

В. С. Кобрин

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук,
асист. кафедри конституційного та міжнародного права

ПРОБЛЕМИ ПРАКТИЧНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ КОНТРАСИГНУВАННЯ АКТІВ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

© Кобрин В. С., 2016

Проаналізовано конституційно-правовий інститут контрасигнування актів глави держави в Україні. Звернено увагу на проблеми практичного функціонування інституту контрасигнування в нашій державі. Запропоновано низку конституційних та законодавчих змін для вдосконалення процесу контрасигнації актів глави держави – Президента України.

Ключові слова: контрасигнування, глава держави, прем'єр-міністр, міністр, акт, підпис.

В. С. Кобрин

ПРОБЛЕМИ ПРАКТИЧЕСКОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА КОНТРАССИГНОВАНИЯ АКТОВ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В УКРАИНЕ

В статье проведен анализ конституционно-правового института контрасигнованных актов главы государства в Украине. Обращено внимание на проблемы практического функционирования института контрасигнованных в нашем государстве. Предложен ряд конституционных и законодательных изменений для совершенствования процесса контрасигнации актов главы государства – Президента Украины.

Ключевые слова: контрасигнованные, глава государства, премьер-министр, министр, акт, подпись.

V. S. Kobryn

THE PRACTICAL PROBLEMS OF FUNCTIONING THE INSTITUTE OF CONTRASIGNATURE ACTS OF THE HEAD OF THE STATE IN UKRAINE

The article analyzes the constitutional-legal institute of contrasignature acts of the head of the state. Attention is paid to the practical problems of functioning the institute of contrasignature in our country. It has been proposed a number of constitutional and legislative changes in order to improve the process of contrasignature acts of the head of the state – the president of Ukraine.

Key words: contrasignature, the head of the state, prime minister, minister, act, signature.

Постановка проблеми. Питання реформування державної влади в Україні, конституційної реформи та вдосконалення наявних механізмів взаємовідносин у владному трикутнику: “Президент–Верховна Рада–Кабінет Міністрів” залишаються актуальними та наболілими як з погляду теорії, так і з погляду практики. Одним із таких механізмів, без якого неможлива ані

повноцінна конституційна реформа, ані вдосконалення механізмів взаємовідносин у системі “стримувань і противаг влади” є інститут контрасигнування (контрасигнації) актів глави держави та роль і участь у цьому процесі Прем’єр-міністра України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженнями інституту контрасигнування в Україні займалися провідні вчені в галузі конституційного, адміністративного права та політології, зокрема: В. Б. Авер’янов, Ю. П. Битяк, С. В. Болдирєв, А. З. Георгіца, І. І. Дахова, А. А. Єзеров, В. П. Єрмолін, І. Б. Коліушко, В. В. Марченко, Н. Г. Плахотнюк, А. С. Романюк, О. В. Совгіря, В. М. Шаповал та ін. Окремо питання контрасигнації актів глави держави порушено у кандидатських дисертаціях, які стосувалися Президента України, зокрема у роботах: Д. М. Белова, А. Д. Тулієва, Д. М. Мазура, Л. М. Силенко та ін. З цієї тематики є низка публікацій різних експертів та фахівців.

Виклад основного матеріалу. Для початку з’ясуємо, що таке поняття “контрасигнування”. Оскільки саме слово є іншомовного походження вважаємо за доцільне звернутися до відповідного словника, який розтлумачує зміст запозичених слів. Контрасигнатура – (від лат. *Contrasignatura* – міністерський підпис – у конституційному праві зарубіжних держав підписання прем’єр-міністром або уповноваженим міністерства нормативного акта глави держави чи парламенту, що надає цьому документові юридичної сили [1, с. 357]. Водночас цей же словник під контрасигнацією (від лат. *сопіга* – проти і лат. *signo* – підписую, засвідчую печаткою) розглядає підпис в відповідного міністра на акті, що виходить від глави держави (монарха або президента), яким міністр бере на себе юридичну і політичну відповідальність за цей акт [1, с. 357–358].

З огляду на вищенаведене слід погодитися із думкою О. В. Совгтрі, що слід розмежовувати поняття “контрасигнування” (контрасигнація) та “контрасигнатура”. Перше слід розглядати як скріплення підписами прем’єр-міністра та відповідального міністра акта глави держави, друге – власне як сам підпис на такому акті [2, с. 67].

