

**Донецький національний університет імені Василя Стуса**  
**Міністерство освіти і науки України**  
**Донецький національний університет імені Василя Стуса**  
**Міністерство освіти і науки України**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**СУШКО ОЛЕГ ОЛЕКСАНДРОВИЧ**

УДК 342.33

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ІНСТИТУТ КОНТРАСИГНАЦІЇ:  
ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

Спеціальність 081 – право

Галузь знань 08 – право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі права.  
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ О.О. Сушко

Науковий керівник:

**Щебетун Ірина Степанівна,**  
доцент кафедри конституційного,  
міжнародного і кримінального  
права Донецького національного  
університету імені Василя Стуса,  
кандидат юридичних наук, доцент

**Вінниця - 2021**

## 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 гарантії 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>

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	17
ВСТУП.....	21
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ КОНТРАСИГНАЦІЇ...	30
1.1 Теоретичні підходи до розуміння інституту контрасигнації.....	30
1.2 Історико-правові засади становлення та розвитку інституту контрасигнації.....	47
1.3 Конституційно-правове закріплення контрасигнації: порівняльний аналіз.....	58
Висновки до розділу 1.....	70
РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАСТОСУВАННЯ КОНТРАСИГНАЦІЇ.....	76
2.1 Підстави та принципи застосування контрасигнації.....	76
2.2 Умови застосування контрасигнації .....	88
2.3 Правові наслідки та гарантії здійснення контрасигнації.....	115
2.4 Напрями удосконалення законодавства України про контрасигнацію з урахуванням зарубіжного досвіду .....	134
Висновки до розділу 2.....	164
ВИСНОВКИ.....	170
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	179
ДОДАТКИ.....	210



## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

<b>Конституція Австралії</b>	Конституція Австралії від 9 липня 1900 року
<b>Конституція Австрії</b>	Федеральний конституційний закон від 10 листопада 1920 року
<b>Конституція Азербайджану</b>	Конституція Азербайджанської Республіки від 12 листопада 1995 року
<b>Конституція Албанії</b>	Конституція Республіки Албанія від 21 жовтня 1998 року
<b>Конституція Алжиру</b>	Конституція Алжирської Народної Демократичної Республіки від 28 листопада 1996 року
<b>Конституція Андорри</b>	Конституція Князівства Андорра від 14 березня 1993 року
<b>Конституція Аргентини</b>	Конституція Аргентинської Республіки від 1 травня 1853 року
<b>Конституція Афганістану</b>	Конституція Ісламської Республіки Афганістан від 4 січня 2004 року
<b>Конституція Бельгії</b>	Конституція Королівства Бельгія від 17 лютого 1994 року
<b>Конституція Білорусі</b>	Конституція Республіки Білорусь від 15 березня 1994 року
<b>Конституція Болгарії</b>	Конституція Республіки Болгарія від 12 липня 1991 року
<b>Конституція Болівії</b>	Конституція Республіки Болівія від 7 лютого 2009 року
<b>Конституція Боснії і Герцеговини</b>	Конституція Боснії і Герцеговини від 14 грудня 1995 року
<b>Конституція Бразилії</b>	Конституція Федеративної Республіки Бразилія від 5 жовтня 1988 року
<b>Конституція Великої Британії</b>	Акт про влаштування від 12 червня 1701 року
<b>Конституція Вірменії</b>	Конституція Республіки Вірменія від 5 липня 1995 року
<b>Конституція Греції</b>	Конституція Грецької Республіки від 11 червня 1975 року
<b>Конституція Грузії</b>	Конституція Грузії від 24 серпня 1995 року
<b>Конституція Данії</b>	Конституція Королівства Данія від 5 червня 1953 року
<b>Конституція Естонії</b>	Конституція Естонської Республіки від 28 червня 1992 року
<b>Конституція Ефіопії</b>	Конституція Федеративної Демократичної

<b>Конституція Єгипту</b>	Республіки Ефіопія від 21 серпня 1995 року Конституція Арабської Республіки Єгипет від 15 січня 2014 року
<b>Конституція Індії</b>	Конституція Республіки Індія від 26 листопада 1949 року
<b>Конституція Ірландії</b>	Конституція Республіки Ірландія від 29 грудня 1937 року
<b>Конституція Іспанії</b>	Конституція Королівства Іспанія від 29 грудня 1978 року
<b>Конституція Італії</b>	Конституція Італійської Республіки від 22 грудня 1947 року
<b>Конституція Казахстану</b>	Конституція Республіки Казахстан від 30 серпня 1995 року
<b>Конституція Канади</b>	Акт про Британську Північну Америку від 1 липня 1867 року; Конституційний акт від 17 квітня 1982 року
<b>Конституція Киргизії</b>	Конституція Киргизької Республіки від 27 червня 2010 року
<b>Конституція Кіпру</b>	Конституція Республіки Кіпр від 16 серпня 1960 року
<b>Конституція Колумбії</b>	Конституція Республіки Колумбія від 4 липня 1991 року
<b>Конституція Кувейту</b>	Конституція Держави Кувейт від 11 листопада 1962 року
<b>Конституція Латвії</b>	Конституція Латвійської Республіки від 15 лютого 1922 року
<b>Конституція Литви</b>	Конституція Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 року
<b>Конституція Лівану</b>	Конституція Ліванської Республіки від 23 травня 1926 року
<b>Конституція Ліхтенштейну</b>	Конституція Князівства Ліхтенштейн від 5 жовтня 1921 року
<b>Конституція Люксембургу</b>	Конституція Великого Герцогства Люксембург від 17 жовтня 1868 року
<b>Конституція Мадагаскару</b>	Конституція Республіки Мадагаскар від 12 вересня 1992 року
<b>Конституція Мавританії</b>	Конституція Ісламської Республіки Мавританія від 12 липня 1991 року
<b>Конституція Македонії</b>	Конституція Республіки Македонія від 17 листопада 1991 року
<b>Конституція Марокко</b>	Конституція Королівства Марокко від 29 липня 2011 року
<b>Конституція Мексики</b>	Політична конституція Мексиканських Сполучених Штатів від 5 лютого 1917 року

