
С. В. Болдирєв, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Інститут контрасигнації як засіб взаємодії Президента та уряду України: проблеми та перспективи

Розглянуто актуальні питання, пов'язані з юридичними аспектами взаємодії Президента України та уряду через механізм контрасигнації, проаналізоване чинне законодавство, яке регулює процедуру скріплення актів глави держави Прем'єр-міністром та відповідальним міністром, запропоновані шляхи вирішення низки проблемних питань, пов'язаних з функціонуванням інституту контрасигнатури в Україні.

Ключові слова: *акти Президента України, контрасигнація, візування актів глави держави.*

Політична криза та постійні конфлікти між вищими органами державної влади в Україні останнього десятиліття наочно показали відсутність ефективного юридичного механізму забезпечення дії системи стримувань і противаг у законодавстві нашої держави. Як наслідок, питання необхідності конституційної реформи юридичних основ взаємовідносин Президента, парламенту та уряду стали цілком очевидними. Як справедливо зазначила Т. Б. Купченко, однією з науково-теоретичних та практичних проблем побудови оптимальної моделі взаємовідносин між вищими органами державної влади в Україні та їх взаємодії,

яка постійно привертає увагу політиків, науковців та громадськості, є також механізм реалізації положень Конституції України щодо контрасигнації актів Президента України [6, с. 76]. Тому абсолютно виправданою є точка зору, що відмова від інституту контрасигнації [17, с. 17] тільки посилила б роль Президента [18, с. 83–84] у системі взаємовідносин між гілками влади, що аж ніяк не відповідає політичному вектору реформ в Україні сьогодні [3]. До того ж нинішня юридична невизначеність статусу чинності актів Президента України, не скріплених відповідними підписами, тільки підвищує актуальність обраної тематики.

Загалом контрасигнування (від. лат. *contra* – проти і *signare* – позначати, засвідчувати печаткою) полягає у скріпленні підписом глави уряду або уповноваженим на це членом уряду акта глави держави [6, с. 76].

Контрасигнація – правовий інститут, сутність якого полягає в тому, що особа (прем'єр-міністр або міністр), яка скріпила своїм ім'ям акт глави держави, бере на себе політичну і юридичну відповідальність за цей акт, а глава держави персональної відповідальності не має. Наявність інституту контрасигнації свідчить про певну залежність глави держави від уряду, який, у свою чергу, несе політичну відповідальність перед парламентом [7, с. 343].

Варто зазначити, що у науковій літературі до сьогодні відсутня єдина точка зору щодо правової природи цього інституту. Зокрема, Д. Ю. Приймак вважає, що інститут контрасигнації є елементом, що підсилює відповідальність уряду [12, с. 17]. У свою чергу, Т. Б. Купченко спробувала розвинути таку точку зору і розглянула інститут контрасигнатури як юридичну форму покладення відповідальності за акти глави держави на голову або членів національного уряду [6, с. 77].

Іншої точки зору дотримується Н. А. Філіппова, на думку якої дійсний правовий зміст інституту контрасигнатури полягає не в перенесенні відповідальності за акти глави держави на контрасигнуючу посадову особу, а в розмежуванні (поділі) функцій і повноважень виконавчої влади [16, с. 271]. Нарешті, оригінальну думку висловила Н. Г. Плахотнюк, відповідно до якої

цей інститут є засобом впливу голови уряду на набрання чинності актами глави держави у межах повноважень, перелік яких конституційно визначений [10, с. 7].

Не вдаючись до оцінки висловлених точок зору, варто констатувати, що в сучасній Україні контрасигнація існує в умовах функціонального дуалізму виконавчої влади, оскільки за Президентом України закріплені певні функції та повноваження виконавчої влади. Причому деякі російські науковці вважають, що позитивний ефект інституту контрасигнації можливий лише у випадку дійсно дуалістичної системи організації виконавчої влади з ефективним поділом функцій і відповідальності між Президентом і головою уряду [5, с. 36]. Однак проблематика функціонування контрасигнації в Україні полягає в тому, що процедура контрасигнування не відповідає класичному уявленню теорії конституційного права про неї.

Особливості «українського» варіанта контрасигнації полягають у такому. По-перше, в Україні не існує офіційного тлумачення терміна «контрасигнатура», бо він не вживається у чинному законодавстві взагалі [8]. 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 [4], скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Як зазначає П. Шляхтун, в Україні інститут контрасигнації зазнав дивовижних метаморфоз. Спершу він мав суто формальний характер: цілком залежні від Президента Прем'єр-міністр і міністри скріплювали своїми підписами будь-які його акти. Після конституційної реформи відносно незалежний від глави держави уряд В. Ф. Януковича заявив про своє право утримуватися від контрасигнації у разі незгоди із змістом акта. Це право було закріплене у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р. (Відомості ВРУ, 2007, № 11, ст. 94) [13]. Однак Президент сприйняв даний закон як обмеження його конституційних повноважень, і 16 травня 2008 р. пропрезидентська демократична коаліція у ВР за участю Блоку

Юлії Тимошенко ухвалила новий Закон «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості ВРУ, 2008, № 25, ст. 241), в якому цих і подібних «обмежень конституційних повноважень» Президента не залишилося. Більше того, постійні політичні дискусії призвели до того, що як попередній Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. № 2591, так і чинний Закон від 19.04.2014 р. № 794 у ч. 3 ст. 25 закріпив положення про те, Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України, виданий Президентом України в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 частини першої статті 106 Конституції України, та за виконання такого акта, зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення.

