень правових норм, або ж мінімізує можливості такого притягнення (статті 46-47 Конституції ФРН, стаття 26 Конституції Франції, стаття 102 Конституції Беларусі).

У випадку позитивного способу регулювання конституція держави встановлює здебільшого межі, специфіки, види, підстави юридичної відповідальності парламентаріїв та інстанції їх відповідальності (статті 259–279 Конституції Таїланду). Характерним у цьому випадку є доволі детальне, як для конституції, регулювання питань юридичної відповідальності парламентаріїв на рівні конституції держави.

Нарешті, при змішаному, або комбінованому, способі конституційна регламентація поєднує елементи двох вищезначених підходів, регулюючи окремі елементи виключень зі сфери юридичної відповідальності (зокрема, шляхом установаження парламентських імунітетів та індемнітетів), а також фіксуючи окремі форми, прояви, сторони, види та/або елементи юридичної відповідальності парламентаріїв (зокрема, перед парламентом) (статті 80–81 Конституції України, статті 105 і 107 Конституції Польщі, статті 69–71 і 78 Конституції Бангладеш).

Як показує вивчення юридичної літератури та зарубіжного законодавства, домінування негативного способу конституційного закріплення юридичної відповідальності парламентаріїв було властиве переважно попереднім етапам конституційно-правового будівництва і втілене здебільшого у текстах конституцій, прийнятих до другої половини ХХ ст. Натомість, із розширенням обсягу та деталізацією власне конституційного регулювання, відповідним конституційним текстам стали більшою мірою властиві різні комбінації двох “чистих” – негативного та позитивного – або ж переважання (як у випадку Таїланду) суто позитивного способу закріплення юридичної відповідальності парламентаріїв, що найяскравіше простежується на прикладі новітніх основних законів, прийнятих і чинних натеper у різних країнах світу. На думку фахівців, на вибір саме таких способів конституційного закріплення суттєво впливають, зокрема, “історичні традиції, рівень розвитку демократії, правової культури та юридичної науки, особливості менталітету народу, інші фактори політико-правового, та соціально-психологічного характеру”[1].

Водночас як важливу рису такого закріплення зазначимо, що специфіка конституційного регулювання (за умови існування будь-якої з трьох вищезначених моделей конституційного регулювання) ґрунтується на домінуванні конституційного закріплення негативної юридичної відповідальності парламентарія – на протигагу позитивній відповідальності, яка ще й досі не здобула однозначного і послідовного визнання на рівні конституційно-правової доктрини. Натомість елементи позитивної відповідальності парламентарія здебільшого евентуально передбачаються (закріплюються) на конституційному рівні або ж виводяться вченими на підставі системного тлумачення ними відповідних конституційних положень.

Якщо узагальнити основні риси чинних моделей конституційного закріплення інституту юридичної відповідальності парламентаріїв, що згадується у конституціях (конституційних актах) більшості країн світу, то вони можуть бути резюмовані такими провідними конституційно-правовими характеристиками:

у вигляді прямої конституційної заборони притягнення парламентарія до юридичної відповідальності на певні діяння, що, відповідно, звужує обсяг юридичної відповідальності цієї особи (частина перша статті 105 Конституції Польщі, частина перша статті 27 Конституції Чехії, статті 50-51 Конституції Японії, частина перша статті 57 Конституції Австрії, пункт 28 Конституції Латвії, частина перша статті 78 Конституції Словаччини, частина перша статті 98 Конституції РФ, частина перша статті 102 Конституції Республіки Білорусії, частина друга статті 105 Конституції Індії, стаття 112 Конституції Єгипту);

у вигляді відсилки до законодавчого регулювання принципів притягнення депутатів парламентаріїв до юридичної відповідальності (частина шоста статті 105, частина третя статті 198 Конституції Польщі, стаття 117 Конституції Португалії, частина сьома статті 57 Конституції Австрії, частина третя статті 105 Конституції Індії, стаття 63 Конституції Сінгапуру);

у вигляді фіксації юридичних (конституційних) випадків (підстав) притягнення парламентаріїв до юридичної відповідальності (частина друга статті 107 Конституції Польщі, статті 46–47 Конституції Сінгапуру, стаття 81 Конституції України);