<b>Конституція Молдови</b>	Конституція Республіки Молдова від 29 липня 1994 року
<b>Конституція Монако</b>	Конституція Князівства Монако від 17 грудня 1962 року
<b>Конституція Норвегії</b>	Конституція Королівства Норвегія від 17 травня 1814 року
<b>Конституція Нігеру</b>	Конституція Республіки Нігер від 31 жовтня 2010 року
<b>Конституція Нідерландів</b>	Конституція Королівства Нідерландів від 17 лютого 1983 року
<b>Конституція ПАР</b>	Конституція Південно-Африканської Республіки від 8 травня 1996 року
<b>Конституція Польщі</b>	Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 року
<b>Конституція Португалії</b>	Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 року
<b>Конституція Росії</b>	Конституція Російської Федерації від 12 грудня 1993 року
<b>Конституція Румунії</b>	Конституція Румунії від 21 листопада 1991 року
<b>Конституція Сан-Марино</b>	Законодавчий статут Республіки Сан-Марино від 8 жовтня 1600 року, Декларація прав громадян і основних принципів державного устрою Сан-Марино від 8 липня 1974 року
<b>Конституція Сирії</b>	Конституція Сирійської Арабської Республіки від 27 лютого 2012 року
<b>Конституція Словаччини</b>	Конституція Словацької Республіки від 1 вересня 1992 року
<b>Конституція Словенії</b>	Конституція Республіки Словенія від 23 грудня 1991 року
<b>Конституція Судану</b>	Перехідна Конституція Республіки Судан від 6 липня 2005 року
<b>Конституція США</b>	Конституція Сполучених Штатів Америки від 17 вересня 1787 року
<b>Конституція Тунісу</b>	Конституція Республіки Туніс від 26 січня 2014 року
<b>Конституція Туреччини</b>	Конституція Турецької Республіки від 7 листопада 1982 року
<b>Конституція Угорщини</b>	Конституція Угорщини від 18 квітня 2011 року
<b>Конституція України</b>	Конституція України від 28 червня 1996 року
<b>Конституція Фінляндії</b>	Конституція Фінляндської Республіки від 11 червня 1999 року

<b>Конституція Франції</b>	Конституція Французької Республіки від 4 жовтня 1958 року
<b>Конституція Хорватії</b>	Конституція Республіки Хорватія від 22 грудня 1990 року
<b>Конституція Чехії</b>	Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 року
<b>Конституція Чилі</b>	Політична конституція Республіки Чилі від 11 вересня 1980 року
<b>Конституція Чорногорії</b>	Конституція Республіки Чорногорія від 19 жовтня 2007 року
<b>Конституція Швейцарії</b>	Союзна конституція Швейцарської Конфедерації від 18 квітня 1999 року
<b>Конституція Швеції</b>	Конституція Королівства Швеції від 27 лютого 1974 року
<b>Конституція Шрі-Ланки</b>	Конституція Демократичної Соціалістичної Республіки Шрі-Ланка від 7 вересня 1978 року
<b>Конституція Японії</b>	Конституція Японської Держави від 3 травня 1947 року
<b>Основний Закон ФРН</b>	Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 року
<b>п.</b>	пункт
<b>р.</b>	рік/року
<b>ст.</b>	стаття
<b>ст. ст.</b>	статті
<b>ч.</b>	частина

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Побудова правової та демократичної держави ґрунтується на принципі розподілу влади, головне призначення якого полягає у запобіганні концентрації всієї державної влади у віданні однієї особи або органу, перешкодженні зловживанню владними повноваженнями представниками різних гілок влади та забезпеченні тим самим дієвої системи стримувань і противаг. Для цього у державі застосовуються відповідні інструменти, з допомогою яких налагоджується взаємовідносини між гілками державної влади. Одним з таких інструментів є інститут контрасигнації, важливість і дієвість якого підтверджується довготривалою практикою його використання у державах з різними формами правління, історичними і національними особливостями.

Інститут контрасигнації є дискусійним у науці конституційного права. Охарактеризувати його у тій чи іншій мірі намагались такі науковці як Берназюк Я. О., Белов Д. М., Болдирев С. В., Головатий С. П., Гринюк Р. Ф., Даниляк О. О., Єрмолін В. П., Зозуля О. І., Кобрин В. С., Коліушко І. Б., Колисенко А. І., Колюх В. В., Купченко Т. Б., Малишкіна Н. О., Нікітенко Л. О., Совгіря О. В., Сухонос В. В., Телькінєна Т. Е., Федоров Г. А., Філіпова Н. А., Щебетун І. С. та ін.. Водночас, змістовний аналіз наявної наукової літератури з питань реалізації принципу розподілу влади в цілому та з питань контрасигнації зокрема засвідчив, що розробка комплексної теорії інституту контрасигнації є новим, недостатньо дослідженим напрямом наукового пошуку.

