

УДК 342.516

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-2-6>**О. О. Сушко**здобувач кафедри конституційного,
міжнародного і кримінального права
Донецького національного університету імені Василя Стуса

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ КОНТРАСИГНАЦІЇ

Статтю присвячено аналізу історичних аспектів становлення та розвитку інституту контрасигнації – важливого інструменту системи стримувань та противаг, який забезпечує гарантії проти зловживань повноваженнями з боку представників усіх гілок влади. Запропоновано дослідження історії інституту контрасигнації на підставі періодизації розвитку конституцій у світі. Виявлено причини зародження інституту контрасигнації та умови його існування в сучасних конституційно-правових системах.

Ключові слова: система стримувань та противаг, контрасигнація, конституція, періодизація еволюції конституцій, конституціоналізм, відповідальність.

Постановка проблеми. Інструментом системи стримувань та противаг, який забезпечує гарантії проти зловживань повноваженнями з боку представників усіх гілок влади, ефективним способом прийняття колегіальних рішень загальнодержавного значення є інститут контрасигнації. Під контрасигнацією слід розуміти підписання акта глави держави або парламенту главою уряду та/чи уповноваженим міністерства, а також підписання акта уряду уповноваженим на те міністром, що наділяє такий акт юридичною силою і покладає на особу, яка його підписала, юридичну і політичну відповідальність за виконання даного акту. Для того, щоб краще розуміти сутність та зміст того чи іншого правового явища, варто досліджувати його історію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти інституту контрасигнації були предметом дослідження у працях таких вчених як Я.О. Берназюк, С.П. Головатий, І.Б. Коліушко, А.І. Колисенко, Т.Б. Купченко, Г.М. Малкіна, О.Ф. Скакун, О.В. Скрипнюк, О.В. Совгіря, В.Л. Федоренко, Н.А. Філіпова, П.П. Шляхтун та інші. Однак, аналіз історичних аспектів становлення та розвитку інституту контрасигнації, якого бракує, дасть можливість більш ґрунтовно дослідити цей інститут конституційного права.

Мета статті – дослідити історико-правові засади становлення та розвитку інституту контрасигнації.

Виклад основного матеріалу. Оскільки інститут контрасигнації конституційний інститут

засади його становлення та розвитку закладаються в основному законі держави. Без закріплення його на конституційному рівні він не має правового підґрунтя. Сьогодні цей інститут закріплений конституціями багатьох країн світу. Але так було не завжди. Його зародження пов'язано з появою у світі конституцій. Тому історіографію питання становлення та розвитку інституту контрасигнації доцільно проводити з дослідження текстів перших та наступних конституцій у світі. В юридичній науці та практиці конституція розглядається як головний та основний закон суверенної демократичної держави. Потреба в конституції виникла ще на зорі цивілізованого суспільства. Ця потреба незрівнянно зросла в наш час, оскільки конституція є основою налагодження тісної взаємодії між усіма соціальними силами, інститутами, громадськими структурами, які існують у державі. Демократичні революції XVI – XVIII ст. призвели до формування конституцій сучасного зразка. Ідеали конституціоналізму зародилися у період боротьби з королівським абсолютизмом в Англії, Західній Європі та під час війни за незалежність у США [1].

У спеціальній літературі подаються різні підходи вчених-конституціоналістів щодо періодизації еволюції конституцій. Відмінності полягають як у підходах щодо виділення кількості окремих (самостійних) періодів у розвитку конституцій, так і в питаннях визначення часових рамок цих періодів. Самих періодів, які чітко виділяються в процесі розвитку конституцій,

як правило, налічують – від двох до чотирьох. Ці періоди (етапи) отримали назву так званих «хвиль конституцій». Значна частина авторів під час визначення самостійних етапів у розвитку конституцій дотримується триступеневої системи: перший період – кінець XVI – початок XX ст.; другий період – 1918–1939 рр.; третій період – від 1945 року до сьогодні (за висловлюванням В. М. Шаповала, періоди – «старих», «нових» і «новітніх» конституцій) [2, с. 30–31].

Першим етапом у розвитку конституцій є період від часу виникнення перших конституцій – до закінчення Першої світової війни (1918 р.). Це конституції Князівства Литовського (1529 р.), Сан-Маріно (1600 р.), Великобританії (конституційні акти кінця XVII – початку XVIII ст.), США (1787 р.), Франції (1791 р.), Польщі (1791 р.), а також перші конституції Австралії, Австрії, Аргентини, Бельгії, Болгарії, Бразилії, Венесуели, Греції, Голландії, Данії, Ірану, Канади, Китаю, Люксембургу, Ліберії, Мексики, Нідерландів, Норвегії, Італії, Іспанії, Португалії, Румунії, Уругваю, Швейцарії, Швеції, Японії тощо. Деякі Конституції «першої хвилі» (зі змінами та доповненнями) є чинними на сьогодні, наприклад, Конституція США (1787 р.), Норвегії (1814 р.), Австралії (1900 р.).

