

ЛЕНГЕР Я. І.,доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного
права*(Волинський національний університет
імені Лесі Українки)*

ORCID ID: 0000-0003-2666-9709

УДК 342.1 +347.1 +347.5 +341.6

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.5.68>**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРОВАВА ТА ПОЛІТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ УРЯДУ:
ВІДМЕЖУВАННЯ ВІД ІНШИХ ВИДІВ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

Стаття присвячена дослідженню питання розмежування конституційно-правової та політичної відповідальності уряду від інших видів відповідальності. В ході дослідження з'ясовано об'єктивні критерії для розмежування випадків, в яких обрані посадові особи повинні нести лише політичну або конституційно-правову відповідальність за свої дії, від тих випадків, в яких доцільно застосовувати інший вид відповідальності. Насправді це питання стосується не лише критеріїв розмежування політичної відповідальності від інших видів відповідальності урядових посадових осіб, він стосується ширшого питання взаємозв'язку між політичною та правовою відповідальністю, яке є складним як у загальній конституційній теорії, так і в національному законодавстві.

Акцентовано увагу на факті існування трьох основних категорій виборних посадових осіб, які в принципі можуть бути притягнуті до політичної (а також правової) відповідальності: глави держав, міністри уряду (включаючи прем'єр-міністрів і всіх членів уряду) і члени парламенту (депутати). Встановлено, що правила і процедури відповідальності, як правові, так і політичні, в більшості конституційних систем відрізняються для кожної з цих трьох категорій. Як глави держав, так і депутати часто (хоча й з різних причин) користуються вищим ступенем імунітету від правової відповідальності, ніж це зазвичай роблять міністри уряду. Більшість справ, в яких виникали суперечки щодо співвідношення правової та політичної відповідальності, стосуються міністрів. Тому до розгляду основна увага буде стосуватися саме цієї категорії, оскільки частота порушень Основного закону України з боку владних інституцій не завжди підпадає адекватному реагуванню за допомогою традиційних видів юридичної відповідальності, що становить як науковий так і практичний інтерес та актуальність. В процесі аналізу достатньої кількості правової літератури встановлено, що політичну і конституційно-правову відповідальність членів уряду можна розглядати як два кола, з яких політична є найбільш охоплюючим поняттям, а конституційно-правова відповідальність, враховуючи її подвійну конституційно-політичну складову, дещо обмеженою, особливою формою відповідальності уряду.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, політична відповідальність, санкції, санкції як міра конституційної відповідальності, уряд, міністри, влада, демократія, відповідальність уряду.



Lenher Ya. I. Constitutional, legal and political responsibility of the government: separation from other types of responsibility

The article is devoted to the study of the issue of distinguishing the constitutional, legal and political responsibility of the government from other types of responsibility. In the course of the study, objective criteria have been clarified to distinguish cases in which elected officials should bear only political or constitutional-legal responsibility for their actions, from those cases in which it is expedient to apply another type of responsibility. In fact, this question concerns not only the criteria for distinguishing political responsibility from other types of responsibility of government officials, it concerns the broader issue of the relationship between political and legal responsibility, which is complex both in general constitutional theory and in national legislation.

Attention is focused on the fact of the existence of three main categories of elected officials, who, in principle, can be brought to political (as well as legal) responsibility: heads of state, government ministers (including prime ministers and all members of the government) and members of parliament (deputies). It has been established that the rules and procedures of responsibility, both legal and political, in most constitutional systems differ for each of these three categories. Both heads of state and deputies often (albeit for various reasons) enjoy a higher degree of immunity from legal responsibility than government ministers usually do. Most of the cases in which there have been disputes about the ratio of legal and political responsibility concern ministers. Therefore, the main attention will be focused on this category, since the frequency of violations of the Basic Law of Ukraine by government institutions does not always fall into an adequate response with the help of traditional types of legal responsibility, which is of both scientific and practical interest and relevance. In the process of analyzing a sufficient amount of legal literature, it has been established that the political and constitutional-legal responsibility of government members can be considered as two circles, of which political is the most encompassing concept, and constitutional and legal responsibility, taking into account its dual constitutional-political component, is a somewhat limited, special form of government responsibility.