Вибір теми дослідження зумовлений необхідністю здійснення комплексного і системного аналізу проблемних питань інституту контрасигнації задля з'ясування шляхів їх вирішення та, як результат,

забезпечення ефективного функціонування державної влади. Теоретична складова цього інституту характеризується невизначеністю відповідної термінології. Практичному застосуванню процедури контрасигнації властиві прогалини та суперечності.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідної діяльності юридичного факультету Донецького національного університету імені Василя Стуса в рамках теми «Правове забезпечення соціально-економічного розвитку: стан та перспективи» (державна реєстрація №0118U003140), в межах якої автор досліджує питання конституційно-правової теорії та практики інституту контрасигнації.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційної роботи полягає у проведенні на основі змістовного аналізу наукових положень, зарубіжного і національного конституційного законодавства та практики його застосування комплексного дослідження конституційно-правового інституту контрасигнації актів глави держави та органів публічної влади та розробці науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення інституту контрасигнації в Україні.

Для досягнення мети роботи постала необхідність розв'язати наступні завдання:

- зіставити поняття «контрасигнація» із суміжними поняттями задля уточнення його визначення;
- виявити моделі контрасигнації з виокремленням видів, типів і форм контрасигнації;
- дослідити історичні передумови становлення та сучасний стан розвитку інституту контрасигнації;
- здійснити порівняльний аналіз конституційно-правового закріплення контрасигнації в зарубіжних державах та Україні;
- визначити підстави та принципи застосування контрасигнації;
- виявити особливості умов застосування контрасигнації;

- охарактеризувати правові наслідки здійснення контрасигнації;
- з'ясувати гарантії здійснення контрасигнації;
- сформулювати та обґрунтувати напрями удосконалення законодавства України про контрасигнацію з урахуванням зарубіжного досвіду.

*Предметом дослідження* є конституційно-правовий інститут контрасигнації.

*Об'єктом дослідження* є конституційно-правові відносини, що пов'язані з реалізацією публічної влади.

**Методи дослідження.** У процесі дослідження для досягнення наукової об'єктивності результатів використовувались філософські, загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Історичний метод дав можливість проаналізувати інститут контрасигнації у динаміці його становлення та розвитку (розділ 1). Історико-правовий метод забезпечив з'ясування історичних передумов нормативної регламентації інституту контрасигнації (підрозділ 1.2). Формально-логічний метод застосовувався для визначення та розмежування основних понять, а саме: «контрасигнація», «контрасигнування», «контрасигнатура», «скріплення підписом» тощо (підрозділ 1.1). Системно-структурний метод сприяв наданню змістовної характеристики застосуванню контрасигнації (розділ 2). Системно-функціональний метод надав можливість визначити місце і роль інституту контрасигнації в системі стримувань і противаг (підрозділ 1.1). Аналітичний, статистичний та соціологічний методи дозволили дослідити ефективність системи гарантій здійснення контрасигнації (підрозділ 2.3), стан нормативного регулювання та правозастосовної практики у сфері контрасигнації (підрозділ 2.4). Компаративний (порівняльно-правовий) метод використовувався при дослідженні закріплення інституту контрасигнації у законодавстві зарубіжних держав та Україні (підрозділи 1.3, 2.2). Прогностичний метод використовувався з метою пошуку напрямів

удосконалення законодавства України про контрасигнацію з урахуванням зарубіжного досвіду (підрозділ 2.4).

*Нормативну та емпіричну основу дослідження складає конституційне законодавство та судова практика зарубіжних держав та України, міжнародно-правові акти, аналітичні та статистичні матеріали, в яких прямо чи опосередковано висвітлюються питання контрасигнації.*

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що робота є першим у науці конституційного права порівняльно-правовим дослідженням, в якому на основі комплексного опрацювання проблемних питань теоретичного, нормативного і правозастосовного характеру сформоване цілісне уявлення про інститут контрасигнації, розроблені науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення законодавства України про контрасигнацію.

Проведене дослідження дозволило одержати такі результати, що мають наукову новизну і виносяться на захист:

*уперше:*

– виділено періодизацію конституційно-правового закріплення контрасигнації, виходячи з виокремлення етапів становлення та розвитку світових конституцій (періоди «старих», «нових» і «новітніх» конституцій або три «хвилі конституцій») та українського конституціоналізму (періоди зародження українського конституціоналізму, національного відродження, державного відродження, відновлення національної державності);

– на основі узагальнення теоретичних підходів до розуміння інституту контрасигнації, встановлено, що його 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;



– здійснено класифікацію підстав застосування контрасигнації на юридичні та фактичні, згідно з якою юридичними підставами є положення чинних нормативно-правових актів, що регламентують контрасигнацію, а 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);

– запропоновано нормативно визначити мотиви застосування/незастосування контрасигнації (стратегічні, функціонально-психологічні, інноваційні, фінансові, специфічні) задля недопущення необґрунтованого (безпідставного) здійснення/нездійснення контрасигнації;

– представлено алгоритм процедури контрасигнації з виділенням її наступних стадій: 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;

*удосконалено:*

- визначення поняття «контрасигнація», під яким запропоновано розуміти 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;

- систему основних принципів застосування контрасигнації, які мають бути нормативно закріпленими, з поділом їх на загально-правові принципи (верховенство права, законність, гласність, демократизм, пріоритетність захисту прав і свобод людини та громадянина); загальні принципи діяльності органів публічної влади (незалежність, недоторканність, наступність, безперервність, науковість, професіоналізм, оперативність, колегіальність, відповідальність); спеціальні принципи (обґрунтованість, вмотивованість, доцільність, своєчасність, політична та особиста неупередженість, ефективність правотворчого процесу, узгодженість інтересів у правотворчій діяльності);