У текстах так званих перших конституцій світу (Статут Великого Князівства Литовського 1529 р., Конституція Сан-Маріно (Законодавчий статут республіки Сан-Маріно) 1600 р.) не містяться норми, що відбивають закріплення інституту контрастигнації. Однак, все ж-таки конституційно регламентоване скріплення другим підписом має достатньо давню традицію, яка бере початок з часів Просвітництва. Вперше інститут контрастигнації став складатися в Великобританії в процесі формування конституційної монархії на початку XVIII ст. Зокрема, конституційне обмеження влади монарха виразилося в закріпленні двох правових інститутів: цивільного листа, який затверджується парламентом, і контрастигнації всіх владних рішень і актів монарха прем'єр-міністром або компетентним міністром (сформовано у розділі IV Акта про влаштування 1701 р. та розроблено в постанові Палати лордів 1711 р. [3]).

Сполучені Штати Америки стали тією країною, яка дала світові перший писаний зразок Конституції, що увібрала в себе кращі на ті часи досягнення як європейської, так і власне американської громадської думки. Прийнята у 1787 р. Конституція США не передбачала, як

і сьогодні, контрастигнацію актів глави держави урядовцем, однак закріплювала, що Президент повинен подавати на затвердження Сенату значну кількість здійснених ним призначень і всі укладені ним договори [4].

У прогресивній на той момент в Європі Польській конституції 1791 р. у розділі VII містилася норма про те, що королівські акти скріпляються підписом міністра, що й автори конституції та тодішнє суспільство розуміли як міру обмеження королівської влади іменовану словом «контрастигнація» [5].

Перша Конституція Франції 1791 р. у розділі IV також містила положення про контрастигнацію актів короля: «жоден наказ короля не підлягає виконанню, якщо він не підписаний ним і не скріплений міністром або розпорядником кредитів відповідного відомства» [6].

У XIX ст. в багатьох інших країнах Західної Європи встановлювалася система міністерського правління – монарх правив не самостійно, він був пов'язаний контрастигнацією його рішень відповідальним міністром. Цей міністр, який визначав політику та ніс за неї відповідальність, не був виразником волі парламентської більшості, а призначався самим монархом як його радник і залежав виключно від його довіри (ст. 8, 9 Конституції Швеції 1809 р. [7], ст. 226 Конституції Іспанії 1812 р. [8], ст. 31 Конституції Норвегії 1814 р. [9], ч. 4 Конституції Греції 1822 р. [10], ст. 106 Конституції Бельгії 1831 р. [11], ст. 13 Конституції Данії 1849 р. [12], ст. 45 Конституції Люксембурга 1868 р. [13], п. 17 розділу IV Конституції Германської імперії 1871 р. [14] тощо).

Стабілізація політичних систем Європи, що настала після падіння наполеонівської імперії, на деякий час уповільнила розвиток конституційних процесів в цій частині світу. Але тут же хвиля конституційних перетворень охопила Америку. Перші конституційні акти були видані в Гаїті у 1801 та 1805 рр. Наступні конституційні акти були прийняті в Колумбії (1811 р.) і в Чилі (1811 р.). А слідом за ними з'явилася довга низка інших основних законів, які оформляли появу нових держав на континенті Америка або зміну наявних у них політичних режимів. Велика частина конституційних актів того часу забута. І лише деякі залишилися в історії, надавши помітний вплив на конституційний розвиток інституту контрастигнації тієї епохи. До їх числа належить Основний Закон Болівії 1826 р. У статті XXI даного акту закріплювалося

положення за яким виконавча влада вручалася незмінному президентові, який призначав віцепрезидента (за згодою палат) і міністрів. Віцепрезидент був главою уряду та на цій посаді він разом з одним з міністрів скріплював своїм підписом акти президента [15]. У цей час інститут контрасигнації оформили Конституція Аргентини 1853 р. (ст. 87) [16], Конституція Колумбії 1853 р. (ст. 57) [17], Конституційний акт Канади 1867 р. (ст. III) [18] тощо.