Вважаємо, що зазначене положення Закону дає змогу сьогодні не погодитися з точкою зору Т. Б. Купченко, що недотримання встановлених Конституцією України вимог щодо скріплення визначеного Конституцією України кола актів Президента України Прем'єр-міністром та відповідальним міністром має тягнути за собою відповідні юридичні наслідки у вигляді можливості визнання неконституційними актів, виданих з порушенням вимог Основного Закону. Вважаємо, що оскільки Закон визначає прямий обов'язок скріплювати визначене коло актів Президента відповідними підписами урядовців, то і визнавати подібні акти неконституційними з мотивів їх відсутності не є виправданим. Не складно уявити ситуацію, за якої Прем'єр-міністр чи міністр відмовляться підписати відповідний Указ Президента України всупереч вимогам Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Більше того, глибина цієї проблеми полягає в тому, що як Конституція України, так і Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (пункти 3, 4 § 106), містять положення про відповідальність міністра за виконання акта Президента. Однак, на нашу думку, ці положення є неприйнятними хоча б тому, що при наявності передбаченого Законом України «Про Кабінет Міністрів України» прямого обов'язку скріплення акта

Президента зазначеним міністром відповідальність за його виконання виникати у відповідного міністра взагалі не може. Більше того, висновки Міністерства юстиції України, що можуть направлятися Адміністрації Президента, відповідно до чинної процедури скріплення підписами актів Президента України, не мають жодного обов'язкового юридичного значення для глави держави.

На думку вітчизняних вчених, інституту контрастигування в Україні відводиться двояка роль: по-перше, контрастигування дозволяє урядові мати свою думку щодо актів Президента України, які підлягають контрастигуванню, по-друге, у випадку збігу їхніх позицій знімає з Президента його власну відповідальність за реалізацію його указів і розпоряджень [11, с. 142]. Однак за нинішніх умов виникає парадоксальна юридична ситуація – міністр не може мати власної думки щодо актів Президента, однак відповідальність нести за їх виконання повинен.

Безумовно, зазначене свідчить про те, що нинішня процедура контрастигації має скоріше характер візування актів глави держави, а не їх контрастигування [10, с. 12]. Однак із цього приводу є навіть і кардинальніші точки зору. Так, О. Совгіря вважає, що існуюче формулювання Закону через обов'язок контрастигування акта не відповідає статті 106 Основного Закону, де контрастигування визначене як повноваження, а не обов'язок [14, с. 68].

Зазначена проблема може бути вирішена двома шляхами: 1) внесенням змін до Закону, відповідно до яких виключити обов'язок скріплення акта Президента; 2) звернення до Конституційного Суду з метою визнання положення Закону неконституційним. Слід зазначити, що українська конституційна практика мала досвід вивчення Конституційним Судом зазначених обставин. Однак остаточна оцінка єдиним органом конституційної юрисдикції положень Конституції та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» так і не надавалася [15; 9].

Викладене свідчить про те, що сьогодні норми законодавства України, які стосуються питання контрастигації актів

Президента України, мають численні юридичні недоліки, які як породжували, так і породжуватимуть численні суперечки. Однак зазначене дає В. Авер'янову повноцінне право говорити про те, що інститут контрасигнації (скріплення підписом) актів глави держави є рівною мірою як правовим, так і політичним елементом відносин Кабінету Міністрів України і Президента України [2, с. 294].

Список використаних джерел

1. Великий енциклопедичний юридичний словник [Текст] / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : ТОВ «Юрид. думка», 2007. — 992 с.
2. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. — 668 с.
3. Для широкого обговорення. Проект Концепції внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] : сайт САУ.in.ua/ дата звернення: 28 січня 2014 р. — Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/news/id/dlja-shirokogo-gromadskogo-obgovorennja-792/>.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу. <http://zakon.rada.gov.ua/>.
5. Кузнецов, И. В. Политическая институционализация разделения властей в современной России [Текст] : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Кузнецов Игорь Иванович ; ГОУ ВПО [Сарат. гос. ун-т им. Н. Г. Чернышевского]. — Саратов, 2010. — 48 с.
6. Купченко, Т. Б. Правовий механізм контрасигнації актів Президента України [Текст] / Т. Б. Купченко // Наук. зап. Ін-ту законодавства Верхов. Ради України. — 2013. — № 1. — С. 76–80.
7. Малкіна, Г. М. Інститут контрасигнатури у системі способів реалізації політичної відповідальності: світовий та український досвід [Текст] / Г. М. Малкіна // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки : наук. вісн. : зб. наук. пр. / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, Укр. АН. — К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2010. — Вип. 36. — С. 342–347.
8. Нагорняк, І. Інститут контрасигнатури в Україні та за кордоном [Електронний ресурс] / І. Нагорняк. — Режим доступу: <http://int-konf.org/konf082013/472-nagornyak-nstitut-kontrasiognaturiv-ukrayin-ta-za-kordonom.html>.
9. Офіційний сайт Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/index>; Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