у вигляді фіксації певних конституційно окреслених (безпосередньо поіменованих) видів юридичної відповідальності парламентаріїв, зокрема конституційної (частина друга статті 198 Конституції Польщі), кримінальної (частини друга, четверта та шоста статті 105 Конституції Польщі, частини друга та четверта статті 27 Конституції Чехії, стаття 69 Конституції Болгарії, частина перша статті 157 Конституції Португалії, частина третя статті 57 Конституції Австрії, пункт 30 Конституції Латвії, стаття 75 Конституції Хорватії, частина друга статті 78 Конституції Словаччини, стаття 113 Конституції Єгипту), дисциплінарної (частини друга – третя статті 27 Конституції Чехії, частина перша статті 157 Конституції Португалії, частини друга – третя статті 78 Конституції Словаччини), цивільної (частина перша статті 157 Конституції Португалії, частина друга статті 78 Конституції Словаччини), адміністративної (пункт 30 Конституції Латвії);

у вигляді встановлення певних позитивних юридичних (конституційно-правових) зобов'язань або заборон, адресованих безпосередньо парламентаріям (частина перша статті 107 Конституції Польщі, стаття 54 Конституції Бразилії, стаття 109 Конституції Єгипту, стаття 159 Конституції Португалії, статті 69-71 Конституції Бангладеш, стаття 78 Конституції України);

у вигляді встановлення інстанцій юридичної відповідальності парламентаріїв (перед власне самим лише парламентом – стаття 57 Конституції Австрії, стаття 27 Конституції Чехії, стаття 110 Конституції Єгипту; перед парламентом та судом – стаття 105 Конституції Польщі, статті 53-55 Конституції Бразилії; перед парламентом, судом та політичною партією, від якої вони балотувалися на виборах, - стаття 160 Конституції Португалії, стаття 81 Конституції України);

у вигляді прямої конституційної заборони імперативного мандата, що виключає народ (виборчий корпус) як інстанцію відповідальності за правопорушення з боку парламентарія (стаття 67 Конституції Італії, стаття 38 Конституції ФРН, стаття 27 Конституції Франції, стаття 67 Конституції Іспанії).

Якщо виходити власне з обсягу конституційного закріплення інституту юридичної відповідальності парламентаріїв, то тут, з певним ступенем умовності, можна, на наш погляд, виокремити три основні моделі: 1) модель базового рівня (закріплення конституційного принципу юридичної відповідальності держави та/або органів публічної влади (а відтак і парламенту) як універсальної конституційної відповідальності, закріплення обмеженої парламентської недоторканності депутатів парламенту); 2) фрагментовану конституційну модель (закріплення конституційної відповідальності держави та органів публічної влади перед особою та суспільством, закріплення парламентської недоторканності депутатів парламенту (палат парламенту), що може мати як обмежений, так і абсолютний характер); 3) деталізовану конституційну модель (розширений формат власне конституційного регулювання підстав, порядку, санкцій у частині настання зазначеної відповідальності).

Із наукової точки зору, узагальнені основні риси трьох вищезначених конституційних моделей юридичної відповідальності парламентаріїв уможливають порівняння їх за базовими юридичними ознаками, що відображають правову природу означеного феномену. Із відповідними положеннями Конституції України таке порівняння може мати як узагальнений характер, так і потребувати подальшої деталізації стосовно певного елемента згаданого конституційного інституту.

Як впливає з порівняльного конституційно-правового аналізу, українська конституційна модель юридичної відповідальності парламентаріїв об'єктивно тяжіє до другої з трьох вищеокреслених моделей, себто до фрагментованої конституційної моделі. Таким чином, вона відзначається закріпленням юридичної (конституційної) відповідальності держави перед особою та

суспільством, закріпленням відносної парламентської недоторканності депутатів парламенту (такий імунітет не має абсолютного характеру, оскільки допускається кримінальне переслідування народного депутата за згодою Верховної Ради України (стаття 80 Конституції України), характеризується фіксацією окремих випадків, підстав та санкцій за конституційні правопорушення, що адресовані парламентаріям (стаття 81 Конституції України) і відображають своєрідність їх конституційно-правового статусу.