Контрасигнатуру у той період прийнято було розглядати як своєрідний правовий символ, який свідчить про перенесення на членів уряду відповідальності за акти монарха. Отже, історично інститут контрасигнації виник в результаті конкурування двох принципів формування і функціонування державної влади – суверенність і «безвідповідальність» монарха, з одного боку, і верховенство парламенту та парламентської відповідальності уряду – з іншого. Конституційна проблема полягала в тому, що особистість короля не могла бути суб'єктом відповідальності, але як голова виконавчої влади монарх не міг залишатися поза парламентського контролю [19, с. 88]. Однак, важливо зазначити, що формально монарх не був відповідальний за свої акти ні перед парламентом, ні перед народом. Отже, мова йде про конституційну фікцію, про заміщення нереальної та неможливої відповідальності глави держави відповідальністю посадової особи, яка здійснює повноваження виконавчої влади. Водночас спочатку ця особа несла персональну відповідальність перед монархом, а пізніше стала відповідальною перед парламентом [20, с. 268].

Друга хвиля конституцій («нові конституції») – це конституції, прийняті у міжвоєнний період (між Першою та Другою світовими війнами – 1918–1939 рр.). На початок цього періоду припадає значна активізація процесу розроблення і прийняття нових конституцій. Останнє пояснюється фактами як зникнення з політичної карти світу двох імперій – Російської та Австро-Угорської, так і демократизацією політичних режимів в інших регіонах світу. Зокрема, на політичній карті Європи після Першої світової війни на місці старих імперій знаходимо групу нових країн, які приймають свої Конституції, – Україна (УНР) (1918 р.), Фінляндія (1919 р.), Австрія (1920 р.), Естонія (1920 р.), Угорщина (1920 р.), Польща (1921 р.), Югославія (1921 р.), Литва (1922 р.), Латвія (1922 р.). Крім того, в цей період приймають конституції – Мексика (1917 р.),

Німеччина (1919 р.), Ісландія (1920 р.), Єгипет (1923 р.), Румунія (1923 р.), Ліван (1926 р.), Греція (1927 р.), Албанія (1928 р.), Іспанія (1931 р.), Бразилія (1937 р.), Ірландія (1937 р.) та ін. Небагато з цих конституцій залишилися чинними, наприклад Мексики (1917 р.), Австрії (1920 р.), Латвії (1922 р.), Ірландії (1937 р.). У другій половині даного періоду розвитку конституцій, в низці європейських країн все чіткіше стали виявлятися тенденції до посилення виконавчої влади шляхом владних повноважень парламенту; заговорили про кризу парламентаризму в цих державах. У текстах багатьох конституцій цієї доби передбачався інститут контрасигнації. Так, наприклад, у так званій Конституції Австрії (Федеральному конституційному законі 1920 р., що чинний й сьогодні) у ст. 40 зазначається, що рішення Федеральних зборів (парламенту) засвідчуються його Головою та скріплюються підписом Федерального канцлера (глава уряду), а у ст. 67 – всі рішення Федерального президента, якщо інше не встановлено конституційним законодавством, для забезпечення їх дійсності повинні бути скріплені підписом Федерального канцлера або компетентного федерального міністра [21]. У Конституції Латвії 1922 р. (що чинна нині) у ст. 53 закріплюється, що всі розпорядження Президента Республіки повинні бути контрасигновані Президентом Міністрів або відповідним міністром, які разом з цим беруть на себе всю відповідальність за ці розпорядження, за винятком випадків, передбачених в ст. 48 і 56 Конституції (розпуск Сейму та призначення Президента Міністрів) [22].

Після закінчення Другої світової війни настав третій етап розвитку конституцій – так званий «період новітніх конституцій», який триває до сьогодні. Загалом, за підрахунками окремих вчених, понад 130 країн світу у той час прийняли вперше або «оновили» свої конституції [23, с. 78]. Інститут контрасигнації набув свого значного «географічного» розширення. Зараз інститут контрасигнації закріплений на конституційному рівні у 23 із 28 держав Європейського Союзу, у 4 із 10 держав Співдружності Незалежних Держав (Україна з 2014 року фактично не є учасницею СНД, тому її в рахунок не беремо). Географія застосування досліджуваного інституту сьогодні не обмежується тільки євразійським простором. Контрасигнація закріпилась у країнах Америки (наприклад, Аргентина, Болівія, Канада, Колумбія, Чилі),

