

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.1.29>

КОНТРАСИГНАЦІЯ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН І В УКРАЇНІ

Омелько І.І.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0003-2493-7044*

Омелько І.І. Контрасигнація в конституційному праві зарубіжних країн і в Україні

У статті з'ясований досвід конституціоналізації інституту контрасигнації в порівняльному аспекті. Контрасигнація є невідмінним елементом конституційного дизайну в сучасному світі, а також проявом системи стримувань і противаг. Цей інститут дозволяє взаємодіяти главі держави і уряду таким чином, щоб здійснення державних функцій відбувалося узгоджено і уряд брав відповідальність за реалізацію рішень і актів глави держави. Водночас, на жаль, цей інститут для українського права виявився *terra incognita*, більше того, був період, коли він породжував державно-правові конфлікти в моделі, яка стала функціонувати після змін до Конституції 2004 року.

Констатується наявність інституту контрасигнатури у монархічних і республіканських країнах. В рамках республік частіше йдеться про парламентські і змішані (напівпрезидентські) форми правління. Контрасигнація стосується актів глави держави, які підлягають скріпленню, як правило, головою уряду та міністром, до сфери відповідальності якого належить цей акт. Причому ключовим критерієм розмежування адміністративної і політичної моделі такої контрасигнації є обов'язковість і так би мовити формальність відповідного підпису. В рамках адміністративної моделі такий підпис є обов'язковим, в рамках політичної – дискреційним правом відповідного голови уряду та/або профільного міністра. Останнім часом, як демонструє аналіз зарубіжного досвіду, все ж формується в рамках демократичних країн Європи політична модель. Ключову роль грає саме відповідальність голови уряду та/або профільного міністра, яку вони беруть на себе за виконання (реалізацію) відповідного акта в певній сфері.

В контексті України робиться висновок про невиправдане звуження переліку актів Президента, що підлягають контрасигнації, в умовах формування парламентсько-президентської республіки у 2004 році. Крім того, навіть у тих випадках, коли така контрасигнація відбувається, вона носить скоріше «адміністративний» характер, або тяжіє саме до такої моделі. Тобто скріплення носить технічний характер обов'язку відповідного Прем'єр-міністра чи міністра, і його «відповідальність» в даному випадку ніяк не залежить від дійсного бажання брати таку відповідальність, тобто вона носить імперативно-зобов'язувальний характер. Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, стверджується що формування політичної моделі контрасигнації, а також в перспективі – розумне розширення випадків, коли вона є обов'язковою, було би цілком доречним.

Ключові слова: скріплення підписом, Президент, Уряд, міністр, монарх, відповідальність, система стримувань і противаг, поділ влади

Omelko I. Countersignature in the constitutional law foreign countries and in Ukraine

The article clarifies the experience of the constitutionalization of the institution of countersignature in a comparative aspect. Countersignature is an indispensable element of constitutional design in the modern world, as well as a manifestation of the system of checks and balances. This institute allows the head of state and the government to interact in such a way that the implementation of state functions is coordinated and the government takes responsibility for the implementation of decisions and acts of the head of state. At the same time, unfortunately, this institution turned out to be *terra incognita* for

Ukrainian law, moreover, there was a period when it generated state-legal conflicts in the model that began to function after the changes to the Constitution in 2004.

The existence of the institution of countersignature in monarchical and republican countries is established. Within the framework of the republics, parliamentary and mixed (semi-presidential) forms of government are more common. Countersignature refers to acts of the state, which are subject to sealing, as a rule, by the head of the government and the minister to whose sphere of responsibility this act belongs. Moreover, the key criterion for distinguishing the administrative and political model of such a countersignature is the obligation and, so to speak, the formality of the corresponding signature. In the framework of the administrative model, such a signature is mandatory, in the framework of the political model, it is a discretionary right of the relevant head of government and/or relevant minister. Recently, as the analysis of foreign experience shows, a political model is being formed within the democratic countries of Europe. The key role is played by the responsibility of the head of the government and/or relevant minister, which they take for the implementation (implementation) of the relevant act in a certain area.