Відповідно, українська модель, з одного боку, узалежнювала юридичну відповідальність парламентаріїв від юридичної відповідальності держави і парламенту, а, з другого боку, фактично “фрагментувала” цю відповідальність парламентаріїв, оскільки Конституція України, в силу свого призначення та обмеженого обсягу правового регулювання, не охоплює всі види такої відповідальності, натомість фіксуючи лише найбільш значимі, з точки зору конституцієдавця.

Будучи охарактеризована з точки зору динаміки періоду незалежності України, така модель виявляє тенденцію еволюції від моделі базового рівня, що була властива переважно конституційному регулюванню відповідних правовідносин упродовж 1991-1996 років, до фрагментованої конституційної моделі юридичної відповідальності народних депутатів. Саме становлення вітчизняної моделі парламентаризму головним чином і узалежнювало конкретну конституційну інституціалізацію моделі юридичної відповідальності парламентаріїв. Надзвичайно стислий, з історичного погляду, період такого становлення і розвитку зумовив і досить високу динаміку змін означеної базової моделі, яка об’єктивно накладалася на незавершений конституційний процес, що досі триває в Україні.

Відзначимо, що протягом конституційних змін 2004-2014 років згадана модель зазнала більшої деталізації, зокрема, за рахунок включення положень про політичну партію, як додаткову інстанцію відповідальності парламентарія, та додаткових підстав для дострокового припинення депутатських повноважень у разі невходження або виходу зі складу депутатської фракції, від партії якої парламентарій був обраний до складу парламенту. Водночас, у зв’язку з відмовою на конституційному рівні від імперативного мандату (1996 рік) зникла й можливість дострокового припинення повноважень народних депутатів України безпосередньо самими виборцями.

Разом з тим, подальшого розширення меж юридичної відповідальності парламентаріїв в Україні саме на конституційному рівні протягом 2014-2019 років відбулося в результаті скасування інститут парламентської недоторканності, що, зокрема, було предметом багатьох внесених на розгляд Верховної Ради України конституційних законопроектів, які, щоправда, так і не були до 2019 року прийняті як закони<sup>3</sup>. Утім, конкретно-історичні перипетії конституційного процесу та політична заангажованість багатьох провідних суб’єктів конституційних реформ указують на те, що саме з реалізацією вищезначеної настанови та скасування конституційного інституту недоторканності парламентаріїв може бути (і з великим ступенем ймовірності буде) пов’язаний ключовий тренд подальшої еволюції конституційного інституту юридичної відповідальності парламентаріїв в Україні уже найближчим часом, а також поява підстав для перегляду питання про класифікаційне місце української моделі юридичної відповідальності у розряді визначених світових моделей цього інституту.

---

<sup>3</sup> Маються на увазі законопроекти, що були предметом розгляду протягом діяльності Верховної Ради України восьмого скликання, зокрема це: проект Закону про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773 від 19.07.2017 року) та проект Закону про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203 від 17.10.2017 року). Жоден з них так і не став законом, попри позитивні висновки, що були надані щодо змісту згаданих конституційних законопроектів Конституційним Судом України.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Тодыка Ю. Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине : монография / Ю. Н. Тодыка, О. Ю. Тодыка. – К. : Юрид. думка, 2004. – С. 197. Шаповал В. Політико-правова категорія народного представництва: питання теорії / В. Шаповал // Право України. – 2013. - № 5. – С. 13. 2. Оніщенко Н. М. Проблеми поняття, сутності та природи права / **Н. М. Оніщенко** // Юрист України. - 2011. - № 2. - С. 5-10. 3. Бориславська О. Конституційна реформа як шлях формування в Україні конституційної системи обмеженого правління (на основі досвіду європейської моделі конституціоналізму) // Право України. 2014. № 7. С. 47–54. 4. Lord C., Pollak J. Representation and Accountability: Communicating Tubes? // West European Politics. 2010. № 33. P. 968–988. 5. Pitkin H. F. The Concept of Representation: Murphy Colleen, Gardoni Paolo, McKim Robert. Climate change and Its Imhacts. Risk and Inequalities. Springer International Publishiing, AG, part of Springer Nature, 2018|| [http:// doi.org\10.1007\978-3-319-77544-9](http://doi.org/10.1007/978-3-319-77544-9). - P. 191.