Африки (наприклад, Мадагаскар, Нігер, Туніс), Австралії. У сучасних конституційно-правових системах контрастигація існує в умовах функціонального дуалізму виконавчої влади, тобто в тих системах правління, в яких у глави держави є деякі функції та повноваження виконавчої влади. Якщо ж у системі державного управління вони вже вилучені з ведення монарха (глави держави), контрастигація також зникає [24, с. 5]. Переконаливе свідчення цього – розвиток конституційного права Швеції. Інститут контрастигації, що виник тут на початку XIX ст., був істотно змінений з встановленням партійного уряду (на рубежі XIX – XX ст.). Врешті, Конституція Швеції 1974 р. зберегла за монархом лише функції представництва, і акти корони більш не вимагають другого підпису [25]. Такий випадок не одиничний. Тобто, у сучасному світі інститут контрастигації, хоча й набув популярності, однак доцільність його застосування у багатьох країнах ставиться під сумнів. Широке поширення цього інституту в сучасному конституційному праві, мабуть, не відповідає тому правовому змісту, який традиційно приписується контрастигації. Насправді, якщо розглядати її лише як юридичну форму покладання відповідальності за акти глави держави на главу або членів уряду, то неефективність цього механізму в умовах сформованих партійних систем очевидна. «У наші дні, – пише угорський вчений Шайо А., – в епоху партійної дисципліни, всі розмови про відповідальність міністрів і їх підзвітності є не більш ніж позбавлений всякого ризику міф» [19, с. 88].

Висновки та пропозиції. Отже, запропоновано історію становлення та розвитку інституту контрастигації дослідити на підставі періодизації розвитку конституцій у світі таким чином: перший період (старі конституції) – кінець XVI – початок XX ст.; другий період (нові конституції) – 1918–1939 рр.; третій період (новітні конституції) – від 1945 року до сьогодні. Перший період характеризується появою інституту контрастигації у XVIII ст. в конституційних актах Великобританії (розділ IV Акта про влаштування 1701 р.), Польській конституції 1791 р. (розділ VII), Конституції Франції 1791 р. (розділ IV), у XIX столітті в багатьох країнах Західної Європи (наприклад, Конституції Швеції 1809 р. (ст. 8, 9), Конституції Іспанії 1812 р. (ст. 226), Конституції Норвегії 1814 р. (ст. 31), Конституції Греції 1822 р. (ч. 4), Конституції Бельгії 1831 р. (ст. 106), Конституції Данії 1849 р. (ст. 13), Кон-

ституції Люксембурга 1868 р. (ст. 45), Конституції Германської імперії 1871 р. (п. 17 розділу IV) тощо) та держав Америки (наприклад, Конституції Болівії 1826 р. (ст. XXI), Конституції Аргентини 1853 р. (ст. 87), Конституції Колумбії 1853 р. (ст. 57), Конституційному акті Канади 1867 р. (ст. III) тощо). Причиною зародження інституту контрастигації стало конкурування двох принципів формування та функціонування державної влади – суверенність і «безвідповідальність» монарха, з одного боку, і верховенство парламенту та парламентської відповідальності уряду – з іншого. Друга хвиля конституцій («нові конституції») – це конституції, прийняті у міжвоєнний період (між Першою і Другою світовими війнами – 1918–1939 рр.). На цей період припадає значна активізація процесу розроблення і прийняття нових конституцій у світі з масовим закріпленням інституту контрастигації, що обґрунтовувалось, насамперед, посиленням виконавчої влади шляхом владних повноважень парламенту. На третьому етапі розвитку конституцій, що триває до сьогодні, інститут контрастигації набув свого значного «географічного» розширення. Зараз він закріплений на конституційному рівні у 23 із 28 держав Європейського Союзу, у 4 із 10 держав Співдружності Незалежних Держав (Україна з 2014 року фактично не є учасницею СНД, тому її в рахунок не беремо). Географія застосування досліджуваного інституту сьогодні не обмежується тільки євразійським простором. Контрастигація закріпилась у країнах Америки (наприклад, Аргентина, Болівія, Канада, Колумбія, Чилі), Африки (наприклад, Мадагаскар, Нігер, Туніс), Австралії. У сучасних конституційно-правових системах контрастигація існує в умовах функціонального дуалізму виконавчої влади, тобто в тих системах правління, в яких у глави держави є деякі функції та повноваження виконавчої влади.

Список використаної літератури:

1. Копиленко О.Л. Правознавство : Кредитно-модульний курс : навчальний посібник. Київ : «ВД Професіонал», 2007. 400 с. URL: https://pidruchniki.com/20080215/pravo/istoriya_svitovogo_konstitutsiyного_dosvidu (дата звернення 02.05.2019).
2. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право. Київ : Княгиня Ольга, 2007. 416 с.
3. Конституционные акты Великобритании. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/uk/uk-old-r.htm (дата звернення 02.05.2019).