In the context of Ukraine, a conclusion is made about the unjustified narrowing of the list of acts of the President subject to countersignature in the conditions of the formation of the parliamentary-presidential republic in 2004. In addition, even in those cases when such countersignature occurs, it is rather «administrative» in nature, or gravitates to such a model. That is, binding is a technical obligation of the respective Prime Minister or Minister, and his «responsibility» in this case does not depend in any way on the actual desire to take such responsibility, i.e. it has an imperative-binding nature. Taking into account the European integration aspirations of Ukraine, it is argued that the formation of a political model of countersignature, as well as in the future – a reasonable expansion of the cases when it is mandatory, would be quite appropriate.

Key words: signature, President, Government, minister, monarch, responsibility, system of checks and balances, separation of powers.

Постановка проблеми. Контрасигнація є досить поширеним елементом конституційного дизайну в сучасному світі, а також проявом системи стримувань і противаг. Цей інститут дозволяє взаємодіяти главі держави і уряду таким чином, щоб здійснення державних функцій відбувалося узгоджено і уряд брав відповідальність за реалізацію рішень і актів глави держави. Водночас, на жаль, цей інститут для українського права виявився terra incognita, більше того, був період, коли він породжував державно-правові конфлікти в моделі, яка стала функціонувати після змін до Конституції 2004 року.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження інституту контрасигнації здійснювали такі вчені, як: О.Т. Волощук [1], А.З. Георгіца [1], Х.Ю. Забавська [2], Я.М. Куцин [3; 4], В.С. Кобрин [5], І.В. Процюк [6], С.Г. Серьогіна [7, с. 747-748], О.О. Сушко [8], П.П. Шляхтун [9, с. 222] та інші. Водночас ми прагнемо здійснити саме порівняльне дослідження, а також встановити відповідні тенденції конституційного регулювання і пропозиції для вдосконалення відповідного регулювання в Україні.

Метою статті є з'ясування досвіду конституціоналізації інституту контрасигнації в порівняльному аспекті. Завданнями статті є: 1) розкриття різних підходів до контрасигнації; 2) з'ясування конкретних випадків застосування інституту контрасигнації в зарубіжних (насамперед, європейських) країнах; 3) порівняння зарубіжного досвіду із українським конституційним регулюванням і вироблення відповідних пропозицій.

Виклад основного матеріалу дослідження. П.П. Шляхтун визначає контра-сигнатуру (контрасигнацію) (з лат. *Contrasignatura* – міністерський підпис, від *contra* – проти і *signo* – підписую) як скріплення акта глави держави підписом прем'єр-міністра та/або відповідного міністра, без якого акт не набирає юридичної сили. Вчений зазначає, що інститут контра-сигнатури застосовується у країнах з парламентарними і змішаною республіканською формами правління, а призначення контра-сигнатури насамперед у тому, щоб зняти з глави держави політичну відповідальність за виданий акт і покласти її на уряд та окремих його членів [9, с. 222].

В наведеному вище визначенні дискусійне питання стосується виключно республіканської природи такої контрасигнації. Так, Х.Ю. Забавська зазначає про існування що т.з. «міністерської скріпи», яка є аналогом контра-сигнатури у монархіях. Водночас також важливо звернути увагу на те, що «за часів абсолютних монархій міністерська скріпа була формальністю і лише з розвитком демократій набула широкого поширення серед сучасних демократичних республік.» [2, с. 81].

Тому, можливо, більш точним і трохи ширшим є визначення О.О. Сушко, за яким контрасигнація – це підписання акта глави держави (парламенту, уряду або органу місцевого самоврядування) уповноваженим суб'єктом, що покладає на нього юридичну та/або політичну відповідальність за виконання акта та наділяє такий акт юридичною силою [8, с. 170].

Для ілюстрації ідеї можливого використання контрасигнації в монархії можна навести приклад Іспанії. Так, відповідно до ст. 64 Конституції Іспанії рішення Короля скріплюються підписом голови Уряду і, за необхідності, відповідних міністрів. За рішення Короля несуть відповідальність усі особи, що скріпили їх своїм підписом [10, с. 110].

