

## АНОТАЦІЯ

*Сушко О.О.* Інститут контрасигнації: питання конституційно-правової теорії та практики. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право». – Донецький національний університет імені Василя Стуса Міністерства освіти і науки України, Вінниця, 2021.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню конституційно-правового інституту контрасигнації актів глави держави та органів публічної влади. На основі аналізу зарубіжного і національного конституційного законодавства та практики його застосування розроблено науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення інституту контрасигнації в Україні.

У розділі 1 «Теоретико-правові основи контрасигнації» підтверджено, що контрасигнація є інструментом системи стримувань і противаг, що унеможливорює зловживання повноваженнями з боку представників різних гілок влади.

Узагальнено теоретичні підходи до розуміння інституту контрасигнації та встановлено, що даний інститут можна розглядати як: засіб підсилення відповідальності уряду та забезпечення невідповідальності глави держави; підставу набуття актом юридичної сили; спосіб розмежування функцій і повноважень органів державної влади; засвідчення факту ознайомлення з актом та зобов'язання виконати його; форму урядового контролю; складову парламентського контролю.

На основі зіставлення з суміжними поняттями, такими як «скріплення підписом», «візування», «санкціонування», «промульгація», «контрасигіляція», «контрасигнатура», «контрасигнування», запропоновано авторське визначення поняття «контрасигнація», згідно з яким це підписання акту глави держави, парламенту, уряду, органу місцевого самоврядування уповноваженим суб'єктом, що покладає на нього юридичну та/або політичну відповідальність за виконання акту та наділяє такий акт юридичною силою.

Зроблено висновок про існування різних моделей контрасигнації з поділом на її види, форми і типи, для виділення яких запропоновано певні критерії. Критеріями для поділу контрасигнації на види визнано її об'єкт (контрасигнація акту глави держави, уряду, парламенту, органу місцевого самоврядування) та суб'єкт (контрасигнація представниками виконавчої гілки влади, парламентом); на форми – сферу її застосування (обмежена та необмежена форма контрасигнації); на типи – характер відповідальності контрасигнуючого суб'єкта (адміністративний, політичний, змішаний тип контрасигнації). На основі цього поділу українську модель контрасигнації охарактеризовано як контрасигнацію актів глави держави представниками виконавчої гілки влади, обмеженої форми, змішаного типу.

Дослідження історії становлення та розвитку інституту контрасигнації через еволюцію змісту конституцій (періоди «старих», «нових» і «новітніх» конституцій або три «хвилі конституцій») дозволило визначити, що причиною його появи стало протистояння принципів суверенності і безвідповідальності монарха та верховенства парламенту і парламентської відповідальності уряду, а сучасний його розвиток характеризується дуалізмом виконавчої влади та значним розширенням у змістовому та географічному сенсі.

Запропоновано періодизацію нормативного закріплення контрасигнації на українських землях на основі виділення етапів становлення та розвитку українського конституціоналізму, під час яких контрасигнація передбачалась різними конституційно-правовими документами: у період зародження українського конституціоналізму (початок XVIII-середина XIX ст.ст.) в «Конституції П. Орлика» 1710 р., у період національного відродження (друга половина XIX-початок XX ст.ст.) в конституційних проектах Драгоманова М. П. 1884 р. та Міхновського М. І. 1905 р., Основних Законах Російської імперії 1906 р., Крайовому статуті Галичини 1861 р., у період державного відродження (1917-1991 рр.) в «Законах про тимчасовий державний устрій України» 1918 р., Конституції ЗУНР 1920 р. та у період відновлення національної державності (1991 р. до сьогодні) в чинній Конституції України.

Встановлено, що конституційно-правове закріплення контрасигнації залежить від форми державного правління – норми про контрасигнацію характерні для більшості чинних конституцій парламентарних монархій, парламентських і змішаних республік. Спеціальні нормативно-правові акти щодо контрасигнації існують лише в окремих державах. З'ясовано, що контрасигнація актів глави держави в Україні регламентована на конституційному, законодавчому і підзаконному рівні, однак існує необхідність законодавчого врегулювання її процедурних аспектів.