Також потрібно погодитися із низкою дослідників цього інституту, що контрасигнатура покладає на осіб, які її вчиняють перш за все політичну відповідальність. Про юридичну відповідальність у цьому разі можна вести мову лише у разі передбачення відповідних механізмів відповідальності та наявності і можливості застосування конституційних та інших санкцій до їхніх порушників.

Особливості “українського” варіанта контрасигнації полягають у тому, що в Україні не існує офіційного тлумачення терміна “контрасигнатура”, бо він не вживається у чинному законодавстві взагалі [3, с. 55]. Чинна редакція Основного Закону передбачає тільки, що акти Президента України, видані ним у межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 частини першої статті 106 Конституції України, скріплюються підписами Прем’єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання [4].

Не розвинутий на належному рівні в нашій державі такий елемент взаємодії як інститут контрасигнування. У всіх державах із змішаною республіканською і парламентарними формами правління, крім тих, що утворилися на терені колишнього СРСР, такий інститут є важливим засобом забезпечення повноважень глави держави. У різних країнах сфера застосування інституту контрасигнування різна [5, с. 233].

За умов змішаної республіканської форми державного правління контрасигнування стосується лише визначеного кола актів президента. Зауважимо, що в ч. 4 ст. 106 Конституції України йдеться про відповідальність міністра, який вчинив контрасигнування акта Президента України, за цей акт та його виконання. З огляду на усталену конституційну теорію було б коректним, коли відповідальним визначили і Прем’єр-міністра України. Інститут контрасигнування передбачений і в деяких президентських республіках, де уповноваженими міністрами скріплюються усі або визначена частина актів президента [6, с. 46].

Порядок контрасигнування зазвичай встановлений у конституції і може бути різним. У деяких країнах у тих випадках, коли повноваження глави держави і видані в його реалізацію акти

мають загальне значення, передбачено, що контрасигнування вчиняє прем'єр-міністр. Акти, зараховані до так званого галузевого управління, за таких обставин контрасигнує уповноважений член уряду самостійно чи за дорученням прем'єр-міністра. В інших країнах контрасигнування усіх відповідних актів вчиняє або сам прем'єр-міністр, або він же разом з іншим членом уряду. Згідно з ч. 2 ст. 106 Конституції України визначені акти Президента України "скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання"[6, с. 46].

У чинній Конституції це лише чотири пункти, тоді як в Конституції редакції 1996 р., таких пунктів у межах ст. 106 було аж тринадцять. Незважаючи на більшу кількість повноважень, які підпадали під інститут контрасигнатури, значно менше було непорозумінь та суперечностей.

Проте, заради правди потрібно сказати, що водночас він був суто формальним, адже цілком залежні від Президента України в частині установчої його функції Прем'єр-міністр і міністри скріплювали своїми підписами будь-які акти глави держави.

Контрасигнування, як правило, вчинюється у вираженій формі підписання (скріплення) уповноваженою посадовою особою акта, вже підписаного главою держави. Зокрема, таку форму має скріплення актів Президента України, хоча тривалий час здебільшого політиками дискутувалися питання відповідної форми. Рівень цієї дискусії засвідчив, зокрема, порівняння скріплення з так званим візуванням, а також протиставлення понять скріплення і контрасигнування. Водночас контрасигнування актів глави держави може мати інші форми. Наприклад, у Франції участь прем'єр-міністра й уповноваженого міністра в засіданні ради міністрів, акти якої підписав президент, вважається контрасигнуванням "де-факто"[6, с. 46–47].

Скріплення акта Президента України здійснюється через вчинення підписів Прем'єр-міністром України і міністром, відповідальним за акт та його виконання, на підписаному Президентом України аркуші оригінального примірника такого акта. Загальна тривалість зазначеної процедури не може перевищувати п'яти робочих днів з моменту надходження такого акта до Секретаріату Кабінету Міністрів України [7, с. 183].

Інша важлива проблема пов'язана із згаданим у попередніх розділах роботи інститутом контрасигнатури актів глави держави з боку Глави Уряду та відповідного міністра. Сьогодні згідно з ч. 4 ст. 106 Конституції України акти Президента України в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Зокрема, це:

- повноваження Президента України з призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в іноземних державах і за міжнародних організацій, приймання вірчих та відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав;
- повноваження з питань діяльності Ради національної безпеки та оборони України та прийнятих нею рішень;
- повноваження з питань приймання в Україні або в окремих її місцевостях рішення про введення надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей в Україні зонами надзвичайної екологічної ситуації;
- повноваження з питань утворення судів в Україні.