І.В. Процюк, до речі, теж звертає увагу на інститут контрасигнатури в монархіях і парламентських республіках (для актів президента) [6, с. 288]. Погоджуючись із розглядом контрасигнації в обмежених монархіях, наголос саме на парламентських республіках видається таким, що звужує науковий пошук і змішані республіки також мають свої приклади застосування контрасигнації.

Так, О.Т. Волощук і А.З. Георгіца аналізують інститут контрасигнації на прикладі Французької республіки (яка, як відомо, є змішаною республікою), оскільки Президент здійснює свої повноваження зі згоди Уряду. З 1958 р. рішення повинні одночасно отримати схвалення як глави держави, так і уряду. Поділ повноважень здійснюється в різних галузях і всюди вимагається контрасигнація [1, с. 166].

І дійсно, ст. 19 Конституції Франції передбачає перелік документів та договорів Президента Республіки, які підписуються Прем'єр-міністром, а за необхідності – профільними міністрами [11, с. 50].

С.Г. Сєрьогіна вірно вказує, що процедура контрасигнації є характерною для парламентарних і напівпрезидентських республік, а також парламентарних монархій [7, с. 747]. Х.Ю. Забавська вказує на те, що «в сучасних конституційно-правових системах контрасигнатура існує в умовах функціонального дуалізму виконавчої влади, тобто в парламентських та змішаних типах республік, де глава держави зберігає за собою окремі функції та повноваження виконавчої влади» [2, с. 82].

Наведемо інші приклади. Відповідно до ч. 2 ст. 144 Конституції Польщі офіційні акти Президента Республіки вимагають для своєї чинності підпису Голови Ради Міністрів, який внаслідок підписання акту несе відповідальність перед сеймом [12, с. 194]. Як зазначає із цього приводу І.С. Яценко, ст. 144 Конституції передбачає тридцять винятків з загального правила контрасигнування нормативних актів Президента Республіки Польща. Цей перелік є вичерпним і не може бути розширений без зміни Конституції [13, с. 309].

У ст. 140 Конституції Португалії перераховані акти Президента, а також відповідні повноваження, які стали підставою для їх прийняття, що потребують контрасигнації Уряду. Зазначається, що відсутність контрасигнації спричиняє юридичну нікчемність акту [14, с. 240]. Відповідно до ст. 89 Конституції Італії жоден акт Президента Республіки не є дійсним, якщо він не контрасигнований міністрами, що запропонували його і які є відповідальними за цей акт. Акти, що мають силу закону, й інші зазначені в законі акти контрасигнуються також Головою Ради Міністрів [15, с. 46-47].

Ч. 3 і 4 ст. 63 Конституції Чехії також передбачають інститут контрасигнації. Рішення Президента Республіки, прийняті згідно ч. 1 і 2 ст. 63 Конституції, набирають чинності після їх підписання головою уряду або уповноваженим ним членом Уряду. За рішення Президента Республіки, які потребують підпису голови Уряду або уповноваженого ним члена Уряду несе відповідальність Уряд [16, с. 118]. Відповідно до ст. 58 Основного Закону ФРН для набрання чинності наказом та розпорядженням Президента Федерації вимагається наявність підпису (контрасигнації) Федерального канцлера або профільного Федерального міністра [17, с. 148-149].

Х.Ю. Забавська виокремлює ряд ознак контрасигнації та її особливості, а також характеризує елементи адміністративного і політичного типів контрасигнації. Основний критерій для розмежування цих двох типів контрасигнації – характер відповідальності посадової особи, яка контрасигнує той чи той акт [2, с. 82-83].

Звернемося тут до українського досвіду контрасигнації, оскільки конституційне регулювання із цього питання має свою еволюцію (із урахуванням конституційних трансформацій 2004–2014 рр., а також зміною законодавчого регулювання). В оригінальному тексті Конституції України 1996 року контрасигнація (скріплення підписом Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за акт та його виконання) стосувалася актів Президента, виданих в межах повноважень передбачених

пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 статті 106 Конституції. Проте за відсутності детального законодавчого регулювання механізму реалізації такої контрасигнації (законів про Кабінет Міністрів України, Президента тощо не існувало), були належно неврегульовані деталі здійснення відповідної процедури.