Key words: *constitutional and legal responsibility, political responsibility, sanctions, government, ministers, power, democracy, government responsibility.*

Постановка проблеми. Співвідношення правової та політичної відповідальності міністрів є основоположним питанням конституційного права, яке є складним і часто чутливим. Існує велика різноманітність у тому, як це регулюється національним конституційним законодавством в Україні так і в державах-членах Ради Європи. Не існує єдиної найкращої моделі, як поки що немає єдиних європейських стандартів з точки зору жорсткого права, крім тих, які можна вивести з Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ). Крім того, для того, щоб отримати всеосяжне порівняльне розуміння, необхідно порівняти не лише правові норми та процедури щодо відповідальності урядовців у державах-членах Ради Європи, але й спосіб, у який вони тлумачаться та застосовуються на практиці. Потребують визначення ключові поняття «політична», «правова» міністерська відповідальність, а також основні відносини між ними. Наприклад, правила і процедури притягнення урядових міністрів до юридичної відповідальності часто більшою чи меншою мірою є «політичними», оскільки деякі з основних санкційних положень, що застосовуються до міністрів (наприклад, «зловживання службовим становищем»), мають дуже широкий і нечіткий характер. Зацікавленість вищевказаними питаннями і становить як теоретичний так і практичний інтерес в доктрині конституційного права.

Стан наукової розробки проблеми. Достатньо велика кількість українських науковців займається питаннями конституційної та юридичної відповідальності, зокрема: Н. М. Батанова, Ю. М. Бисага, А. З. Георгіца, Л. М. Дешко, В. С. Журавський, А. Р. Крусян,



О. В. Марцеляк, О. В. Мельник, Н. В. Мішина, Л. Р. Наливайко, М. Ф. Орзіх, В. Ф. Погорілко, І. В. Процюк, О. Я. Рогач, А. О. Селіванов, С. Г. Сergyogina, В. Ф. Сіренко, О. В. Скрипнюк, І. Є. Словська, О. В. Совгіря тощо [8-14]. Основуючись на вище перерахованих дослідженнях все ж бачимо необхідність в більш детальному опрацюванні саме питання конституційно-правової та політичної відповідальності уряду, через двоякість розуміння, від ототожнення до повного розмежування, що і становить науковий інтерес.

Мета роботи. Теоретичні засади визначення питання політичної, конституційно-правової відповідальності уряду та їх відмежування від інших видів відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Політичну і конституційно-правову відповідальність членів уряду можна розглядати як два кола, з яких політична є найбільш широким, охоплюючи, в принципі, все, що робить міністр уряду. Конституційно-правова відповідальність – це більш обмежене поняття, яке охоплює лише ті випадки, в яких міністр порушує закон, і де є потенційні правові наслідки, якими можуть форми правових санкцій [7].

До прикладу Венеціанська комісія використовує у своєму звіті термін «політична» міністерська відповідальність у широкому сенсі, охоплюючи всі способи, за допомогою яких міністр уряду може бути «відповідальним» за політичні дії, починаючи від простої критики в парламенті чи засобах масової інформації, закінчуючи невдачею на виборах, до результатів більш формалізованих процедур парламентського контролю та нагляду. Включаючи відповіді на запитання, комітетські слухання, спеціальні слідчі комісії тощо. У парламентських системах кінцевою формою політичної відповідальності міністрів є вотум недовіри, який зобов'язує міністра (а іноді і весь кабінет) піти у відставку [7].

На практиці за природою політики політична відповідальність може охоплювати все, що робить або не робить міністр уряду, незалежно від того, чи є «об'єктивні» підстави для критики чи ні. Опозиція не зобов'язана «доводити», що міністр зробив щось неправильно, щоб притягнути його чи її до політичної відповідальності. Політична відповідальність може здійснюватися неформальним шляхом, наприклад, простою критикою, або через формалізовані парламентські та інші процедури, які регулюються правовими нормами, але які, тим не менш, є «політичними». Отже, вотум недовіри, за цією термінологією, слід вважати «політичною» санкцією, навіть якщо процедура законодавчо врегульована і рішення створює формальний обов'язок піти у відставку [3].

У будь-якій політичній системі, що керується принципами верховенства права, міністри уряду також зобов'язані дотримуватися закону і можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності, якщо вони його порушують. У більшості країн існують спеціальні правила щодо правового імунітету для глав держав (королів і президентів) і для членів парламенту, але правила про імунітет для міністрів урядів менш поширені, і в тій мірі, в якій такі правила є, вони часто менш далекосяжні.

ЄСПЛ використовує три альтернативні критерії для визначення того, чи є санкція кримінальною чи ні – «класифікація правопорушення в національному законодавстві, характер правопорушення, а також характер і суворість покарання» [4]. Це означає, що правові санкції проти міністрів можуть бути класифіковані як «кримінальні» відповідно до ЄКПЛ, а отже, підпадають під вимоги статей 6 та 7, навіть якщо вони не вважаються такими відповідно до національного конституційного та кримінального законодавства. Класифікація правопорушення як «дисциплінарного» в національному законодавстві, наприклад, не виключає його автоматично зі сфери дії статті 6 ЄКПЛ [2].

