

Кравчук Володимир Миколайович

Волинський національний університет імені Лесі Українки, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, кандидат юридичних наук

### **Правові засади інституту контрасигнування актів Президента України як засобу реалізації політичної відповідальності.**

Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23 і 24 ч. 4 ст. 106 Конституції України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Варто погодитись з думкою Н.Г. Плахотнюк та В.І. Мельниченко, які цілком обґрунтовано зазначають, що є певні історичні традиції розуміння процедури скріплення президентських актів підписами вищих посадових осіб органів виконавчої влади. Так, ще Основні закони Російської імперії 1906 року передбачали скріплення актів монарха підписами відповідального міністра, що означало прийняття міністром на себе відповідальності за практичну реалізацію даного акта. При цьому відмова у скріпленні могла мати наслідком не тільки звільнення міністра і його заміну особою, готовою слухняно виконати відповідний акт. Зваживши на мотиви міністра, монарх міг задля збереження на посаді вірного слуги престолу відмовитися від прийняття того чи іншого акта [1, 11]. Однак у сучасних демократичних державах інститут контрасигнатури має принципово інший зміст.

Як відзначає В.М. Шаповал, «контрасигнування актів глави держави – це скріплення підписом глави уряду і/або окремого члена уряду акта глави держави. У різних країнах сфера застосування інституту контрасигнування актів глави держави є неоднаковою. У країнах з парламентськими формами державного правління контрасигнуються усі або майже всі акти президента чи монарха, в тому числі рішення про призначення глави і членів уряду, розпуск парламенту, повернення законопроекту (ухваленого парламентом закону, але не промульгованого главою держави) на повторний розгляд у парламенті тощо. Інститут контрасигнування актів глави держави, що застосовується у такому обсязі, містить суперечності. Найбільше запитань виникає з приводу вимоги скріплення підписом глави уряду рішення глави держави про його ж таки призначення. Особливо це стосується ситуації, коли глава уряду контрасигнує акт про своє призначення ще до прийняття присяги або до інших дій, які засвідчувати б офіційне зайняття ним посади. Підпис відповідної особи під актом про її призначення є, по суті, підтвердженням прийняття цього призначення» [2, 322].

У президентських республіках президент видає акти на свій розсуд і без будь-якого контрасигнування. У країнах зі змішаною формою державного правління, зокрема в тих, де глава держави наділений за конституцією більш-менш широкими і реальними владними повноваженнями, сфера застосування

інституту контрасигнування актів глави держави так чи інакше обмежена. Сам же інститут контрасигнування не можна сприймати однозначно і пов'язувати з відсутністю у глави держави відповідних владних повноважень. Як свідчить світова державно-правова практика, такий зв'язок далеко не завжди наявний. Призначення контрасигнування, що має давню історичну традицію, започатковану ще у феодальні часи, виявляється насамперед у тому, щоб зняти з глави держави політичну (конституційно-правову) відповідальність за прийняті ним рішення і покласти її на уряд та його окремих членів.

Існує й інше трактування цього інституту, за яким контрасигнування забезпечує гарантії проти зловживань повноваженнями з боку обох сторін, що ставлять свої підписи. В конституційно-правовій теорії також прийнято вважати, що відповідний підпис компетентного члена уряду може лише засвідчувати законність видання акта глави держави, його відповідність вимогам основного закону.

Інститут контрасигнування актів глави держави є важливою складовою державно-правової практики країн з парламентськими і змішаною республіканською формами державного правління. Поняття «контрасигнування» іноді вживається і для позначення практики скріплення актів глав урядів окремими міністрами, що має місце в ряді країн. Така практика засвідчує наявність колективної відповідальності всіх членів уряду, що ґрунтується на їх солідарності за вчинені дії [3, 234].

Частина четверта статті 106 Конституції України, передбачає, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3 (представлення держави в міжнародних відносинах, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України), 4 (прийняття рішення про визнання іноземних держав), 5 (призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України за кордоном і при міжнародних організаціях), 8 (припинення повноважень Верховної Ради України), 10 (призначення членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припинення їхніх повноважень), 14 (призначення на посади та звільнення з посад Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України), 15 (утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), 17 (призначення та звільнення з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань), 18 (здійснення керівництва Радою національної безпеки і оборони України), 21 (прийняття рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації), 22 (призначення третини складу Конституційного Суду України), 23 (утворення судів у визначеному законом порядку), 24 (присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів) цієї ж статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Слід погодитись з позицією Ю.М. Тодики та С.Г. Серьогіної про те, що разом з правом контрасигнувати акти Президента Кабінет Міністрів України і особисто Прем'єр-міністр отримали можливість реально впливати на їх зміст і спрямованість. Адже без підпису зазначених посадових осіб, акт глави держави не може набрати чинності. Виходячи зі змісту актів Президента, які підлягають контрасигнації, відповідальними міністрами є Міністр закордонних справ, Міністр юстиції або Міністр оборони України. Скріплюючи своїм підписом президентський акт, Прем'єр-міністр та відповідний міністр перебирають на себе всю повноту відповідальності за його конституційність, обґрунтованість і результативність [3, 522]. Аналогічної думки дотримуються В.Л. Мусіяка та В.Е. Теліпка [4, 333-334].

На нашу думку, така неоднозначність у підходах до інституту контрасигнування актів глави держави зумовлена тим, що Конституція України та інші законодавчі акти України не містять терміну "контрасигнація", а транскрипція, закладена в ч. 4 ст. 106 Основного Закону дає всі підстави стверджувати, що скріплення акта Президента України не передуює набуттю ним чинності, а є лише технічною процедурою, що здійснюється для визначення особи, відповідальної за його виконання.

Вважаємо, що Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання, зобов'язані скріплювати підписами відповідні акти Президента України, оскільки частина четверта статті 106 Конституції України чітко зазначає, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Крім того, положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України» теж свідчать про імперативність припису Основного Закону стосовно скріплення актів Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Так, п. 7 ч. 1 ст. 42 Закону зазначає, що Прем'єр-міністр України скріплює підписом акти Президента України у випадках, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 частини першої статті 106 Конституції України. А згідно п. 4 ч. 1 ст. 44 цього ж таки Закону, міністр України скріплює підписом акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 частини першої статті 106 Конституції України, з питань, що належать до сфери діяльності міністерства, та забезпечує їх виконання.

Отже, враховуючи вищенаведене, зважаючи на різні, часто протилежні погляди на інститут контрасигнування, хочеться сподіватися, що дана інституція все ж таки виявиться тим правовим механізмом, котрий забезпечить поступову зміну балансу «персонального» та «інституційного» в механізмі здійснення державної влади в Україні. Однак, досягнути цього без наявності ефективного законодавства про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади буде дуже не просто.

На наше глибоке переконання, інститут контрасигнатури має бути не лише засобом зняття відповідальності з Президента України за видані ним акти і

покладення її на Прем'єр-міністра і міністра, а передусім засобом досягнення компромісу між урядом і главою держави щодо вирішення важливих питань державного управління.

1. Плахотнюк Н.Г., Мельниченко В.І. Повноваження Президента України у контексті реформи: структура, зміст, характер // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 12. – С. 10-17.

2. Шаповал В.М. Контрасигнування актів глави держави // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – 643 с.

3. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – К.: АртЕк, Вища школа, 1997. – 348 с.

4. Конституція України: Науково-практичний коментар / За заг. ред. В.Я. Тація. – Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 755 с.

5. Теліпка В.Е. Науково-практичний коментар Конституції України. Станом на 1 грудня 2010 року / За ред. Мусіяки В.Л. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 544 с.