



КОНТРАССИГНАЦИЯ НЕКОТОРЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ АКТОВ

Г. ФЕДОРОВ,
доктор права, и.о. профессора кафедры Теории и истории права Молдавского государственного университета

SUMMARY

The published material represents the big theoretical and practical value for everyone who is interested in actual problems of the theory of the state and the right.

The stated ideas and reasons can be based legislative and activity that will promote protection of the rights and freedom of citizens, interests of the state, strengthening of legality and the law and order.

Публикуемый материал представляет большую теоретическую и практическую ценность для всех, кто интересуется актуальными проблемами государства и права.

Высказанные идеи и соображения могут быть положены в основу законотворческой и правоприменительной деятельности, что будет способствовать защите прав и свобод граждан, интересам государства, укреплению законности и правопорядка.

Постановка проблемы. В большинстве государств мира Основным законом, регулирующим наиболее важные и сложные общественные отношения, является Конституция. В тех странах, где подобного акта нет, эти отношения регулируются совокупностью актов конституционного уровня (например, в Англии, Израиле и др.).

На базе Конституции и в процессе её исполнения государственные органы (в отдельных случаях и общественные организации) и должностные лица издают бесчисленное множество других юридических актов (законов, указов, постановлений, регламентов, положений, инструкций, приказов и др.). Каждый юридический акт составляется, принимается и издаётся по определенным процедурным правилам, должен отвечать определенным требованиям, содержать определенные реквизиты, иметь определенную структуру, подписан соответствующими лицами. Несоблюдение этих требований приводит к признанию того или иного акта недействительным, не обладающим соответствующей юридической силой. Составление такого рода актов - это своеобразный вид юридического искусства, юридического творчества. Несомненно, что главными актами подобного рода являются акты, составляемые и принимаемые Парламентом, Главой государства и Правительством.

Целью данной научной статьи являются анализ форм контрасигнатуры как в Республике Молдова, так и в ряде зарубежных стран.

Изложение основного материала. Среди этих процедурных правил особое место занимает так называемая **контрасигнация некоторых юридических актов**. Юридической практике наиболее известна контрасигнация актов Главы государства (Президента или монарха) и Правительства.

Контрасигнация (или контрасигнатура, или контрасигилиция) - это порядок, при котором принятые Парламентом некоторые законы и одобренные главой государства или изданные самим главой государства, подлежат обязательному заверению подписью, Премьер-министра, а Постановления, принятые Правительством, подписываются также уполномоченным на то министром для придания им завершённой юри-

дической силы. Подобный порядок является не просто визированием издаваемых юридических актов, а процедурой, которая предусмотрена Конституциями ряда стран, приобретаая, таким образом, правовое значение. Подписи, поставленные этими лицами рядом с основной подписью, служат подтверждением возложения на этих лиц дополнительных **обязанностей по их исполнению**.

Впервые институт контрасигнатуры стал складываться в Великобритании в процессе формирования конституционной монархии в начале XVIII века. В частности, конституционное ограничение власти монарха, выразилось в учреждении двух правовых институтов: **цивильного листа**, утверждаемого Парламентом, и **контрасигнатуры** (скрепление второй подписью) всех властных решений и актов монарха Премьер-министром или компетентным министром. Таким образом,

здесь просматривается конкурирование двух принципов формирования и функционирования государственной власти - суверенность и «безответственность» монарха, с одной стороны, и верховенство парламента и парламентской ответственности правительства - с другой. Суть проблемы заключалась в том, что личность короля не могла быть субъектом ответственности, но в качестве главы исполнительной власти монарх не мог оставаться вне парламентского контроля. Следовательно, контрасигнатуру принято было рассматривать как своеобразный правовой символ, свидетельствующий о переносе на членов Правительства ответственности за акты монарха (позже Президента в других странах). Такое же положение просматривается и в Бельгии. Например, ст. 88 Конституции Бельгии гласит: «Особа короля неприкосновенна; его министры ответственны». Аналогичное положение содержится и в Конституции Дании: «Король не несёт ответственности за свои действия; его личность неприкосновенна. Ответственность за правление несут министры; их ответственность определяется законом» (п. 13 ч. III).