- положення про кінцеві результати застосування контрасигнації, що 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;

*набули подальшого розвитку:*

- положення про залежність конституційно-правового закріплення контрасигнації від форми правління в державі (норми про контрасигнацію характерні саме для більшості чинних конституцій парламентарних монархій, парламентських і змішаних республік);

- положення про моделі контрасигнації з виокремленням її видів, форм та типів за такими критеріями: об'єкт (контрасигнація акту глави держави, уряду, парламенту, органу місцевого самоврядування) та

суб'єкт (контрасигнація представниками виконавчої гілки влади, парламентом); сфера застосування (обмежена, необмежена форма); характер відповідальності контрасигнуючого суб'єкта (адміністративний, політичний, змішаний тип);

– положення про особливості умов застосування контрасигнації, які було виявлено шляхом визначення кола правових актів, що підлягають контрасигнації (акти глави держави; уряду, парламенту, органу 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;

– положення про гарантії здійснення контрасигнації з їх поділом на загальні (політичні, економічні, соціальні, ідеологічні) та спеціальні (нормативні, організаційні);

– пропозиції про введення в Україні контрасигнації актів уряду главою держави та парламентом у певних випадках задля підвищення підзвітності виконавчої влади та контрасигнації актів парламенту урядом як форму превентивного (запобіжного) контролю у сфері законодавчої діяльності задля захисту прав людини від потенційно свавільних рішень парламенту;

– пропозиції щодо вдосконалення конституційно-правового регулювання контрасигнації актів Президента України, зокрема, шляхом закріплення в Конституції України терміну «контрасигнація» замість вживаного поняття «скріплення підписом» з подальшою конкретизацією процедури контрасигнації в чинному поточному законодавстві, а саме в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» (розділ VI), 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.

**Особистий внесок здобувача.** Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції були одержані автором унаслідок самостійного аналізу та безпосереднього використання у роботі вітчизняних і зарубіжних наукових, нормативних джерел та матеріалів судової практики з обов'язковим посиланням на них. Одну з п'яти наукових статей, які зазначені у списку публікацій здобувача, підготовлено та опубліковано у співавторстві з Щебетун І. С.. Внесок здобувача у цій публікації становить 50% і стосується дослідження зарубіжного досвіду здійснення контрасигнації.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що вони можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – для подальшого наукового опрацювання проблематики взаємовідносин між органами публічної влади. Окремі висновки і пропозиції, викладені в роботі, мають дискусійний характер та можуть виступати в якості підґрунтя для подальшого наукового пошуку;
- у нормотворчій діяльності – для вдосконалення законодавства України про контрасигнацію;
- у правозастосовній діяльності – для налагодження взаємодії між Президентом України та представниками законодавчої і виконавчої гілок влади задля ефективного здійснення ними конституційних повноважень;
- у навчальному процесі – при підготовці підручників та навчальних посібників для здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Право», а також при викладанні дисциплін «Конституційне право України», «Конституційне порівняльне право», «Теорія держави і права», «Муніципальне право», «Адміністративне право» та спецкурсів.

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні положення дисертації обговорювалися на засіданні кафедри конституційного, міжнародного і

кримінального права Донецького національного університету імені Василя Стуса, доповідалися на Всеукраїнській науково-практичній конференції «Юридична наука і освіта у сучасних умовах: стан і перспективи розвитку» (Вінниця, 18 травня 2018 р.); IV Міжнародній науково-практичній конференції «Теорія і практика сучасної науки (частина II)» (Київ, 15-16 травня 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Економіка, облік, фінанси, менеджмент і право в Україні та світі» (Полтава, 4 грудня 2020 р.); IV Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання сучасного державотворення: проблеми та перспективи» (м. Чернігів, 21 січня 2021 р.).

**Публікації.** За темою дисертаційного дослідження опубліковано п'ять наукових статей, з яких дві статті – у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань, одна стаття – у науковому періодичному фаховому виданні іноземної держави; чотири тез доповідей на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг роботи.** Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (338 найменувань) та додатків. Загальний обсяг дисертації налічує 212 сторінок.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ КОНТРАСИГНАЦІЇ

#### 1.1 Теоретичні підходи до розуміння інституту контрасигнації

Необхідною умовою існування правової та демократичної держави є розподіл влади. Стаття 16 Декларації прав людини і громадянина 1789 року проголошує, що «у суспільстві, де не гарантуються права та відсутній розподіл влади, не існує конституції» [1]. Саме на основі принципу розподілу влади будується плюралістична демократія, вільна гра політичних сил як вирішальний засіб урівноваження протилежних групових та приватних інтересів, подолання об'єктивно існуючих соціальних протиріч [2, с. 8]. Закріплення цього принципу на конституційному рівні має сприяти збалансованості та ефективності функціонування влади.

Відповідно до статті 6 Конституції України, «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [3]. Коментуючи цю статтю, Ломжець Ю. В. визнає, що «Конституція України не лише визначила розподіл влади одним з принципів конституційного ладу України, але й закріпила його через розподіл повноважень між владними інститутами шляхом наділення гілок влади самостійними повноваженнями та створення конституційних протига між суб'єктами владних стосунків» [4, с. 59]. Процюк І. В. стверджує, що «усі гілки влади повинні взаємодоповнювати одна одну, зберігати між собою необхідний зв'язок і взаємоузгодженість при прийнятті рішень – саме таким чином створюється єдиний «політичний організм», що функціонуватиме з найбільшим коефіцієнтом корисної дії на благо всього суспільства» [5, с.