У розділі 2 «Конституційно-правова характеристика застосування контрасигнації» визначено підстави, принципи та умови застосування контрасигнації, а також правові наслідки та гарантії її здійснення.

Запропоновано поділ підстав застосування контрасигнації на юридичні та фактичні. Юридичними підставами визнано положення чинних нормативно-правових актів, що регламентують контрасигнацію; фактичні підстави передбачають реалізацію її мети (забезпечення реалізації системи стримувань і противаг; сприяння досягненню компромісу між органами публічної влади та унеможливлення зловживання ними повноваженнями; поліпшення якості правозахисту громадян), завдань (визначити коло осіб, які відповідальні за виконання акту; засвідчити узгодженість позицій усіх відповідальних осіб; вказати на визнання законності і доцільності видання акту з боку контрасигнуючого суб'єкта; перекласти відповідальність (політичну та/або юридичну) за виконання акту з суб'єкта, який його видав, на контрасигнуючого суб'єкта; підтвердити колегіальність прийняття рішення; забезпечити юридичну силу акту), функцій (контрольна, регулятивна, забезпечувальна, адміністративна, сервісна, погоджувальна), мотивів (стратегічні, функціонально-психологічні, інноваційні, фінансові, специфічні).

Систематизовано принципи застосування контрасигнації з виокремленням загально-правових принципів (верховенство права, законність, гласність, демократизм, пріоритетність захисту прав і свобод людини та громадянина); загальних принципів діяльності органів публічної влади (незалежність,

недоторканність, наступність, безперервність, науковість, професіоналізм, оперативність, колегіальність, відповідальність); спеціальних принципів (обґрунтованість, вмотивованість, доцільність, своєчасність, політична та особиста неупередженість, ефективність правотворчого процесу, узгодженість інтересів у правотворчій діяльності).

З'ясовано особливості умов застосування контрасигнації шляхом визначення кола правових актів, що підлягають контрасигнації (акти глави держави; уряду, парламенту, органів місцевого самоврядування), сфери застосування контрасигнації (розширений чи звужений перелік повноважень глави держави та/або органів публічної влади, реалізація яких потребує контрасигнації), кола контрасигнуючих суб'єктів (представники виконавчої гілки влади одноосібно чи колегіально, парламент) та алгоритму процедури.

Запропоновано алгоритм процедури контрасигнації представити наступними стадіями: 1) прийняття відповідного акту уповноважен(ою)им особою чи органом з проставленням підпису; 2) направлення цього акту до контрасигнуюч(ої)их особи/осіб для ознайомлення та розгляду; 3) скріплення акту підписом контрасигнуюч(ої)их особи/осіб; 4) набуття чинності відповідним актом.

Встановлено, що кінцеві результати застосування контрасигнації визначаються її правовими наслідками у вигляді набуття чинності актом; та/або обмеження повноважень глави держави чи органу публічної влади; та/або перекладення юридичної та/чи політичної відповідальності за виконання акту на контрасигнуючого суб'єкта.

Гарантії здійснення контрасигнації визначено як сукупність політичних, економічних, соціальних, ідеологічних, правових засобів та способів, за допомогою яких здійснюється її фактична реалізація, а також забезпечуються інтереси її учасників та держави в цілому. Додержуючись системного підходу, виокремлено дві групи гарантій здійснення контрасигнації: загальні (політичні, економічні, соціальні, ідеологічні) та спеціальні (нормативні, організаційні).

На основі аналізу норм зарубіжного і вітчизняного конституційного

законодавства, судової практики, а саме адміністративних судів та Конституційного Суду України, розроблено пропозиції щодо вдосконалення інституту контрасигнації в Україні, зокрема, запропоновано:

- закріпити термін «контрасигнація» замість вживаного поняття «скріплення підписом» актів Президента України з чітким визначенням наступних процедурних аспектів: часу, форми, строків та алгоритму здійснення контрасигнації; можливості і правових наслідків відмови відповідних осіб контрасигнувати акт та існування розбіжностей у їх поглядах щодо контрасигнації; відповідальності Прем'єр-міністра України; необхідності повторної процедури контрасигнації у разі внесення змін до контрасигнованих раніше актів; моменту офіційного оприлюднення контрасигнованих актів, моменту набуття ними чинності;

