

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бакірова І.О. Державно-правовий механізм забезпечення конституційного права людини і громадянина на судовий захист та місце органів юстиції України у здійсненні правосуддя. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_9254.
2. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана: теорія і практика. Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 448 с.
3. Тацій В. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини – головний конституційний обов'язок демократичної, правової, соціальної держави. Вісн. Акад. правових наук України. 2000. № 4. С. 24–31.
4. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учеб. Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
5. Хазов Е.Н. Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России. URL: <http://www.disserscat.com/content/yuridicheskie-garantii-osnovnykh-prav-svobod-i-obyazannostei-cheloveka-i-grazhdanina-v-rossii>.

УДК 342.51

КОНТРАСИГНУВАННЯ ЯК ОДИН ІЗ СПОСОБІВ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ ТА ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: НЕДОЛІКИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

THE CONTRASIGNATURE AS ONE OF THE METHODS OF INTERACTION OF THE GOVERNMENT AND THE PRESIDENT OF UKRAINE: WEAKNESSES AND WAYS OF IMPROVEMENT

Цимбаліста О.І.,

*студентка кафедри конституційного права України
Інституту прокуратури та кримінальної юстиції*

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У цій статті проаналізовано конституційно-правовий інститут контрасигнування актів глави держави в Україні та проблеми практичного функціонування інституту контрасигнування в нашій державі. Розглянуто актуальні питання, що пов'язані з юридичними аспектами взаємодії Президента України та Уряду через механізм контрасигнації на практиці. Досліджене чинне національне законодавство та законодавство інших країн, яке регулює процедуру скріплення актів глави держави Прем'єр-міністром та відповідальним міністром. Запропоновано низку правових змін для вдосконалення процесу контрасигнації актів глави держави – Президента України.

Ключові слова: контрасигнування, акти глави держави, Президент України, Прем'єр-міністр, скріплення підписом актів Президента.

В данной статье проанализированы конституционно-правовой институт контрасигнования актов главы государства в Украине и проблемы практического функционирования института контрасигнования в нашем государстве. Рассмотрены актуальные вопросы, связанные с юридическими аспектами взаимодействия Президента Украины и Правительства через механизм контрасигнации на практике. Исследовано действующее национальное законодательство и законодательство других стран, регулирующее процедуру скрепления актов главы государства Премьер-министром и ответственным министром. Предложен ряд правовых изменений для совершенствования процесса контрасигнации актов главы государства – Президента Украины.

Ключевые слова: контрасигнование, акты главы государства, Президент Украины, Премьер-министр, скрепление подписью актов Президента.

This article analyzes the constitutional institution of contradicting the acts of the Head of state in Ukraine and the problems of the practical functioning of the institution of contrasignature in our state. The urgent issues related to the legal aspects of the interaction between the President of Ukraine and the Government through the mechanism of contraction in practice are considered. The current national and foreign legislation, which regulates the procedure for attaching the Head of state acts to the Prime Minister and the responsible Minister, is investigated. A number of constitutional and legislative changes were proposed to improve the process of counter-signing of the acts of the Head of state – the President of Ukraine.

Key words: contrasignature, acts of the Head of state, the President of Ukraine, the Prime Minister, fastening with the signature of the acts of the President.

Актуальність теми. Основою стабільного функціонування системи державної влади демократичної держави є система стримувань і противаг, що забезпечує взаємну підконтрольність різних гілок і центрів державної влади та запобігає концентрації влади в одній гілці чи в руках однієї особи. Політичні конфлікти на непорозуміння між органами державної влади України стали наслідком того, що відсутній досконалий та ефективний механізм реалізації цієї системи. Відповідно до цього аналіз та дослідження питань взаємодії державних органів є актуальним та необхідним. Зокрема, інститут контрасигнування є одним із механізмів, без якого неможливе взаємне функціонування Президента України та Уряду.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемою контрасигнації займалися такі вчені, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, С. Болдирев, А. Єзеров, В. Єрмолін, І. Коліушко, В. Марченко, Н. Плахотнюк, А. Романюк, О. Совгіря, Г. Малкіна, Н. Філіппова та ін. З цієї тематики є низка публікацій різних експертів та фахівців.

У цій статті будуть досліджені питання інституту контрасигнації, його законодавче закріплення та втілення на практиці. Також будуть запропоновані шляхи вдосконалення такого явища в Україні згідно з європейськими стандартами.