На перший погляд, це достатньо великий спектр питань, який дає змогу впливати на політику глави держави з боку Глави Уряду та інших членів Кабінету Міністрів України. На жаль, Прем'єр-міністр України, маючи такі конституційні можливості, не може їх сьогодні реалізувати сповна у зв'язку з відсутністю чіткого механізму та порядку застосування інституту контрасигнації на практиці.

З другого аспекту, порівняно з конституційним положенням ч. 4 ст. 106 Конституції України 1996 року, де акти глави держави – Президента України підлягали скріпленню підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт та його виконання в 13-х із 31-го пунктів ст. 106 Основного закону, це не такий вже і великий перелік та спектр повноважень.

Вважаємо, що у цьому разі перелік положень пунктів ст. 106 Конституції України потрібно переглянути в сторону збільшення сфер контролю з боку Прем'єр-міністра України та міністрів за діяльність Президента України. Так, варто би було повернути контрасигнацію актів у межах пункту

З ст. 106 Конституції України, особливо щодо ведення переговорів та укладання міжнародних договорів та пункту 22 ст. 106, в частині призначення третини складу Конституційного Суду України.

Так, щодо ведення переговорів та укладання міжнародних договорів, Прем'єр-міністр України та відповідний міністр повинні контрасигнувати акти Президента України, щоби забезпечити себе та весь склад Кабінету Міністрів України можливістю пізніше виконати ці домовленості та реалізувати зміст цих міжнародних договорів. Особливо це є важливим, якщо такі переговори та договори стосуються питань економіки та фінансів.

Стосовно контрасигнації указів Президента України в частині призначення третини (6-х суддів) складу Конституційного Суду України, то контроль є необхідним з метою забезпечення можливих зазіхань з боку глави держави на узурпацію влади та будь-який вплив чи тиск на незалежний, єдиний орган конституційної юрисдикції.

Уявимо собі, що інститут контрасигнування реально би застосовувався в конституційній практиці нашої держави і акти глави держави в перелічених вище випадках набирали чинності лише після скріплення підписами глави уряду та відповідних урядовців. У такій ситуації можна би було говорити про збільшення ролі та значення в системі органів влади посади Прем'єр-міністра України, який би стримував концентрацію влади у руках глави держави та своїми діями підвищував би якість роботи всього Кабінету Міністрів України.

Однак на практиці, як зазначає А. А. Єзеров, трапляються випадки, коли вводячи рішення Ради національної безпеки та оборони України в дію, Президент часто нехтує відповідним положенням Конституції України. Так, Указ про введення Рішення Ради національної безпеки та оборони України від 5 квітня 2007 р. [8], не підписаний Прем'єр-міністром України, який навіть не був присутнім на засіданні Ради, а присутній відповідальний Міністр фінансів України проголосував проти цього Рішення. Але, незважаючи на це, Указ був опублікований і набув чинності без підписів зазначених осіб [9, с. 55]. Така ситуація нагтовхує на думку про необхідність законодавчих напрацювань з встановлення відповідальності за порушення процедури контрасигнації.

Ще одна законодавча неясність існує у разі відмови від підписання Прем'єр-міністром чи міністром акта глави держави. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” нічого не говорить про можливі юридичні наслідки такої відмови. Вважаємо, що в цьому разі вирішити питання мав би Конституційний Суд України, давши офіційне тлумачення ч. 4 ст. 106 Конституції України та відповідним нормам Закону України “Про Кабінет Міністрів України”.

Ще один варіант виходу із ситуації – це зміни до Конституції України у вигляді доповнення статті 106 частиною п'ятою такого змісту: “Акти Президента України, не скріплені підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт та його виконання, є недійсними та не можуть бути офіційно оприлюднені”.

Водночас варто також внести зміни до Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, в якому визначити механізми відмови Прем'єр-міністра України та міністра відповідального за акт та його виконання від скріплення підписами акту глави держави та передбачити відповідальність за таку відмову, адже остання може базуватися виключно на “політичних мотивах”.

Можна погодитися з думками О. В. Совгирі про можливість повернення до процедури відмовлення, запровадженої Законом України “Про Кабінет Міністрів України” від 21 грудня 2006 року, де Прем'єр-міністр України та міністр, відповідальний за акт та його виконання, вважаючи неможливим скріплення підписами акта Президента України, повертали такий акт главі держави із викладеними у супровідному листі мотивами своїх рішень [10, с. 328].