73]. Механізмом, що забезпечує взаємодію усіх гілок влади, є система стримувань і противаг, що виступає засобом матеріалізації співпраці гілок влади, додає їй предметності, без якої реалізація розподілу влади вдається неможливою [6, с. 34-35]. Усі елементи цієї системи необхідно розглядати тільки у сукупності, вони повинні бути продумані та дозовані, а уся система загалом має дозволяти кожній гілці влади стримувати і врівноважувати інші без їхньої підміни [7, с. 18].

Специфічне місце у системі стримувань та противаг займає контрасигнація деяких правових актів, з приводу розуміння якої немає усталеної думки. Охарактеризувати її у своїх працях намагались вітчизняні та зарубіжні вчені-конституціоналісти. Однак все ще потребує уваги тлумачення поняття «контрасигнація» та зіставлення його з суміжними поняттями з метою усунення існуючого розбіжного їхнього розуміння та термінологічної неясності при застосуванні. Тому, необхідним вбачається уточнення поняття контрасигнації на основі зіставлення з іншими суміжними поняттями.

Перш за все, слід з'ясувати етимологію терміну «контрасигнація»: лат. «contrasignatura» – міністерський підпис; лат. «contra» – проти та «signo» – підписую, засвідчую печаткою.

Відповідно до словника іншомовних слів, контрасигнація – це «підпис відповідного міністра на акті, що виходить від глави держави (монарха або президента), яким міністр бере на себе юридичну і політичну відповідальність за цей акт» [8]. Схоже визначення цього терміну надано авторами Великого юридичного словника [9].

У довідковому комерційному словнику контрасигнацію визначено як «проставлення на документі, що підписаний будь-якою особою, підпису тієї особи, яка відповідає за правильність змісту документа по суті» [10].

Згідно тлумачному словнику Ушакова Д. М., контрасигнація – це «підпис, скрепа міністра на акті, що походить від глави уряду, та означає, що відповідальність за цей акт несе міністр» [11].

Наявна у науці дискусія щодо розуміння поняття «контрасигнація» засвідчила потребу у його зіставленні з поняттям «скріплення підписом». Коліушко І. Б. причиною того, що інститут контрасигнації в нашій державі здійснює «декоративну» функцію називає підміну поняття «контрасигнація» його україномовним відповідником «скріплення підписом» [12, с. 94]. Словник української мови розтлумачує термін «скріплювати підписом» як «засвідчувати ділові папери та документи підписом, печаткою» [13], тобто мова йде про процедуру, що спричиняє правові наслідки. Англо-російський словник Мюллера В. К. поняття «скріплювати підписом» ототожнює з англійським «countersign», що перекладається як контрасигнація [14]. Отже, можна стверджувати, що поняття «скріплення підписом» має той самий зміст, що й поняття «контрасигнація». Однак, існує протилежна спірна думка Берназюка Я. О. про те, що загальним недоліком більшості досліджень контрасигнації є те, що в них беззастережно прирівнюється інститут скріплення актів глави держави підписами глави уряду та профільного міністра до виробленого світовою практикою інституту контрасигнації. Ключовою відмінністю процедури «контрасигнації» від «скріплення підписом», на його думку, є те, що скріплення не пов'язується з моментом набрання чинності актом, а є тільки процедурою, що здійснюється з метою визначення відповідальної за виконання акту особи» [15, с. 42-43].

Поняття «контрасигнація» потребує розмежування з поняттям «візування». Варто погодитись зі слушними висновками Головатого С. П. та Гринюка Р. Ф. про те, що відмінність у змісті цих понять у наступному: візування являє собою категорії діловодства, а контрасигнація – конституційно-правовий інститут; візуванню підлягає



необмежене коло документів, а контрасигнації – чітко визначене Конституцією коло правових актів; візування здійснюється широким, конкретно не визначеним, переліком суб'єктів, а контрасигнація – главою уряду та міністром, відповідальним за акт і його виконання; візування є лише свідченням того, що проект документа перевірено офіційною особою, а контрасигнація виступає передумовою набрання чинності актом [16, с. 189-190; 17].

Порівняння з поняттям «контрасигнація» вимагають часто вживані поряд поняття «санкціонування» і «промульгація». Тлумачний словник Ушакова Д. Н. санкціонування визнає як «узаконення, затвердження чогось» [11]. Термін «санкціонування» (від лат. «sanctio» – затвердження вищою інстанцією) виник за часів боротьби між монархом і парламентом та передбачав, що закон, прийнятий парламентом, набуває чинності лише за умови, коли глава держави з ним погоджується і свою згоду виражає його підписанням. Сьогодні цей термін рідко вживається. У текстах більшості чинних конституцій використовується термін «промульгація». Великий юридичний словник промульгацію (від лат. «promulgation» – оприлюднення) визнає «опублікуванням в офіційному друкованому органі прийнятого та затвердженого закону, що здійснює глава держави у визначені конституцією або законом терміни, після чого закон набуває обов'язкової сили» [9]. До того ж, санкціонування закону монархом та промульгація закону президентом часто потребують контрасигнації з боку уряду. Варто зазначити, що в Україні на законодавчому рівні поняття «санкціонування» та «промульгація», як і поняття «контрасигнація», не закріплено, однак їх зміст нормативно визначено.