Політична відповідальність – це поняття, яке в основному використовується для міністрів уряду, які все ще перебувають на посаді і які можуть бути підзвітні, наприклад, парламентом. Після того, як вони покинули свої посади, ймовірність притягнути колишніх міністрів до політичної відповідальності зазвичай набагато менша, хоча вони все ще можуть бути об'єктом критики за минулі дії. З іншого боку, інші види відповідальності можуть бути застосовані як до нинішніх, так і до колишніх міністрів, за дії, вчинені під час перебування на посаді. Політичний контекст, однак, може бути зовсім іншим. Для чинного міністра загроза кримінальних звинувачень, швидше за все, виходитиме від опозиції або



від зовнішніх суб'єктів (ЗМІ, прокурора). Для колишнього міністра існує інша загроза – що звинувачення можуть бути висунуті і новою владою в результаті зміни політики навіть як помсти за минулі розбіжності.

Крім того, поки що існує мало спільних європейських стандартів у цій сфері. Існують мінімальні вимоги, які випливають з Європейської конвенції з прав людини (ЕКПЛ), зокрема статей 6 і 7, і які є обов'язковими для всіх держав-членів Ради Європи [2]. Але крім цього, не існує загальноєвропейського «жорсткого закону» з цього питання. Можна, однак, спробувати встановити спільні стандарти як керівні принципи «м'якого права», що випливають із загальних принципів демократії та верховенства права, а також з порівняльних досліджень [5].

Загалом зрозумілим є факт, що основним стандартом має бути теза про те, що урядовці несуть політичну відповідальність за свої політичні дії, і це є демократично правильним способом забезпечення підзвітності в рамках політичної системи. Дії та рішення міністрів часто є політично суперечливими і можуть згодом виявитися дуже нерозумними і такими, що завдають шкоди національним інтересам.

Слід також враховувати особливості процедур прийняття політичних рішень та «політичної гри». Для демократії важливо, щоб урядові міністри мали простір для маневру, щоб проводити політику, для якої вони були обрані, з широким діапазоном помилок, без загрози кримінальних санкцій, що нависає над ними. У добре функціонуючій демократії міністри несуть відповідальність за свою політику політичними засобами, а не вдаються до інших видів відповідальності, зокрема кримінальної.

Якщо міністр грубо порушує чіткий конституційний обов'язок, це може мати серйозні наслідки для політичної системи та суспільних інтересів і може бути законно кваліфіковано як кримінальний злочин. Однак, якщо конституційне зобов'язання має більш політичний характер, то це повинно бути, в першу чергу, питанням політичної відповідальності, а кримінальне переслідування повинно розглядатися лише як крайній захід (*ultima ratio*), який слід застосовувати лише у випадку особливо тяжких [і явних злочинів проти об'єктивних інтересів демократичної держави] [6].

За Конституцією України передбачена конституційна та політична відповідальність Кабінету Міністрів України. Припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади Президентом України на підставі п. 10 ч. 1 ст. 106 Конституції України [1] або відставка Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри згідно зі ст. 87 Конституції України означає, що відповідна оцінка діяльності членів Кабінету Міністрів України та керівників інших центральних органів виконавчої влади може стосуватися як законності їх дій, так і мати суто політичний характер [1].

Зокрема, відставка Кабінету Міністрів України може бути наслідком політичної відповідальності як результат прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, яка не має ознак юридичної відповідальності. Для останньої характерним є порушення юридичних норм, без чого не можлива реалізація санкції правової норми.

Разом з тим з факту припинення повноважень зазначених осіб можуть виникати правовідносини, що мають похідний від політичної відповідальності характер. У разі виникнення спору про право щодо них названі особи не позбавляються права на оскарження в суді окремих положень вказаних актів, зокрема щодо зміни дати, формулювання звільнення тощо.

Судовий захист прав і свобод людини і громадянина необхідно розглядати як вид державного захисту прав і свобод людини і громадянина. І саме держава бере на себе такий обов'язок відповідно до частини другої статті 55 Конституції України [1]. Право на судовий захист передбачає і конкретні гарантії ефективного поновлення в правах шляхом здійснення правосуддя. Відсутність такої можливості обмежує це право. А за змістом частини другої статті 64 Конституції України право на судовий захист не може бути обмежено навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану [1].

Згідно з ч. 2, ч. 3 ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, судочинство здійснюється Конституційним Судом



України та судами загальної юрисдикції [1]. Це означає, що до юрисдикції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції належить, відповідно до їх повноважень, також вирішення питань, які мають правовий (а не політичний) характер і які виникають у зв'язку з призначенням чи звільненням певних посадових осіб Президентом України або Верховною Радою України.

У зв'язку з тим, що відставка Кабінету Міністрів України може бути як санкцією конституційної відповідальності, так і санкцією політичної відповідальності, то і на практиці, і в доктрині підіймається питання чи можна оскаржити відставку того чи іншого члена уряду в суді, якщо перебуваючи на посаді ним добросовісно і без порушень норм Конституції виконувались покладені на нього обов'язки.