Звідси виникає запитання: а чи може Президент України якимось чином подолати механізм відмови від скріплення підписами? Вважаємо, що зміни до Закону України “Про Кабінет Міністрів України” мають передбачати таку можливість для глави держави. У разі відмови Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт та його виконання, скріплювати підписами акт Президента України, останній повинен мати право, повторно видати такий акт та надіслати його на повторну процедуру контрасигнації, з урахуванням викладених у супровідному листі зауважень та пропозицій.

У разі ж повторної відмови скріплювати підписами акт глави держави вищезгаданими високопосадовцями Президента України слід наділити правом винесення такого акта на всенародне обговорення та можливістю і законною підставою у такому разі поставити питання перед Верховною Радою України про відповідальність Прем'єр-міністра України та відповідного міністра.

Крім того, як слушно зауважує О. В. Совгіря, неврегульованою є і ситуація, коли можливі розбіжності в поглядах міністрів та Прем'єр-міністра України з приводу контрасигнування відповідного акту [2, с. 68]. Тут ми дозволимо собі не погодитися з думкою автора про необхідність у такому випадку виносити питання на засідання Кабінету Міністрів України та приймати відповідні рішення. Вважаємо, що у разі розбіжностей, остаточне рішення скріплювати підписами чи не скріплювати повинен приймати Прем'єр-міністр України, який несе відповідальність за всю діяльність Уряду.

Стосовно питання процесуальної форми вчинення таких дій, то скріплення повинно відбуватися через вчинення підписів Прем'єр-міністром України і міністром, відповідальним за акт та його виконання, на підписаному Президентом України аркуші оригінального примірника такого акту.

На проблеми у цьому напрямку вказувала свого часу і Венеціанська комісія у своєму Висновку "Про конституційну ситуацію в Україні" [11]. Президентські акти в межах встановлених повноважень повинні бути "підтверджені" прем'єр-міністром і відповідальним міністром "шляхом скріплення їх підписами" у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення. У зв'язку з цим Комісія нагадує, що вимога контрасигнації передбачає встановлення обмежень щодо дискреційних повноважень президента в деяких сферах і запобігає здійсненню ним його власної особистої політики. Хоча обговорюване положення явно належить до механізму контрасигнації, таке формулювання і дуже короткий термін може підірвати його актуальність на практиці.

Також варто підтримати думки О. Сироїд та Ю. Яшиної щодо необхідності опублікування в офіційних виданнях України указів Президента України, які підлягають контрасигнації, разом з підписом Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за цей акт та його виконання, з точним зазначенням посади, прізвища та ініціалів посадової особи та дати вчинення її підпису [12, с. 22].

Висновки. Отже, для вдосконалення наявного механізму контрасигнації актів глави держави передусім необхідно статтю 106 Основного Закону України доповнити частиною п'ятою такого змісту: "Акти Президента України, не скріплені підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт та його виконання, є недійсними та не можуть бути офіційно оприлюднені".

Також слід надати право Прем'єр-міністру та відповідному міністру не погодитися із контрасигнуванням акта глави держави та право надіслати останньому свої зауваження та пропозиції з приводу цього акта. Крім того, контрасигновані акти глави держави повинні публікуватися за підписами не лише Президента України, але і Прем'єр-міністра України і відповідного міністра із зазначенням їхніх посад, прізвищ та дати підписання самого документа.

1. *Словник іноземних слів / за ред. члена-кореспондента АН УРСР О. С. Мельничука. – К. : Головна редакція УРЕ, 1977. – 776 с.* 2. *Совгіря О. Інститут контрасигнування актів глави держави в Україні: правова природа та проблеми законодавчого регулювання / О. Совгіря // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. ЮРИДИЧНІ НАУКИ. – 2010. – № 85. – С. 66–69.* 3. *Болдирев С. В. Інститут контрасигнації як засіб взаємодії Президента та Уряду України: проблеми та перспективи / С. В. Болдирев // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Вип. 27. – 2014. – С. 53–61.* 4. *Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами).* 5. *Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник / В. М. Шаповал. – 4-те стереотипне вид. – К. : АртЕк, 2001. – 264 с.* 6. *Шаповал В. Форма державного правління як конституційний *modus vivendi* сучасної держави / В. Шаповал // Право України. – 2009. – № 10. – С. 38–56.* 7. *Гладун З. С. Конституційне право України : навч. посіб. / З. С. Гладун, М. П. Федоров, М. Г. Федчишин. –*