Задля уточнення термінології, пов'язаної з інститутом контрасигнації, необхідним вбачається більш детально розглянути такі суміжні поняття як «контрасигіляція», «контрасигнатура»,

«контрасигнування», щодо розуміння яких у правничій літературі немає єдиного підходу.

Слід зауважити, що науковці не оперують поняттям «контрасигіляція», вважаючи його архаїчним. Контрасигіляція в неофіційних джерелах тлумачиться як «відбитки з обох сторін підвішеної до рукопису печатки; скріплення закону або розпорядження підписом уповноваженого міністра» [18]. Автори більшості тлумачних словників справедливо ототожнюють її з контрасигнацією.

Поряд із поняттям «контрасигнація» використовуються поняття «контрасигнування» і «контрасигнатура», відмінність яких, на думку Купченко Т. Б., не має принципового значення, оскільки вони мають спільне походження [19, с. 77]. Колисенко А. І. виступає з пропозицією визнавати контрасигнацію та контрасигнатуру складовими частинами контрасигнування, де поняття «контрасигнація» застосовується для позначення процесу скріплення підписами, поняття «контрасигнатура» – для позначення підписів глави уряду та відповідального міністра, а під «контрасигнуванням» розуміти загальне поняття, що охоплює як сам процес, так і його наслідок [20, с. 36]. Совгіря О. В. ототожнює поняття «контрасигнація» та «контрасигнування», однак відмежовує їх від поняття «контрасигнатура», розуміючи під першими скріплення підписом акту глави держави прем'єр-міністром та міністром, а під останнім – сам підпис на цьому акті [21, с. 67]. Проаналізувавши наявні доктринальні позиції, доцільним вбачається вважати «контрасигнацію» і «контрасигнування» процесом, а «контрасигнатуру» результатом цього процесу.

Щодо визначення поняття «контрасигнація» у правничій літературі наявні різні міркування. На основі аналізу існуючих наукових позицій можна виділити декілька підходів до розуміння інституту контрасигнації, а саме як:

– засобу підсилення відповідальності уряду та забезпечення невідповідальності глави держави (Алексеев О. С., Барциц І. Н., Григоруk Н. Г., Єрмолін В. П., Колюх В. В., Купченко Т. Б., Мелашенко В. Ф., Молдован В. В., Мусіяка В. Л., Окушева Р. Т., Приймак Д. Ю., Сафінов К. Б., Скакун О. Ф., Теліпко В. Е. та ін.);

– підстави набуття актом юридичної сили (Алексеев О. С., Кірмач А. В., Кириченко Ю. М., Малишкіна Н. О., Мельниченко В. І., Плахотнюк Н. Г., Шаповал В. М., Шатіло В. А., Шляхтун П. П.);

– способу розмежування функцій і повноважень органів державної влади (Авер'янов В. Б., Болдирєв С. В., Мішин А. О., Сафінов К. Б., Скрипнюк О. В., Совгиря О. В., Федоренко В. Л., Філіппова Н. О.);

– засвідчення факту ознайомлення з актом та зобов'язання виконати його (Кобрин В. С., Лагутов Ю. Е., Серьогіна С. Г.);

– форму урядового контролю (Берназюк Я. О., Макаров Г. В., Малкіна Г. М.);

– складову парламентського контролю (Куцин Я. М.).

Кожен з цих підходів обґрунтований та заслуговує на увагу і підтримку. Розглянемо ці точки зору детальніше.

На думку Скакун О. Ф., контрасигнація є правовим інститутом, сутність якого полягає у тому, що особа, яка скріпила акт глави держави, бере на себе політичну та юридичну відповідальність за цей акт, а глава держави позбавляється персональної відповідальності [22, с. 364].

За судженням Н. Г. Григоруk, «контрасигнація підтверджує той факт, що акт глави держави прийнято в порядку встановленої процедури та він є дійсним; перекладає відповідальність, у випадку наявності в акті невідповідності закону, з глави держави на контрасигнуючу посадову особу» [23, с. 712].

Приймак Д. Ю. вважає інститут контрасигнації «елементом, що підсилює відповідальність уряду» [24, с. 17]. На його думку, «підписання

окремих президентських актів главою Уряду підкріплює парламентські початки в державному правлінні, підвищує статус глави Уряду, посилює ступінь відповідальності уряду за реалізацію президентських рішень» [24, с. 17].

Розвинути цю точку зору спробувала Купченко Т. Б., яка визнала інститут контрасигнації юридичною формою покладення відповідальності на голову або членів уряду за акти глави держави [19, с. 77].

Колюх В. В. зазначає, що «здійснення главою держави конституційно визначених функцій та повноважень потребує особливих конституційних гарантій його діяльності, основними з яких є невідповідальність і недоторканність» [25, с. 18]. На думку науковця, «конституційним засобом забезпечення невідповідальності та недоторканності глави держави є інститут контрасигнації, призначення якого полягає в тому, щоб зняти юридичну відповідальність за виданий акт із глави держави й покласти її на уряд – прем'єр-міністра та міністра, відповідального за виконання акта» [25, с. 18].

Згідно міркуванням Окушевої Р. Т., ключовою ознакою, що вказує на контрасигнацію, є ознака відповідальності. Вона стверджує, що «отримання другого підпису необхідно для визначення суб'єкта, який буде нести відповідальність, і перенесення відповідальності, яка витікає з контрасигнації, відбувається на строго встановлені особи (особу)» [26, с. 81].