4. Конституція Сполучених Штатів Америки від 17 вересня 1787 р. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В.О. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. С. 333–345.
5. Польская конституция 1791 г. URL: http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Polen/XVIII/1780-1800/Verfassung_1791/text2.phtml?id=12700 (дата звернення 03.05.2019).
6. Конституция Франции 1791 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1791.htm> (дата звернення 03.05.2019).
7. Конституция Швеции 1809 г. URL: <http://sci-book.com/gosudarstva-prava-istoriya/struktura-konstitutsii-shvetsii-53958.html> (дата звернення 03.05.2019).
8. Конституция испанской монархии 1812 г. URL: <https://www.wdl.org/ru/item/15287/> (дата звернення 04.05.2019).
9. Конституция Королевства Норвегия 1814 г. URL: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-норвегии> (дата звернення 04.05.2019).
10. Конституция Греции 1822 г. URL: [http://ru.althistory.wikia.com/wiki/Королевство_Греция_\(Свобода,_равенство,_братство!\)](http://ru.althistory.wikia.com/wiki/Королевство_Греция_(Свобода,_равенство,_братство!)) (дата звернення 04.05.2019).
11. Конституция Бельгии 1831 г. URL: http://artlibrary2007.narod.ru/cons/cons_belgii_rus.doc (дата звернення 04.05.2019).
12. Конституция Дании 1849 г. URL: http://artlibrary2007.narod.ru/cons/cons_daniay_rus.doc (дата звернення 03.05.2019).
13. Конституция Великого герцогства Люксембург 1868 г. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/luxembg/luxbrg-r.htm (дата звернення 04.05.2019).
14. Конституция Германской Империи 1871 г. URL: https://studbooks.net/58690/pravo/konstitutsiya_germanskoj_imperii_aprelya_1871 (дата звернення 04.05.2019).
15. Лафитский В.И. Конституция Боливии 1826 г. Сравнительное правоведение в образах права. Том первый. Москва, 2010. 429 с. URL: <http://scicenter.online/kniga-sravnitelnoe-pravo-scicenter/paragraf-vtoroy-konstitutsionnyie-idealyi-83718.html> (дата звернення 05.05.2019).
16. Конституция Аргентины 1853 г. URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=7070> (дата звернення 05.05.2019).
17. Конституция Колумбии 1853 г. URL: <https://sites.google.com/site/ustavniki/home/konstitucia/konstitucii-kvalificirovannyh-gosudarstv/kolumbia-konstitucia-rus> (дата звернення 05.05.2019).
18. Конституционный акт Канады 1867 г. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/canada/canada-r.htm (дата звернення 05.05.2019).
19. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) : пер. с венг. А. Шайо. Москва : Юристъ, 2001. 292 с.
20. Филиппова Н.А. Институт контрассигнатуры и конституционные гарантии автономии правительств в постсоветских государствах. Политическая экспертиза. 2006. Т. 2. № 2. С. 268–279.
21. Конституция Австрийской Республики 1920 г. URL: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-австрийской-республики> (дата звернення 05.05.2019).
22. Конституція Латвійської Республіки від 15 лютого 1922 р. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С.П. Головатий. Київ : Укр. правн. Фундація : Право, 1996. С. 40–47.
23. Сухонос В.В. Институт главы держави в умовах республіки : конституційно-правовий та історико-теоретичний аспекти : монографія. Суми : Університетська книга, 2013. 318 с.
24. Федоров Г. Контрассигнация некоторых юридических актов. Закон и жизнь. 12/2013. С. 4–7.
25. Конституция Королевства Швеции 1974 г. URL: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-швеции> (дата звернення 05.05.2019).

Сушко О. А. Историко-правовые основы становления и развития института контрассигнации

Статья посвящена анализу исторических аспектов становления и развития института контрассигнации – важного инструмента системы сдержек и противовесов, который обеспечивает гарантии против злоупотреблений полномочиями со стороны представителей всех ветвей власти. Предложено исследование истории института контрассигнации на основании периодизации развития конституций в мире. Выявлены причины зарождения института контрассигнации и условия его существования в современных конституционно-правовых системах.

Ключевые слова: *система сдержек и противовесов, контрассигнация, конституция, периодизация эволюции конституций, конституционализм, ответственность.*

Sushko O. O. Historical and legal foundations of the formation and development of the institute of countersigning

The article is devoted to the analysis of the historical aspects of the formation and development of the institute of countersigning - an important tool of the system of checks and balances, which provides guarantees against abuse of authority by representatives of all branches of government. The research of the history of the institute of countersigning on the basis of periodization of constitutions development in the world is offered. The reasons for the origin of the institute of countersigning and conditions of its existence in modern constitutional-legal systems are revealed.

Key words: *system of checks and balances, countersigning, constitution, periodization of the evolution of constitutions, constitutionalism, responsibility.*