Як вказують автори Коментаря до Конституції України, цей механізм забезпечував «врахування Президентом реальних можливостей виконавчих структур для втілення в життя прийнятих ним указів» [18, с. 242].

В чинному ж тексті Конституції, після змін у 2004 році, з цього переліку залишилися лише пункти 5, 18, 21. Відповідні повноваження стосуються тих сфер, де Президент здійснює керівництво – зовнішня політика, національна безпека. Так, ідеться про очолювання Ради національної безпеки і оборони, про призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України, приймання вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників, введення надзвичайного стану, а також оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації. Таке скорочення сфери контрасигнації виглядає дивним, адже зміщуючи акценти у форматі змішаної республіки з президентсько-парламентської форми на парламентсько-президентську, ми отримуємо, натомість, більшу свободу Президента при реалізації ними своїх повноважень і, відповідно, відсутність відповідальності за їх реалізацію у Уряді і профільних міністрів в ряді випадків (при тому, що міністра закордонних справ і міністра оборони парламент призначає за реформою 2004 року саме за поданням Президента, тобто вони і могли би бути такими профільними міністрами, що здійснюють контрасигнацію у більш широкому колі випадків, що корелюють із повноваженнями Президента).

Одночасно із конституційною реформою 2004 року постало питання, яке давно назріло, і яке стосувалося детального нормативного врегулювання процедур власне здійснення самих повноважень вищих органів влади. Нам це питання цікаве в контексті інституту контрасигнації. Окремого закону про Президента ухвалено не було. Натомість був прийнятий Закон України «Про Кабінет Міністрів України», який якраз і врегулював особливості контрасигнації.

Станом на 2011 рік С.Г. Серьогіна вказувала, що «разом з правом контрасигнувати акти Президента Кабінет Міністрів України та особисто Прем'єр-міністр України отримали можливість реально впливати на їх зміст і спрямованість, адже без підпису зазначених посадових осіб акт глави держави не може набрати чинності... Скріплюючи своїм підписом президентський акт, Прем'єр-міністр та відповідальний міністр перебирають на себе всю повноту відповідальності за його конституційність, обґрунтованість і результативність» [7, с. 747-748].

Що ж передбачало законодавство в сфері контрасигнації та яка його еволюція? Першим був Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 року № 514-V [19]. В його ст. 27 детально регулювалося питання такої контрасигнації. Ключовим була проблема відмови у контрасигнації. Ч. 9 ст. 27 вказувала: «У разі якщо Прем'єр-міністр України, міністр, відповідальний за акт та його виконання, вважають неможливим скріплення підписами акта Президента України, вони повертають такий акт із викладенням у супровідному листі мотивів своїх рішень у строки, встановлені цією статтею для скріплення акта Президента України».

Наступним був Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року № 279-VI [20], який був значно лаконічнішим в питанні контрасигнації (ст. 26), а питання незгоди з актом Президента взагалі ігнорував, оперував досить нейтральним терміном «скріплюються» щодо актів Президента, що підлягли контрасигнації.

Що стосується Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI [21], то нагадаємо, що цей Закон був ухвалений в ситуації повернення до редакції Конституції 1996 року. У ньому (ч. 3 ст. 25), і ньому вже прямо містився обов'язок контрасигнації: «Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України ... та за виконання такого акта, зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення».

І, нарешті, чинний Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII [22], зафіксувавши повернення до конституційної реформи 2004 року, у ч. 3 ст. 25, по великому рахунку, залишив попередню модель: «Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України ... та за виконання такого акта, зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення», відкоригувавши лише перелік актів Президента що підлягають контрасигнації.

Висновки. Що стосується зарубіжного досвіду, то можна констатувати наявність інституту контрасигнатури у монархічних і республіканських країнах. В рамках республік частіше йдеться про парламентські і змішані (напівпрезидентські) форми правління. Контрасигнація стосується актів гляди держави, які підлягають скріпленню, як правило, головою уряду та міністром, до сфери відповідальності якого належить цей акт. Причому ключовим критерієм розмежування адміністративної і політичної моделі такої контрасигнації є обов'язковість і так би мовити формальність відповідного підпису. В рамках адміністративної моделі такий підпис є обов'язковим, в рамках політичної – дискреційним правом відповідного голови уряду та/або профільного міністра. Останнім часом, як демонструє аналіз зарубіжного досвіду, все ж формується в рамках демократичних країн Європи політична модель. Ключову роль грає саме відповідальність голови уряду та/або профільного міністра, яку вони беруть на себе за виконання (реалізацію) відповідного акта в певній сфері.