Тернопіль : Видавництво ТНЕУ, 2008. – 566 с. 8. Указ Президента України “Про Рішення Ради національної безпеки та оборони України “Про суспільно-політичну ситуацію та невідкладні заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян України” від 5 квітня 2007 р. // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 3. – С. 19. 9. Єзеров А. А. Сучасні проблеми конституційно-правової організації виконавчої влади / А. А. Єзеров // Право України. – 2010. – № 2. – С. 51–59. 10. Совгиря О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: стан та тенденції розвитку : монографія / О. В. Совгиря. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 464 с. 11. Висновок Венеціанської комісії “Про конституційну ситуацію в Україні” – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.org.ua/print/comment/45> 12. Сироїд О. Діяльність Президента України в сфері указотворчості та законодавчого процесу / О. Сироїд, Ю. Янишина, Українська Правнича Фундація. – К. : Реферат, 2004. – 63 с.

REFERENCES

1. Mel'nychuk O.S. Slovyk inshomovnykh sliv [Dictionary of foreign words]. Holovna redaktsiya URE Publ. Kyiv, 1977. 776 p. 2. Sovhyrya O. Instytut kontrasyhnuvannya aktiv hlavy derzhavy v Ukrayini: pravova pryroda ta problemy zakonodavchoho rehulyuvannya [The institute of contrasignature acts of the head of the state in Ukraine: legal nature and problems of legal regulation]. Visnyk Kyyivs'koho natsional'noho universytetu im. Tarasa Shevchenka. YURYDYCHNI NAUKY, 2010, vol. 85, pp. 66 – 69. 3. Boldyryev S.V. Instytut kontrasyhnatsiyi yak zasib vzayemodiyi Prezydenta ta Uryadu Ukrayiny: problemy ta perspektyvy [The institute of contrasignature as a means of interaction between the President and the Government of Ukraine: problems and prospects]. Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovryaduvannya, 2014, vol. 27, pp. 53 – 61. 4. Konstytutsiya Ukrayiny [The Constitution of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 1996, vol. 30. 5. Shapoval V.M. Konstytutsiyne pravo zarubizhnykh krayin [The Constitutional law of foreign countries]. ArtEk Publ. Kyiv, 2001. 264 p. 6. Shapoval V. Forma derzhavnogo pravlinnya yak konstytutsiynnyy modus vivendi suchasnoyi derzhavy [The form of government as a constitutional modus vivendi modern state]. Pravo Ukrayiny, 2009, vol. 10, pp. 38–56. 7. Hladun Z.S. Konstytutsiyne pravo Ukrayiny [The Constitutional law of Ukraine]. TNEU Publ. Ternopil', 2008. 566 p. 8. Ukaz Prezydenta Ukrayiny “Pro Rishennya Rady natsional'noyi bezpeky ta oborony Ukrayiny “Pro suspil'no-politychnu sytuatsiyu ta nevidkladni zakhody shchodo zabezpechennya konstytutsiynykh prav hromadyan Ukrayiny” [Decree of the President of Ukraine "On the decision of the National Security and Defense of Ukraine" On the socio-political situation and immediate measures to ensure the constitutional rights of citizens of Ukraine"]. Ofitsiynny visnyk Prezydenta Ukrayiny, 2007, vol. 3, p. 19. 9. Yezerov A.A. Suchasni problemy konstytutsiyno-pravovoyi orhanizatsiyi vykonavchoyi vlady [Current problems constitutional and legal organization public authorities]. Pravo Ukrayiny, 2010, vol. 2, pp. 51–59. 10. Sovhyrya O.V. Konstytutsiyno-pravovyy status Kabinetu Ministriv Ukrayiny: stan ta tendentsiyi rozvytku [Constitutional and legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine: state and development trends]. Yurinkom Inter Publ. Kyiv, 2012. 464 p. 11. Vysnovok Venetsians'koyi komisiyi “Pro konstytutsiynu sytuatsiyu v Ukrayini” [The Venice Commission "On the constitutional situation in Ukraine"]. Available at: <http://www.zakon.org.ua/print/comment/45>. 12. Syroyid O. Diyal'nist' Prezydenta Ukrayiny v sferi ukazotvorchosti ta zakonodavchoho protsesu [The activities of the President of Ukraine in the sphere of the legislative process and publication of acts the head of the state]. Ukrayins'ka Pravnycha Fundatsiya. Referat Publ. Kyyiv, 2004, 63 p.