- закріпити мотиви застосування/незастосування контрасигнації задля недопущення необґрунтованого (безпідставного) здійснення/нездійснення контрасигнації, що може призвести до зловживання правом, гальмування правотворчого процесу та інших негативних наслідків;

- передбачити систему та механізм реалізації основних принципів застосування контрасигнації з метою забезпечення відповідності контрасигнації демократичним та правовим засадам державного та суспільного розвитку;

- ввести контрасигнацію актів уряду главою держави та парламентом у певних випадках задля підвищення підзвітності виконавчої влади та контрасигнацію актів парламенту урядом як форму превентивного (запобіжного) контролю у сфері законодавчої діяльності задля захисту прав людини від потенційно свавільних рішень парламенту.

Реалізація пропозицій передбачає внесення відповідних змін до Конституції України з подальшою конкретизацією процедури контрасигнації в чинному поточному законодавстві, зокрема, в Законах України «Про Кабінет Міністрів України» (розділ VI) та «Про Регламент Верховної Ради України», в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» (глава 3 розділу 10 Регламенту), а також у законах «Про

Президента України» та «Про нормативно-правові акти», які запропоновано прийняти з обов'язковим врахуванням відповідних положень про контрасигнацію.

**Ключові слова:** конституційно-правовий інститут, контрасигнація, контрасигнування, контрасигнатура, скріплення підписом, правовий акт, відповідальність, розподіл влади, система стримувань і противаг, форма правління, глава держави, уряд, парламент, орган місцевого самоврядування.

## ABSTRACT

*Sushko O. O.* Institute of Countersigning: Constitutional and Legal Theory and Practice Issues. – Qualification Scientific Thesis Copyright.

Thesis is submitted for the PhD degree in the field of 08 «Law», speciality 081 «Law». – Vasyl' Stus Donetsk National University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Vinnytsia, 2021.

The paper is related to the complex research of the constitutional and legal institute of countersignature of the head of state and public authorities acts. Based on the analysis of foreign and national constitutional legislation and the practice of its application, scientifically sound proposals for improving the institution of countersignature in Ukraine have been developed.

Section 1 «Theoretical and Legal Bases of Countersignature» confirms that countersignature is a tool of the system of checks and balances, which prevents abuse of power by representatives of various government branches.

Theoretical approaches to understanding the institution of countersignature are generalized and it is established that this institution can be considered as: a means of strengthening the responsibility of the government and ensuring the irresponsibility of the head of state; the basis for the entry into force of the act; the delimitation method of public authorities functions and powers; certification of the fact of acquaintance with the act and the obligation to execute it; form of government control; component of parliamentary control.

Based on the comparison with related concepts, such as «signature»,

«endorsement», «authorization», «promulgation», «countersigilation», «countersignature», «countersignature», the author's definition of the term «countersignature» is proposed, according to which it is viewed as signing of an act of the head of state, parliament, government, local self-government body by an authorized entity, which imposes on them legal and / or political responsibility for the implementation of the act and gives such an act legal force.

It is concluded that there are different models of countersignature with a division into its kinds, forms and types, for the selection of which certain criteria are proposed. The criteria for dividing the countersignature into kinds are its object (countersignature of the act of the head of state, government, parliament, local government) and the subject (countersignature by representatives of the executive branch, parliament); on forms – scope of its application (limited and unlimited countersignature); on types – the nature of the responsibility of the countersignature subject (administrative, political, mixed countersignature). Based on this division, the Ukrainian model of countersignature is characterized as countersignature of the head's of state acts by representatives of the executive branch, limited form, mixed type.

A study of the history of the formation and the countersignature institution development through the evolution of the content of constitutions (periods of «old», «new» and «newest» constitutions or three «waves of constitutions») revealed that the reason for its emergence was the opposition of sovereignty and irresponsibility of the monarch and parliament, parliamentary responsibility of the government, and its current development is characterized by dualism of executive power and significant expansion in semantic and geographical sense.