У контексті України ми отримали невиправдане звуження переліку актів Президента, що підлягають контрасигнації, в умовах формування парламентсько-президентської республіки у 2004 році. Крім того, навіть у тих випадках, коли така контрасигнація відбувається, вона носить скоріше «адміністративний» характер, або тяжіє саме до такої моделі. Тобто скріплення носить технічний характер обов'язку відповідного Прем'єр-міністра чи міністра, і його «відповідальність» в даному випадку ніяк не залежить від дійсного бажання брати таку відповідальність, тобто вона носить імперативно-зобов'язувальний характер. Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, на наше глибоке переконання, формування політичної моделі контрасигнації, а також в перспективі – розумне розширення випадків, коли вона є обов'язковою, було би цілком доречним. Інша справа, що в умовах збройної агресії Росії проти України і введеного правового режиму воєнного стану, такі зміни, які мали би зачіпати внесення змін до Конституції України, є тимчасово неможливими.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Георгіца А.З., Волощук Т.О. Концепція розподілу влад: становлення, розвиток, застосування. Чернівці: Технодрук, 2013. 312 с.
2. Забавська Х.Ю. Особливості становлення та функціонування системи стримувань і противаг між гілками влади в умовах демократизації політичної системи України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю «052 – політологія». Львів, 2020. 217 с.
3. Куцин Я.М. Інститут контрасигнатури як складова парламентського контролю: порівняльно-правовий аналіз. *Web of scholar. Multidisciplinary Scientific Journal*. 2018. Вип. 3 (21). С. 39–45.
4. Куцин Я.М. Праксеологія парламентського контролю: порівняльно-аналітичне дослідження. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» (081 – Право). Ужгород, 2018. 262 с.
5. Кобрин В.С. Проблеми практичного функціонування інституту контрасигнування актів глави держави в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 200–205.
6. Процюк І.В. Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління. Харків: Право, 2012. 584 с.
7. Конституція України: науково-практ. коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.
8. Сушко О.О. Інститут контрасигнації: питання конституційно-правової теорії та практики: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Вінниця, 2021. 212 с.
9. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. Київ: Либідь, 2005. 568 с.
10. Конституція Королівства Іспанії. *Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка*. Київ: ОВК, 2021, С. 86–163.
11. Конституція Французької Республіки. *Конституції країн світу: Королівство Данія, Французька Республіка, Чеська Республіка, Республіка Польща*. Київ : ОВК, 2021. С. 41–99.

12. Конституція Республіки Польща. *Конституції країн світу: Королівство Данія, Французька Республіка, Республіка Польща*. К: ОВК, 2021. С. 151–231.
13. Яценко І.С. Принцип поділу влади: ідейно-теоретичні засади та практика реалізації на прикладі республіки Польща (історико-правовий аналіз). Київ: Юрінком Інтер, 2020. 436 с
14. Конституція Португальської Республіки. *Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка*. К.: ОВК, 2021. С. 165–319.
15. Конституція Італійської Республіки. *Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка*. Київ: ОВК, 2021. С. 19–73.
16. Конституція Чеської Республіки. *Конституції країн світу: Королівство Данія, Французька Республіка, Республіка Польща*. Київ: ОВК, 2021. С. 100–150.
17. Основний закон Федеративної Республіки Німеччина. *Конституції країн світу: Королівство Бельгія, Федеративна Республіка Німеччина, Королівство Швеція*. Київ: ОВК 2021. С. 109–245
18. Коментар до Конституції України. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. 376 с.
19. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 року № 514-V. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-16#Text>.
20. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року № 279-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/279-17#Text>.
21. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2591-17#Text>.
22. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.