Виклад основного матеріалу. Контрасигнування вкорінене у практиці феодальних часів. Його головним наслідком було покладання відповідальності за акти монарха на урядовців – «слуг короля», які вчиняли контрасигнування. Тобто в наш час контрасигнація – це 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 та юридичну відповідальність за цей акт, а глава держави персональної відповідальності не має. Наявність цього інституту свідчить про певну залезність глави держави від уряду, який, своєю чергою, відповідальний перед парламентом [1, с. 343].

Варто звернути увагу, що вживання терміна «контрасигнування» в Україні є неофіційним, оскільки у чинно-

му законодавстві цей термін не зазначений, натомість у Основному Законі та Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. йдеться про скріплення підписом актів Президента. Зокрема, у статті 106 Конституції України (далі – Конституція) зазначено, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 цієї статті, скріплюють підписами Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання [3]. Проте, на нашу думку, текст Конституції має бути доступний та зрозумілий для всіх громадян, а не тільки для вчених чи юристів-практиків, тому доцільніше буде використовувати саме формулювання «скріплення підписами». Отже, можна вважати, що саме у цьому положенні Конституції України викладено сенс самого поняття «контрасигнатура», тобто надання акту глави держави юридичної сили через підписання його членами уряду.

Варто зазначити, що як у чинному законодавстві немає точного визначення та механізму реалізації досліджуваного явища, так і в науковій літературі дотепер відсутня єдина точка зору щодо правової природи цього інституту. Зокрема, Д. Приймак вважає, що інститут контрасигнації є елементом, що підсилює відповідальність уряду [2, с. 17]. Своєю чергою, Т. Купченко розвинула таку точку зору і розглянула інститут контрасигнатури як юридичну форму покладення відповідальності за акти глави держави на голову або членів національного уряду [4, с. 77]. Іншої думки дотримується Н.А. Філіппова, яка вважає, що справжній правовий зміст такого інституту полягає не в перенесенні відповідальності за акти глави держави на контрасигнуючу посадову особу, а в розмежуванні (поділі) функцій і повноважень виконавчої влади [5, с. 271]. Оригінальну думку висловила Н. Плахотнюк, відповідно до якої цей інститут є засобом впливу голови уряду на набрання чинності актами глави держави у межах повноважень, перелік яких конституційно визначений [6, с. 7].

У різних країнах сфера застосування інституту контрасигнування різна. 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. Європейська практика свідчить, що процедура контрасигнації, коли певні акти глави держави скріплюються підписами керівника уряду та відповідного міністра, є важливим механізмом системи стримувань і противаг. Водночас у країнах розвинутої демократії немає однакового підходу до цієї процедури. В одних країнах така процедура означає, що, беручи до виконання акт глави держави уряд покладає на себе політичну та юридичну відповідальність за цей документ, в інших – контрасигнування свідчить лише про ознайомлення з ним та підтвердження зобов'язання уряду виконувати цей акт. Разом з тим, акти глави держави, що потребують контрасигнації, набувають чинності лише після їх підписання керівником уряду та/чи відповідним міністром. Так, наприклад, Конституція Італії встановлює, що жоден акт Президента республіки не чинний, якщо він не контрасигнований міністрами, відповідальними за цей акт (частина перша статті 89) [7]. Конституція Польщі передбачає, що офіційні акти Президента Республіки для набрання чинності потребують підпису Голови Ради Міністрів, який внаслідок підписання такого акта несе відповідальність перед Сеймом (частина друга статті 144) [8].

Під час реалізації цього інституту на практиці виникає чимало проблем та неясностей. Зокрема, уявимо собі, що інститут контрасигнування реально б 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 було б говорити про збільшення ролі та значення в системі органів влади поса-

ди 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. 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. [9], 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 [10, с. 55]. Як видається, контрасигнація в цьому контексті є недоречною, адже РНБО є лише координаційним органом при Президенті України.

Втім, проблема 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 за 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 учених, інституту контрасигнування в Україні відводиться двояка роль: по-перше, контрасигнування дозволяє урядові мати свою думку щодо актів Президента України, які підлягають контрасигнуванню, по-друге, у разі збігу їхніх позицій знімає з Президента його власну відповідальність за реалізацію його указів і розпоряджень [11, с. 142]. Погодитись з цим важко, адже міністр, який не згоден із Указом Президента України, в цьому разі просто може не скріпити його своїм підписом.

Венеціанська комісія неодноразово звертала увагу на недосконалість українських конституційних приписів щодо процедури контрасигнації. Зокрема, аналізуючи конституційну ситуацію в Україні (після Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 р. № 20-рп/2010, яким відновлено дію попередньої редакції норм Конституції України), Венеціанська комісія «наполегливо рекомендує» запровадити ефективне використання механізму контрасигнації, оскільки на практиці він застосовується дуже рідко, якщо застосовується взагалі. У Висновку «Про конституційну ситуацію в Україні» передбачено, що президентські акти в межах встановлених повноважень мають бути «підтвержені» 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 [13].