It is proposed to periodize the normative consolidation of countersignature on Ukrainian lands on the basis of the stages of Ukrainian constitutionalism formation and development during which countersignature was provided by various legal documents: during the emergence of Ukrainian constitutionalism (early XVIII-mid XIX centuries) in Orlik's constitution in 1710, during the national revival (second half of the XIX-beginning of the XX century) in the constitutional projects of M. Drahomanov in 1884 and M. Mikhnovsky in 1905, the Basic Laws of the Russian Empire in 1906, The

Regional Statute of Galicia in 1861, during the period of state revival (1917-1991) in the «Laws on the Provisional State System of Ukraine» in 1918, the Constitution of the Western Ukrainian People's Republic in 1920 and during the restoration of national statehood (1991 to present) in current Constitution of Ukraine.

It is established that the constitutional and legal consolidation of countersignature depends on the form of government – norms on countersignature are characteristic of most current constitutions of parliamentary monarchies, parliamentary and mixed republics. Special regulations on countersignature exist only in some states. It is found that in Ukraine the countersignature of acts of the head of state is regulated at the constitutional, legislative and by-law levels, but there is a need for legislative regulation of its procedural aspects.

Section 2 «Constitutional and Legal Characteristics of the Use of Countersignature» defines the grounds, principles and conditions for the use of countersignature, as well as the legal consequences and guarantees of its implementation.

The division of the grounds for the application of countersignature into legal and factual is proposed. The provisions of the current normative legal acts regulating countersignature are recognized as legal grounds; factual grounds include the purpose (ensuring the implementation of a system of checks and balances; promoting compromise between public authorities and preventing their abuse of power; improving the quality of human rights), tasks (determine the range of persons responsible for implementing the act; certify the positions of all responsible persons; indicate the recognition of the legality and expediency of issuing an act by the countersigning entity, transfer responsibility (political and / or legal) for the implementation of the act from the entity that issued it to the countersigning entity, confirm the collegiality of the decision, ensure legal force act), functions (control, regulatory, support, administrative, service, conciliation), motives (strategic, functional-psychological, innovative, financial, specific).

The principles of application of countersignature with systematization of general legal principles (rule of law, legality, publicity, democracy, priority of protection of



human and civil rights and freedoms) are systematized; general principles of public authorities activity (independence, inviolability, continuity, continuity, scientificity, professionalism, efficiency, collegiality, responsibility); special principles (validity, motivation, expediency, timeliness, political and personal impartiality, efficiency of the law-making process, coordination of interests in law-making activity).

The conditions for the use of countersignature by determining the range of legal acts to be countersigned (a classic example is the countersignature of acts of the head of state; less actively used countersignature of government and parliament; countersignature of local government is available in some countries with continental and mixed models of local government, the list of powers of the head of state and / or public authorities, the implementation of which requires countersignature (limited and unlimited scope of countersignature), the range of entities that countersignature acts (representatives of the executive branch individually or collectively, parliament) and the algorithm procedure.

It is proposed to present the algorithm of the countersignature procedure in the following stages: 1) adoption of the relevant act by the authorized person or body with affixing of the signature; 2) sending this act to the countersigning person (s) for review and consideration; 3) affixing the signature of the countersigning person / persons; 4) entry into force of the relevant act.

It is found that the final results of the countersignature application are determined by the legal consequences and guarantees of its implementation. It is proposed to consider the entry into force of the act as legal consequences of the countersignature; and / or limitation of the powers of the head of state or public authority; and / or transfer of legal and / or political responsibility for the execution of the act to the countersigning entity.

The guarantees of countersignature are viewed as a set of political, economic, social, ideological, legal means and methods by which its actual implementation is carried out, as well as the interests of its participants and the state as a whole. Following the system approach, two groups of countersignature guarantees are distinguished: general (political, economic, social, ideological) and special (normative,

organizational).