### REFERENCES

1. Тодыка Yu.N. *Konstytutsyonno-pravovoi status cheloveka y hrazhdanyna v Ukrayne* [Constitutional and legal status of man and citizen in Ukraine] : monohrafiya / Yu. N. Тодыка, О. Yu. Тодыка. – К. : Yuryd. dumka, 2004. – P. 197. Shapoval V. *Polityko-pravova katehoriia narodnoho predstavnytstva* [Political and legal category of people's representation]: pytannia teorii / V. Shapoval // Pravo Ukrainy. – 2013. - № 5. – P. 13. 2. Onishchenko N. M. *Problemy poniattia, sutnosti ta pryrody prava* [Problems of concept, essence and nature of law ]/ N. M. Onishchenko // Yuryst Ukrainy. - 2011. - № 2. - P. 5-10. 3. Boryslavska O. *Konstytutsiina reforma yak shliakh formuvannia v Ukraini konstytutsiinoi systemy obmezhenoho pravlinnia (na osnovi dosvidu yevropeiskoi modeli konstytutsionalizmu)* [Constitutional reform as a way of forming a constitutional system of limited government in Ukraine (based on the experience of the European model of constitutionalism)] // Pravo Ukrainy. 2014. № 7. P. 47–54. 4. Lord C., Pollak J. Representation and Accountability: Communicating Tubes? // West European Politics. 2010. № 33. P. 968–988. 5. Pitkin H. F. The Concept of Representation: Murphy Colleen, Gardoni Paolo, McKim Robert. Climate change and Its Imhacts. Risk and Inequalities. Springer International Publishiing, AG, part of Springer Nature, 2018|| [http:// doi.org\10.1007\978-3-319-77544-9](http://doi.org/10.1007/978-3-319-77544-9). - P. 191.

Дата надходження: 17.04.2020 р.

Iryna Kostytska

Candidate of Law Sciences, Senior Researcher,  
Deputy Head of the Department  
of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada  
of Ukraine  
ORCID: 0000-0003-2336-1426

### CLASSIFICATION OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL MODELS OF RESPONSIBILITY OF DEPUTIES: WORLD EXPERIENCE AND UKRAINIAN PRACTICE

The article explores the important issue of the organization of power in modern states on the basis of responsible representative government, which implementation is possible only through the effective and responsible activities of Members of Parliament. The author emphasizes that the specifics of constitutional consolidation of legal responsibility of parliamentarians depends on the implementation of democratic standards of parliamentarism, and on the grounds of the study he identifies the following models of constitutional recognition of legal responsibility of deputies: traditional European, reformative, transitional, traditional national pro-European). The article also draws attention to the dominance of three primary ways of constitutional recognition of legal responsibility of parliamentarians: negative (prohibition to prosecute parliamentarians for certain types of offenses), positive (setting limits, specifics, types, basis of legal responsibility of parliamentarians) and mixed (combination of the above two elements and introduction of exception regulations from the sphere of legal responsibility (in particular, by establishing parliamentary immunities and indemnities)). Summarizing the analysis of the constitutional and legal regulation of these problems the author defines the characteristics of legal responsibility, in particular, in the form of a direct constitutional prohibition

to bring parliamentarians to justice for certain acts, references to legislative regulation of the principles bringing parliamentarians to justice, fixing legal (constitutional) cases (grounds) of bringing parliamentarians to legal responsibility and certain constitutionally outlined (directly named) types of legal responsibility of parliamentarians, as well as establishing certain positive legal (constitutional and legal) obligations or prohibitions addressed directly to parliamentarians and determining instances of legal responsibility of parliamentarians. Thus, each of the resulted variants of the characteristic is illustrated by references to the constitutions of the corresponding states of Europe and the world. Due to the generalization of the constitutional models of legal responsibility of parliamentarians, the article compares it with basic legal features reflecting the judicial nature of this phenomenon, as well as draws parallels with the development of the institute in Ukraine; it is concluded that the abolition of parliamentary immunity in our state is only the beginning of reforms of the legal responsibility of People's Deputies and it is a sign of approval of the principle of responsible representative government.

**Key words:** institute of legal responsibility of Members of Parliament, models of constitutional recognition of legal responsibility of parliamentarians, ways of constitutional fixation of legal responsibility of deputies.