В последующее время институт контрасигнатуры утвердился и в других европейских странах. Из 15 (пятнадцати) «старых» государств Европейского Союза лишь конституционные акты Швеции и Ирландии не предполагают контрасигнатуры. Этот институт восстановлен в ходе конституционных реформ и в странах Восточной Европы - ныне он предусмотрен Конституциями Польши, Чехии, Болгарии, Венгрии и в большинстве постсоветских государств.

Широкое распространение этого

института в современном конституционном праве, пожалуй, не соответствует тому правовому содержанию, которое традиционно приписывается контрасигнатуре. В самом деле, если рассматривать её лишь как юридическую форму возложения ответственности за акты главы государства на председателя или членов Правительства, то неэффективность этого механизма в условиях сформировавшихся **партийных систем** очевидна. «В наши дни, - пишет венгерский ученый Шайо А., - в эпоху партийной дисциплины, все разговоры об ответственности министров и их подотчетности представляют собой не более чем лишенный всякого риска миф» [1].

Следовательно, здесь речь идет об обыкновенной **конституционной фикции**, - о замещении несуществующей и невозможной ответственности главы государства, ответственностью должностного лица, осуществляющего полномочия исполнительной власти. При этом изначально оно несло персональную ответственность перед монархом, а позже - перед Парламентом или Правительством.

Фиктивность этого института заключается и в том, что Конституции современных государств не предусматривают **механизмов какой-либо специальной ответственности**, обусловленной ненадлежащим содержанием контрасигнованного акта. А в ряде случаев даже не предполагают персональной политической ответственности министров вообще (ст. 108 Конституции Испании). Характерно в этой связи содержание Федерального конституционного закона Австрии от 10 ноября 1920 года: Согласно ст. 67 все действия, на которые уполномочен Федеральный президент, осуществляются им **по предложению** либо Федерального правительства, либо Федерального министра. Для того, чтобы акты Президента были действительны, они должны быть контрасигнованы **теми же лицами**. **Ответственность** данных должностных лиц, или **политическая** (в результате выражения **вотума недоверия** Федеральному правительству в целом, или отдельным его членам (ч. I ст. 74 Конституционного закона), или **юридическая** (в случае виновного нарушения закона Федеральным министром) - возникает, таким образом, по иным основаниям.

Следовательно, действительное правовое содержание института

контрасигнатуры заключается не в переносе ответственности за акты главы государства на контрасигнующее должностное лицо, а в **разграничении (разделении) функций и полномочий исполнительной власти** [2].

Во-первых, в современных конституционно-правовых системах контрасигнатура существует в **условиях функционального дуализма исполнительной власти**, т.е. в тех парламентских и смешанных системах правления, в которых за главой государства сохранены некоторые функции и полномочия исполнительной власти. Если же в парламентской системе они уже изъяты из ведения монарха (главы государства), институт контрасигнатуры также исчезает. Убедительное свидетельство этого - развитие Конституционного права Швеции. Институт контрасигнатуры, возникший здесь в начале XIX в., был существенно изменен учреждением партийного правительства (на рубеже XIX-XX в.в.). Наконец, Конституция Швеции 1974 г. сохранила за монархом лишь функции представительства, и акты короны более не требуют второй подписи.

Во-вторых, контрасигнатура - это **процессуальная форма ограничения полномочий главы государства**. Неконтрасигнованный акт является недействительным (ст. 89 Конституции Италии; ст. 58 Конституции ФРГ), он не имеет силы и не приводится в исполнение (ст. 35 Конституции Греции); отсутствие контрасигнатуры «влечёт за собой юридическую ничтожность акта» (ч. II ст. 143 Конституции Португалии). На Главу государства может быть даже возложена обязанность по отмене акта. Так, согласно § 35 и 45 Конституции Финляндии, если решение Президента неконституционно, министр обязан отказаться от контрасигнатуры; если незаконно, - сообщить об этом Государственному Совету, который вправе (на основании заключения канцлера юстиции) предложить Президенту отменить или изменить решение, либо отказаться в его исполнении.

В-третьих, не контрасигнуются акты Главы государства, в которых реализуются: 1) «арбитражные» полномочия Главы государства, обусловленные конфликтом властей; 2) технические полномочия в части формирования Правительства, фактически определяемые волей Парламента. Так, не требуют вто-

рой подписи акты Федерального канцлера ФРГ (ст. 58 Конституции ФРГ), акты о роспуске Национального собрания, назначении и отставке Премьер-министра во Франции (ст. 19 Конституции Франции). Характерно, что контрасигнатуру актов второй группы в Испании (ст. 64 Конституции Испании) осуществляет председатель Конгресса (палаты общенационального представительства Генеральных кортесов). Следовательно, сфера контрасигнуемых полномочий это преимущественно **сфера исполнительных полномочий** главы государства.