Based on the analysis of the norms of foreign and domestic constitutional legislation, judicial practice, namely administrative courts and the Constitutional Court of Ukraine, proposals have been developed to improve the institution of countersignature in Ukraine, in particular, it is proposed:

- to consolidate the term «countersignature» instead of the used «signature» concept in terms of the acts of the President of Ukraine with a clear definition of the following procedural aspects: time and form of countersignature; the possibility and legal consequences of the refusal of the persons concerned to countersign the act and the existence of differences in their views on countersignature; responsibilities of the Prime Minister of Ukraine; the need to repeat the countersignature procedure in case of amendments to previously countersigned acts; the moment of official promulgation of counter-signed acts, the moment of their entry into force;

- to establish the motives for the use / non-application of countersignature in order to prevent unreasonable (unjustified) implementation / non-implementation of countersignature, which may lead to abuse of rights, inhibition of the law-making process and other negative consequences;

- to provide a system and mechanism for implementing the basic principles of counter-signature in order to ensure compliance of the institution of counter-signature with the democratic and legal principles of state and social development;

- to introduce countersignature of government acts to increase the accountability of the executive branch and countersignature of parliamentary acts as a form of preventive control in the field of legislative activity, which aims to protect human rights from potentially arbitrary decisions of parliament.

Implementation of the proposals provides for amendments to the Constitution of Ukraine with further specification of the countersignature procedure in the current legislation, in particular, in the Laws of Ukraine «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» (Chapter VI) and «On the Procedure Rules of the Verkhovna Rada of Ukraine», in the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine» (Chapter 3, Section 10), as

well as in the laws «On the President of Ukraine» and «On Normative Legal Acts» which are proposed to be adopted with due regard to the relevant provisions on countersignature.

**Key words:** constitutional and legal institute, countersign, countersignature (1), countersignature (2), countersignature (3), signature, legal act, responsibility, distribution of power, system of checks and balances, form of government, head of state, government, parliament, local government.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

### *Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації*

1. Сушко О. О. Історико-правові засади становлення та розвитку інституту контрасигнації. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2019. Випуск № 2. С. 29-34. URL: [http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/2\\_2019/8.pdf](http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/2_2019/8.pdf)

2. Щебетун І. С., Сушко О. О. Правові наслідки контрасигнації: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 63-67. URL: [http://www.lsej.org.ua/9\\_2020/15.pdf](http://www.lsej.org.ua/9_2020/15.pdf) (Особистий внесок здобувача у цій публікації становить 50% і стосується дослідження зарубіжного досвіду здійснення контрасигнації)

3. Сушко О. О. Напрями удосконалення законодавства України про контрасигнацію з урахуванням зарубіжного досвіду. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. №6 (volume 2). С. 111-115. URL: [http://vjhr-journal.sk/wp-content/uploads/2021/02/VJHR\\_6\\_2\\_2020.pdf](http://vjhr-journal.sk/wp-content/uploads/2021/02/VJHR_6_2_2020.pdf)

### *Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації*

1. Сушко О. О. Щодо особливостей інституту контрасигнації в Україні. *Юридична наука і освіта у сучасних умовах: стан і перспективи розвитку: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 35-річчю юридичного факультету Донецького національного університету імені Василя Стуса (18 травня 2018 р.)*. Донецький національний університет імені

Василя Стуса; за заг. ред. д.ю.н. проф. А.Г. Бобкової. Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2018. С. 79-81.

2. Сушко О. О. Щодо тлумачення поняття «контрасигнація актів глави держави». *Теорія і практика сучасної науки (частина II): Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 15-16 травня 2019 р.)*. Київ: МЦНД, 2019. С. 51-53.

3. Сушко О. О. Підстави застосування контрасигнації актів глави держави та органів публічної влади. *Економіка, облік, фінанси, менеджмент і право в Україні та світі: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції (Полтава, 4 грудня 2020 р.)*. Полтава: ЦФЕНД, 2020. С. 256-258.

4. Сушко О.О. Історія становлення інституту контрасигнації на українських землях. *Актуальні питання сучасного державотворення: проблеми та перспективи: Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті заслуженого юриста України Григорія Ісаковича Гінзбурга (м. Чернігів, 21 січня 2021 р.)*. Чернігів: ГО «Центр правової думки». 2021. С. 19-23.

***Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації***

1. Сушко О. О. Скріплення підписом актів глави держави за законодавством України. *Economic and Law Paradigm of Modern Society*. 2019. Issue 3. URL: <https://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/view/217>

2. Сушко О. О. Гарантії реалізації контрасигнації. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2020. №20. С. 85-89. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/16113217076274.pdf>