На переконання Єрмоліна В. П., інститут контрасигнації не можна пов'язувати тільки з відсутністю реальних владних повноважень у глави держави [27, с. 53]. Науковець наголошує, що його головне призначення виявляється в тому, щоб покласти політичну відповідальність на уряд та його окремих членів за рішення глави держави [27, с. 53]. Такої позиції дотримуються Барциц І. Н. [28, с. 353-354] та Сафінов К. Б. [29, с. 18].

Мусіяка В. Л. та Теліпко В. Е. вважають, що голова уряду та відповідний міністр, скріплюючи своїм підписом акт президента, перебирають на себе всю відповідальність за конституційність, обґрунтованість та результативність цього акту [30, с. 333-334].

У своїй позиції Молдован В. В. та Мелашенко В. Ф. роблять акцент на те, що контрасигнація покладає на особу, що її здійснила, не лише політичну, а й юридичну відповідальність [31, с. 210].

Дещо інакше акценти у розумінні контрасигнації розставлені Шаповалом В. М.. Він зазначає, що контрасигнація главою уряду та/або окремим міністром акту, прийнятого главою держави, є важливим засобом забезпечення главою держави своєї компетенції, без чого акт не визнається дійсним [32, с. 215].

Схожу позицію займає Шляхтун П. П., який стверджує, що контрасигнація – це процедура, без якої акт не набирає юридичної сили [33, с. 222].

Аналогічно сприймають досліджуваний інститут Плахотнюк Н. Г. та Мельниченко В. І., розуміючи його як засіб впливу голови уряду на набрання чинності актом глави держави, прийнятим у межах конституційно визначених повноважень [34, с. 27].

Шатіло В. А. також вважає, що інститут контрасигнації «полягає в тому, що акти глави держави діють лише за умови скріплення їх підписом глави уряду або міністра, відповідального за виконання цього акта» [35, с. 75].

Слідуючи подібним міркуванням, Кириченко Ю. М. та Кірмач А. В. контрасигнацію визнають умовою набуття чинності актом [36, с. 111].

На підтвердження доцільності другого підходу до розуміння інституту контрасигнації доречно навести приклад з конституційної практики. Так, найбільш скандальним був інцидент з бельгійським королем Леопольдом III, який у військовій обстановці взяв в свої руки

владу, порушивши тим самим всі конституційні і конвенційні обмеження повноважень монарха. У травні 1940 року Леопольд III всупереч уряду вступив у сепаратні переговори з гітлерівським командуванням і підписав акт про беззастережну капітуляцію. Бельгійський уряд, різко засудивши монарха, заявив: «оплакуваний нами акт не має законної сили. Він не покладає жодних обов'язків на державу. Згідно бельгійської Конституції, яку Король збирався дотримуватися, всі повноваження виходять від нації і здійснюються в установленому Конституцією порядку. Жоден акт Короля не може мати наслідків, якщо він не скріплений підписом відповідного міністра. Цей абсолютний принцип є основним правилом діяльності наших інститутів. Король, порвавши пута, що зв'язують його з народом, встав на сторону загарбників. З цього моменту він вже не в змозі управляти державою» [37, с. 35]. Слід додати, що після війни Леопольд III повернувся до Бельгії, а в липні 1951 року, після бурхливих народних протестів, відрікся від престолу.

Прихильником одночасно першого та другого підходів виступає російський вчений Алексєєв О. С., який, ще на початку XX ст., зазначав, що скріплення актів глави держави міністрами відіграє повійну роль: з одного боку, надає актам юридичну силу, з іншого, обґрунтовує відповідальність міністрів за ці акти перед парламентом і судом [38, с. 53].

Представником третього підходу інтерпретації контрасигнації є доктор юридичних наук Філіппова Н. О., за судженням якої реальний зміст інституту контрасигнації полягає в розмежуванні функцій та повноважень виконавчої влади, а не в перекладенні відповідальності за акти глави держави на контрасигнуючу особу [39, с. 271].

Скрипнюк О. В. та Федоренко В. Л. під контрасигнацією розглядають «механізм конституційного обмеження владних повноважень глави держави чи колективної відповідальності за реалізацію правового акта глави держави» [40, с. 47].

Оригінальною у цьому контексті є позиція Сафінова К. Б., згідно з якою контрасигнація виконує функцію підтвердження надання урядом главі держави дозволу на підписання акту [29, с. 18].

Оцінюючи значення інституту контрасигнації, Совгиря О. В. запевняє, що він «є противагою політичної відповідальності уряду перед главою держави» [21, с. 68]. Однак, вона уточнює, що «така функція інституту контрасигнації може реалізовуватись лише у випадку фактичної незалежності від глави держави уряду, однією із важливих умов якої є формування уряду на основі парламентської більшості» [21, с. 69]. Вчена акцентує, що «якщо за змішаної форми республіканського правління вирішальну роль у формуванні уряду відіграє глава держави, який до того ж може з власної ініціативи відправляти у відставку уряд в цілому та будь-кого з його членів, то інститут контрасигнатури, встановлений конституціями держав з такою формою правління, має формальний характер та не є противагою політичній відповідальності уряду перед главою держави» [21, с. 68].

Болдирєв С. В. погоджується з твердженням Авер'янова В. Б. про те, що інститут контрасигнації актів глави держави є «рівною мірою як правовим, так і політичним елементом відносин між Кабінетом Міністрів України та Президентом України» [41, с. 58; 42, с. 294].