В-четвертых, в смешанных формах правления (парламентско-президентских) **объём контрасигнуемых актов и решений главы государства находится в прямой зависимости от предоставленных Конституцией гарантий автономии Правительства**. Например, опыт конституционных реформ в Польше показывает, что перераспределение полномочий между Президентом и Главой правительства в такой республике влечёт изменение и в объёме контрасигнуемых полномочий главы государства. Перераспределение полномочий «в пользу» Правительства, укрепление конституционных гарантий независимости Правительства от Президента повлекли за собой увеличение количества контрасигнуемых актов главы государства [3].

Таким образом, **ранние формы контрасигнатуры имели не политический, а административный характер**. На эту особенность обращает наше внимание и А.Н. Медушевский: «В Германии, как и в Англии, и Бельгии, существовала система министерского правления. Монарх правил не самостоятельно; он был связан контрасигнатурой его решений ответственным министром. Однако, этот министр, определявший политику и несший за неё ответственность, не являлся выразителем воли парламентского большинства, а назначался самим монархом в качестве его советника и зависел исключительно от его доверия» [4].

Полагаем, что историческое развитие этого института позволяет нам определить основной критерий, разграничивающий его **ранний (административный) и современный (политический) типы контрасигнатуры**; таким критерием является **характер ответственности** контрасигнующего должност-



ного лица. Следовательно, даже в тех случаях, когда объект контрасигнации - нормативные правовые акты правительств, скрепляемые подписями отраслевых министров, контрасигнатура может иметь как **административный**, так и **смешанный характер** - в зависимости от качества персональной ответственности министров. Контрасигнатура актов Главы государства может также иметь смешанный характер в тех случаях, когда Правительство несёт «двойную» ответственность (и перед Парламентом, и перед Президентом страны).

Политический тип контрасигнации актов главы государства присущ как для парламентских, так и для смешанных форм правления, однако её функциональный смысл в них различен. Если в парламентских системах разграничение полномочий исполнительной власти осуществляется по принципу «**и президент, и правительство**», то есть собственный объем полномочий представляет некую константу и реализуется каждым субъектом государственного управления **наряду** с полномочиями другого субъекта, то в смешанных (полупрезидентских) республиках действует формула: «**либо президент, либо правительство**». Полномочия в сфере исполнительной власти могут быть перераспределены между главой государства и главой правительства в зависимости от итогов парламентских выборов, в результате чего регулирование института контрасигнатуры в смешанных республиках оказывается **более вариантным**.

Во-первых, здесь возможно сочетание политического и административного типов контрасигнатуры. **Во-вторых**, перечень контрасигнуемых актов может быть определён как ограниченно **закрытый** (позитивное регулирование **контрасигнуемых актов**). В классических парламентских системах **круг контрасигнуемых актов**, как правило, **не ограничен**, либо определены только акты, не подлежащие контрасигнации, акты - исключения из общего правила контрасигнации (позитивное регулирование неоконтрасигнуемых актов).

Поэтому наряду с административным и политическим типами контрасигнатуры целесообразно выделить формы **неограниченной и ограниченной контрасигнатуры**. **В-третьих**, в республиках со смешанной формой правления

возможна контрасигнатура актов не только Главы государства, но и Правительства, т.е. различные виды контрасигнатуры.

Ниже рассмотрим особенности контрасигнатуры в некоторых постсоветских государствах, ставших суверенными после развала Советского Союза, в которых наблюдается сочетание вышеназванных типов, видов и форм контрасигнации. Итак: **Латвия**. Здесь имеет место **политическая** неограниченная контрасигнатура актов главы государства. Обязанность контрасигнации лежит на Премьер-министре или уполномоченном (компетентном) министре (ст. 33 Конституции), контрасигнации подлежат все акты, за исключением акта о назначении состава Кабинета министров, решения о созыве и ведении чрезвычайного заседания Правительства (ст. ст. 46, 56). Предусмотрена как коллегиальная ответственность Правительства, так и персональная ответственность министров перед Сеймом (ст. 59 Конституции Латвии) [5].