Конституція України гарантує кожному судовий захист його прав у межах конституційного, цивільного, господарського, адміністративного і кримінального судочинства України. Норми, що передбачають вирішення спорів, зокрема про поновлення порушеного права, не можуть суперечити принципу рівності усіх перед законом та судом і у зв'язку з цим обмежувати право на судовий захист.

Правове регулювання Конституцією України та спеціальними законами України статусу, зокрема Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб не означає, що на них не можуть поширюватися положення інших законів щодо відносин, не врегульованих спеціальними законами.

Тому немає юридичних підстав вважати, що окремі норми Кодексу законів про працю України не можуть не застосовуватися до членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та осіб, яких згідно з Конституцією України призначають на посади чи звільняють з посад Президент України або Верховна Рада України. Державні службовці мають право захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку, а рішення про припинення державної служби вони можуть оскаржити безпосередньо до суду.

Це не виключає можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності посадових осіб.

Висновки. Отже, до юрисдикції судів загальної юрисдикції належить, відповідно до їх повноважень, вирішення питань, що мають правовий характер - призначення чи звільнення певних посадових осіб Президентом України або Верховною Радою України. Але якщо застосовується така санкція конституційно-правової відповідальності, як відставка Уряду України, то ці питання не підвідомчі судам загальної юрисдикції. Має місце по суті політична відповідальність, а притягнення до неї оскарженню в суді не підлягає. Здатність національної конституційної системи відокремлювати і розмежовувати політичну і конституційно-правову відповідальність міністрів уряду (колишніх і теперішніх) є ознакою рівня функціонування і зрілості демократії, а також поваги до верховенства права.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. *Верховна Рада України*; Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80#Text>.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ, Протокол від 04.11.1950р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
3. ECtHR *Huhtamäki v. Finland*, 6 March 2012, § 44; *Cantoni v. France*, 15 November 1996, § 29.
4. *Coëme and Others v. Belgium*, 22 June 2000, § 145; *E.K. v. Turkey*, 7 February 2002, § 51.
5. ECtHR *Alimuçaj v. Albania*, 7 February 2012, § 149; *Jorgic v. Germany*, 12 July 2007, § 100.



6. ECtHR Jorgic v. Germany, quoted above, § 101; S.W. v. United Kingdom, 22 November 1995.
7. Report on the relationship between political and criminal ministerial responsibility. Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr James HAMILTON (Substitute Member, Ireland) Ms Maria Fernanda PALMA (Member, Portugal) Mr Fredrik SEJERSTED (Substitute Member, Norway) Mr Kaarlo TUORI (Member, Finland). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)001-e).
8. Васильченко О.П., Дешко Л.М., Лотюк О.С. Співвідношення конституційно-правової та політичної відповідальності суб'єктів виборчого процесу. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2024. Випуск 85: частина 1. С. 181-187.
9. Дешко Л.М., Васильченко О.П., Лотюк О.С. Люстрація як вид конституційно-правової відповідальності та відшкодування моральної шкоди, завданої в результаті порушення права особи на участь в управлінні державними справами: практика ЄСПЛ у справах проти України. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. №11. С. 554-566.
10. Дешко Л. Суб'єкти конституційно-правової відповідальності. Відновлення та системний післявоєнний розвиток України - переможниці в умовах нового світового правопорядку: аналіз, погляди, передбачення: міжнародна колективна монографія / за заг. ред. Бисаги Ю. М., Белова Д. М., Пирого І. С., Берч В. В., Скрипнюка О. В., Дешко Л. М., Заборовського В. В. та Продан В. І. Братислава, Ужгород: PIK-Y, 2023. С. 149-156. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/66292/1/monogr.pdf>.
11. Дешко Л. Правові та організаційні засади очищення влади в Україні та державах-учасниках ЄС. Конституційно-правові засади інтеграції до Європейського Союзу : XVII Тодиківські читання : зб. тез наук. доп. і повідомл. Міжнар. наук. конф. (14 листоп. 2024 р.), м. Харків / редкол.: Т. М. Слінько (голова) та ін. ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2024. С. 35-36.
12. Vasylchenko O., Deshko L. Regime of military occupation, human rights, elections and referendums: case of Ukraine. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. №1. 121-125.
13. Deshko L.M., Vasylchenko O.P., Lotiuk O.S. Crimean tatar national-territorial autonomy: regulatory and legal guarantees of the rights and freedoms for the indigenous peoples of Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2022. №3. P. 24–28.
14. Бисага Ю., Дешко Л., Нечипорук Г. Міжнародна безпека, національна безпека, конституційна безпека: теоретико-правові підходи. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 4. С. 43–49.