Висновки. Аналізуючи вищезазначене, можна підсумувати, що чинна нормативно-правова база України містить низку прогалин та неточностей у частині контрасигнування актів Президента України, які як породжували, так і породжуватимуть численні суперечки. Проте, на нашу думку, інститут контрасигнації має право на існування і з подальшим вдосконаленням механізму його реалізації. Для України він потрібний, адже є противагою

політичної відповідальності уряду перед главою держави. Також створення механізму здійснення контрасигнатури, який відповідатиме класичному уявленню в теорії конституційного права, забезпечить більшу легітимність актів Президента України. У процесі вдосконалення цього процесу має бути надане право Прем'єр-міністру та відповідному міністру не погодитися із контрасигнуванням акта глави держави та право надіслати останньому свої за-

уваження та пропозиції з приводу цього акта. 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].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Малкіна Г.М. Інститут контрасигнатури у системі способів реалізації політичної відповідальності: світовий та український досвід. 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.
2. Приймак Д.Ю. Конституційно-правовий статус председателя Правительства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ростов н/Д, 2008. 24 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>
4. Купченко Т.Б. Правовий механізм контрасигнації актів Президента України. Наук. зап. Ін-ту законодавства Верхов. Ради України. 2013. № 1. С. 76–80.
5. Филиппова Н.А. Институт контрасигнатуры и конституционные гарантии автономии правительств в постсоветских государствах. Политическая экспертиза. 2006. Т. 2. № 2. С. 268–279.
6. Плахотнюк Н.Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х.: б. в., 1999. 20 с.
7. Конституція Італійської Республіки від 22.12.1947 р. URL: <http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki>
8. Конституція Польської Республіки від 2.04.1997 р. URL: <http://blog.vladey.com.ua/konstituciya-polskoj-respubliki-ukraïnskoyu-tovouu/>
9. 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.
10. Єзеров А.А. Сучасні проблеми конституційно-правової організації виконавчої влади. Право України. 2010. № 2. С. 51–59.
11. Плахотнюк Н.Г. Повноваження Президента України як основний елемент інституту президентства в Україні. Вісн. Укр. акад. держ. упр. 1998. № 1. С. 138–146.
12. Сироїд О. Діяльність Президента України в сфері указотворчості та законодавчого процесу / О. Сироїд, Ю. Янишина. Українська Правнича Фундація. К.: Реферат, 2004. 63 с.
13. Висновок Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) № 599 CDL-AD(2010)044 «Про конституційну ситуацію в Україні». URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)044-e)

УДК 342.6

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У ЗДІЙСНЕННІ МУНІЦИПАЛЬНИХ РЕФОРМ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES IN THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL REFORMS

Шаповал Н.В.,

*викладач кафедри теорії, історії держави та права
Кременчуцького національного університету
імені Михайла Остроградського*

У статті йдеться про вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні з оперттям на досвід багатьох країн світу. Увага акцентується на тому, що в умовах глобалізації й об'єднання Європи кожна країна намагається зберегти власні традиції в проведенні регіональної політики. Формуючи власну політику у відповідній сфері, Україна поряд із державами – членами ЄС повинна вивчати й використовувати досвід країн – членів Європейського Союзу.

Ключові слова: Конституція України, місцеве самоврядування, муніципальна реформа, держави – члени Європейського Союзу.

В статье идет речь о совершенствовании системы местного самоуправления в Украине с опорой на опыт многих стран мира. Внимание акцентируется на том, что в условиях глобализации и объединения Европы каждая страна пытается сохранить свои традиции в проведении региональной политики. Формируя свою политику в соответствующей сфере, Украина с государствами – членами ЕС должна изучать и использовать опыт стран – членов Европейского Союза.

Ключевые слова: Конституция Украины, местное самоуправление, муниципальная реформа, государства – члены Европейского Союза.

The article deals with improving the system of local self-government in Ukraine based on the experience of many countries of the world. Attention is focused on the fact that in the context of globalization and unification of Europe, each of its member countries tries to preserve its traditions in carrying out regional policies. By forming its policy in the relevant sphere, Ukraine with EU member states should study and use the experience of the member countries of the European Union.

Key words: Constitution of Ukraine, local self-government, municipal reform, member states of the European Union.