Литва - здесь **функционирует политическая ограниченная контрасигнатура актов главы государства, смешанная -неограниченная контрасигнация актов Правительства**. Обязанность контрасигнации актов главы государства лежит на Премьер-министре или компетентном министре (ст. 85); контрасигнации подлежат Указы Президента, обеспечивающие реализацию четырех (из 24) полномочий, предусмотренных ст. 84 Конституции Литвы: приём в гражданство, введение чрезвычайного положения, присвоение высших воинских званий и дипломатических рангов, назначение и отзыв дипломатических представителей, приём верительных и отзывных грамот.

Правительство несёт солидарную ответственность перед Сеймом, а министры - перед Сеймом, Президентом Республики и непосредственно перед Премьер-министром (ст. 96 Конституции). Однако, отставка Премьер-министра возможна как по инициативе Премьер-министра, так и по инициативе Сейма (п. 6, 7 и 9 ст. 84; ст. 101 Конституции). Следовательно, ответственность перед Президентом имеет характер морального принципа. Постановления Правительства в соответствии с требованиями ст. 95 подписываются не только Премьер-министром, но и отраслевым министром [6].

Эстония - тут **просматрива-**

ется смешанная неограниченная контрасигнатура актов Правительства. Постановления Правительства Эстонии скрепляются подписями Премьер-министра, компетентного министра и Государственного секретаря, назначаемого и освобождаемого от должности Премьер-министром единолично (§ 95 и § 97 Конституции Эстонии). Государственный секретарь приравнивается по статусу к министру и имеет право голоса на заседаниях правительства, но не несёт персональной ответственности перед Государственным Собранием; также без инвеституры Парламента могут быть назначены министры без портфеля (Президентом Республики по представлению Премьер-министра); однако все министры политически ответственны перед Парламентом [7].

Армения - здесь **установлена административная ограниченная контрасигнатура актов Правительства**. Постановления Правительства не во всех, а лишь в предусмотренных Регламентом случаях, подписываются профильным министром, ответственным за их осуществление (ст. 87 Конституции Армении); персональную ответственность члены правительства перед Парламентом не несут [8].

Украина - тут **утверждена смешанная ограниченная контрасигнатура актов главы государства**. Здесь акты главы государства (Президента) контрасигнируют как Премьер-министр, так и «отраслевой» министр, «ответственный за акт и его исполнение (ст. 106 Конституции Украины). Перечень контрасигнуемых полномочий Президента в Украине значителен, - чуть менее половины всех названных полномочий главы государства, но всё же это меньше аналогичного перечня, чем в чисто парламентских республиках. В этом отношении институт контрасигнатуры в Украине близок своему аналогу во Франции: Президент имеет собственные (не разделенные с правительством) полномочия, контрасигнуются и акты чрезвычайного характера, и назначения на должности государственной службы. Вместе с тем, следует отметить, что правительство Франции ответственно только перед Конституционным собранием, а Правительство Украины и перед Верховной Радой (ст. 115 Конституции), и перед Президентом (п.п. 9 и 10 ст. 106 Конституции Украины) [9].

Молдова - в нашей Республике закреплена политическая ограниченная контрасигнатура актов Президента и актов Правительства.

Премьер-министр контрасигнует Указы Президента Республики, издаваемые при определении следующих полномочий: аккредитации и отзывает дипломатических представителей (ч. 2 ст. 86 Конституции РМ); объявления частичной или всеобщей мобилизации (ч. 2 ст. 87); введения военного положения в случае вооруженной агрессии против Республики (ч. 3 ст. 87); осуществлении иных мер, направленных на обеспечение национальной безопасности и общественного порядка (ч. 4 ст. 87).

Принятые Правительством Постановления и Ордонансы (имеющие силу ординарных законов) подписываются Премьер-министром и контрасигнуются профильным («компетентным») министром, в обязанности которого входит их исполнение, и публикуются в «Официальном мониторе» Республики Молдова. Неопубликование постановления или ордонанса влечёт его недействительность [10]. Таким образом, в Молдове закреплён институт «двойной» контрасигнатуры, когда контрасигнуются и акты главы государства, и акты правительства, что свидетельствует о сочетании двух типов контрасигнатуры.