10. Плахотнюк, Н. Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. Плахотнюк ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х. : [б. в.], 1999. — 20 с.
11. Плахотнюк, Н. Г. Повноваження Президента України як основний елемент інституту президентства в Україні [Текст] / Н. Г. Плахотнюк // Вісн. Укр. акад. держ. упр. — 1998. — № 1. — С. 138–146.
12. Приймак, Д. Ю. Конституційно-правовий статус председателя Правительства Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Д. Ю. Приймак. — Ростов н/Д, 2008. — 24 с.
13. СНО в контексте европейского конституционализма [Електронний ресурс] : сайт 2000.net.ua / дата звернення: 30.01.2009. — Режим доступу: <http://2000.net.ua/2000/fozum/45387>.
14. Совгиря, О. Інститут контрасигнування актів глави держави в Україні: правова природа та проблеми законодавчого регулювання [Текст] / О. Совгиря // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Юрид. науки / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К. : Київ. ун-т, 2010. — № 85. — С. 66–69.
15. Ухвала Конституційного Суду України від 30 червня 2011 року № 21-у/2011 у справі № 2-22/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.csu.gov.ua/uk/index>; <http://zakon.rada.gov.ua/>.
16. Филиппова, Н. А. Інститут контрасигнатуры и конституционные гарантии автономии правительств в постсоветских государствах [Текст] / Н. А. Филиппова // Политическая экспертиза. — 2006. — Т. 2. — № 2. — С. 268–279.
17. Харченко, О. Президент виступає за скасування інституту контрасигнації [Текст] / О. Харченко // УНІАН Право. — 2009. — № 7 (41). — С. 17.
18. Шаповал, В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс [Текст] : підручник / В. М. Шаповал. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 472 с.

Стаття надійшла 16 січня 2014 р.

С. В. Болдырев

Институт контрасигнации как средство взаимодействия Президента и правительства Украины: проблемы и перспективы

Рассмотрены актуальные вопросы, связанные с юридическими аспектами взаимодействия Президента Украины и правительства через механизм контрасигнации, проанализировано действующее законодательство

ство, регулирующее процедуру скрепления актов главы государства Премьер-министром и ответственным министром, предложены пути решения ряда проблемных вопросов, связанных с функционированием института контрассигнатуры в Украине.

Ключевые слова: акты Президента Украины, контрассигнация, визи́рование актов главы государства.

S. V. Boldirev

The institute of the countersign as a means of interaction of the president and the government of Ukraine: problems and prospects

In this article the author considers institute countersign as an important mechanism of interaction between the President and the Cabinet of Ministers of Ukraine. Attention is paid to the views of various scholars that define the essence of the relationship countersigning authorities, and stressed that this institute is an important political element in ensuring the efficient operation of the executive branch in the country.

According to the research, the author adopted conclusions that the current procedure for binding acts of the President by the Prime Minister and the Minister responsible is not countersign in the sense in which it is in many other countries. In particular, there is the fact that as the Constitution of Ukraine and other constitutional laws of our country do not contain many provisions under which the countersignature of performing the necessary tasks between the President and the Government. In particular they should include, provisions relating to direct determination of the degree of binding signature acts of the Prime Minister and the Minister and the impact of the acts of the President in the absence of the necessary signatures.

In addition, the author notes the fact that under current constitutional law, it follows that the Minister can not have an opinion about the President act, but he is responsible for their executing. What, therefore, once again highlights the inadequacy of this institution in our legal system.

Finally, the researcher draws attention to the perspective of those scholars who justify that provisions of the Law «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» are unconstitutional.

In view of our study, the author proposes several conceptual ways of solving problems in the functioning counterfeit signatures: 1) amendments to the Act under which the obligation binding act of the President shall be deleted; 2) an appeal to the Constitutional Court in recognition provisions of the Act unconstitutional.

It should be noted that the Ukrainian constitutional practice has experience in studying the Constitutional Court these circumstances. However, the final assessment of the sole body of constitutional jurisdiction of the Constitution and the Law «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» has not provided.

Keywords: *acts of the President of Ukraine, countersigning, approval acts of the President.*