К сказанному следует добавить - Конституция РМ предусматривает только солидарную ответственность Правительства перед Парламентом; его основной состав формируется на основании инвеституры, но допускается назначение и освобождение от должности отдельных членов Правительства Президентом по предложению Премьер-министра (ч. 6 ст. 98 Конституции РМ), т.е. независимо от Парламента. Совокупность этих признаков и позволяет нам говорить об административном типе контрасигнатуры актов Правительства Республики Молдова.

Итак, анализ положений Конституций вышеперечисленных постсоветских республик позволяет сделать вывод о том, что общей чертой правовых систем большинства этих государств (за исключением Украины) являются следующие значительные конституционные гарантии автономии их правительств:

1) Президент не председательствует на заседаниях правительства (Латвия, Литва, Эстония, Армения, Молдова); он не вправе определять

количественный и персональный состав заместителей Председателя Правительства; собственная компетенция Правительства определена Конституцией и специальным «Законом о Правительстве»; Президент не осуществляет непосредственно руководство министерствами и другими общереспубликанскими ведомствами; система органов исполнительной власти также определена специальным законом;

2) вторая разновидность гарантий - это гарантии в законодательном процессе: законы, изменяющие доходные и расходные части бюджета и затрагивающие финансовые отношения в государстве требуют согласия Правительства (Молдова, Армения, Литва); Правительство имеет право делегированного законодательства (Молдова, Армения, Латвия); право объявлять законопроекты срочными (Молдова, Армения, Украина); право совмещения внесения законопроекта и постановления вопроса о доверии правительству (Молдова, Армения, Эстония).

Совершенно иная картина наблюдается в России, Белоруссии, Казахстане, Узбекистане, Кыргызстане [11]. Обозначенные нами выше гарантии в этих республиках либо отсутствуют, либо имеют ненадлежащее закрепление. Например, в России и Узбекистане Правительства не обладают правом делегированного законодательства, а в Белоруссии, Казахстане и Кыргызстане оно предоставлено не Правительству, а непосредственно Президенту; законопроект может быть объявлен срочным в Белоруссии и Казахстане, но это - прерогатива Президента, а не Правительства. Согласие на внесение законопроекта, изменяющего финансовые обязательства государства, в Белоруссии даёт Президент, а в России даже отрицательное заключение Правительства не блокирует законодательный процесс. Во всех этих государствах не только формирование, но и учреждение системы органов исполнительной власти осуществляется главой государства. Президент вправе председательствовать на заседаниях правительства и отменять во внесудебном порядке его акты.

Пожалуй, общее свойство конституционного законодательства этих государств - несовпадение действительного и номинального статуса как правительства, фактически не имеющего признаков высшего органа исполнительной власти, так и гла-

вы государства. Даже там, где глава государства формально не признан в качестве главы правительства, именно он возглавляет всю пирамиду исполнительной власти. Более того, он и есть единственная и единая исполнительная власть в государстве. Короче говоря, отторжение института контрасигнатуры - это следствие (неписанного) признания принципа монизма исполнительной власти как основы национальной правовой системы и фактического отрицания принципа завершённого разделения властей в условиях президентской республики.

Выводы. Ретроспективный взгляд на историю возникновения и функционирования института контрасигнатуры свидетельствует о том, что в настоящее время он приобретает всё большее и большее значение. Вместе с тем, следует признать и то, что в каждой стране или группе стран он может иметь и имеет свои особенности.

Нам представляется также и то, что данный правовой институт исключительно важен в плане разделения властей и разграничения полномочий соответствующих государственных институтов (парламента, главы государства, правительства).

Список использованных источников:

1. Шайо А. Самоограничение власти (Краткий курс конституционализма). Перевод с венгерского, М., «Юрист», 2001 г., с. 196
2. Конституции государств Европейского Союза (Под ред. Л.А.Окунькова), М., 1997 г.
3. Гарлицкий Л.Л. Институт президентства в новой Конституции Польши, - см. «Конституционное право: Восточноевропейское обозрение», 1997 г., № 3,4 стр. 71
4. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты, М, 2002 г., стр. 151
5. Конституция Латвийской Республики (2007 г.)
6. Конституция Литовской Республики (1992 г.)
7. Конституция Эстонской Республики (2003 г.)
8. Конституция Республики Армения (2005 г.)
9. Конституция Украины (2005 г.)
10. Конституция Республики Молдова (1994 г.)
11. Конституции России, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана и др. нормативные акты