Характеризуючи інститут контрасигнації, Мішин А. О. зазначає, що він є «юридичним оформленням обмеження повноважень глави держави: повноваження його великі, іноді величезні, але він їх не здійснює – та ситуація, коли стикаємося з однією з юридичних фікцій, якими так багате конституційне право» [43, с. 264].

Як запевняє Лагутов Ю. Е., «контрасигнація не може вважатися процедурою схвалення урядом акту Президента, оскільки вона засвідчує факт ознайомлення з актом і покладає зобов'язання на главу уряду та уряд виконувати даний акт» [44, с. 37]. Такої ж точки зору дотримується у своїх наукових працях Кобрин В. С. [45, с. 203]. Серьогіна С. Г. міркує

в подібному руслі, зазначаючи, що контрасигнація засвідчує справжність підпису глави держави та вказує на колегіальність прийнятого рішення [46, с. 59].

Берназюк Я. О. наголошує на тому, що наявність у глави держави значного обсягу повноважень вимагає ефективних конституційних механізмів контролю за його діяльністю (особливо в частині прийняття актів нормотворчості), здійснення якого є важливою складовою системи стримувань і противаг та має застосовуватись у випадку виходу діяльності глави держави за межі Конституції України [15, с. 47]. Урядовий контроль, на його думку, є «одним з основних видів контролю за нормотворчістю Президента, що забезпечується урядом та, частково, відповідним міністерством, та реалізується через установлений Конституцією механізм контрасигнації» [15, с. 47].

Думка Берназюка Я. О. ґрунтується на позиції Макарова Г.В., який переконаний, що призначення досліджуваного інституту «полягає у тому, щоб контролювати нормотворчу функцію глави держави у зв'язку із необхідністю запобігання надмірного зосередження нормотворчих повноважень у руках глави держави» [47, с. 10].

На переконання Малкіної Г. М., «ефективність інституту контрасигнатури як засобу контролю урядом президента визначається ступенем залежності уряду від президента» [48, с. 343]. Вона слушно зауважує, що «якщо уряд несе політичну відповідальність перед президентом і може бути відправлений ним у відставку, то інститут контрасигнатури носить формальний характер – прем'єр-міністр і міністри беззастережно контрасигнують будь-які акти президента. Якщо ж уряд відносно незалежний від президента, то інститут контрасигнатури виступає засобом контролю урядом президента, а в ідеалі – засобом досягнення між ними компромісу щодо тих чи тих рішень» [48, с. 343].

Цікаву позицію має Куцин Я. М., який стверджує, що «контрасигнація є дієвою формою контролю з боку парламенту як над



повноваженнями президента, так і над повноваженнями уряду, оскільки парламент, виходячи із певних суспільно-політичних обставин, може звузити механізм контрасигнації або, навпаки, розширити його (як це застосовується наприклад у Франції, Чехії та України)» [49, с. 44]. На його думку, «парламент, спостерігаючи за існуючою процедурою контрасигнації у системі «стримувань і противаг» між урядом і президентом, не може усунутися від оцінки діяльності виконавчої влади, оскільки уряд відповідальний перед парламентом. У разі виникнення конфлікту між цими двома інститутами влади (урядом і президентом), парламент має вносити корективи в процедуру контрасигнатури, які б унеможливили створення кризових явищ у роботі уряду і президента, незалежно від того, які політичні сили вони представляють. В Україні парламентарі, хоч і контролюють акти, видані Президентом України, які підлягають контрасигнації, але здійснюють вони цей контроль, можна сказати, за своєю ініціативою, тому що не мають при цьому офіційного повноваження» [49, с. 44]. Куцин Я. М. впевнений, що «контрасигнований акт повинен підлягати парламентському контролю щодо його законності, обґрунтованості та відповідності соціальним реаліям. Тобто, контрасигнація повинна виступати не тільки як складова механізму «стримування і противаги» між урядом і президентом, а й як вид парламентського контролю над цими сумісно підписаними документами з боку парламенту» [49, с. 45].

Наявність різних підходів до розуміння інституту контрасигнації актів Президента України, зумовлена тим, що Конституцією та іншими законодавчими актами України не закріплено термін «контрасигнація». До того ж відсутнє офіційне тлумачення вживаного терміну «скріплення підписом» Конституційним Судом України. Чинна редакція Основного Закону нашої держави, а саме частина 4 статті 106, містить лише положення про те, що «акти Президента України, видані ним у межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 ч. 1 ст. 106 Конституції

України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання» [3]. Подібне положення закріплено й у поточному законодавстві.

Даючи оцінку цій ситуації, Совгиря О. В. стверджує, що використання терміну «контрасигнація» в нашій державі може бути тільки неофіційним, адже зазначений термін не закріплений у законодавстві, втім в Конституції України та Законі України «Про Кабінет Міністрів України» йдеться про «скріплення підписом актів Президента» [21, с. 66]. Але, більш слушною є позиція Малишкіної Н. О., згідно з якою у поняття «скріплення підписом», яке міститься в частині 4 статті 106 Конституції України, вкладено зміст, який має поняття «контрасигнація», оскільки під «контрасигнатурою» по суті й розуміється підпис міністра на акті глави держави, що надає йому юридичну силу [50, с. 156]. Також цю позицію підтримує Дахова І. І., зазначаючи, що «Основний Закон України закріплює поняття саме контрасигнації щодо деяких правових актів Президента України, а тому доцільнішим було б закріплення на конституційному рівні терміну, притаманного конституціям багатьох держав світу» [51, с. 15]. На підтвердження пропозиції Дахової І. І. варто зауважити, що, дійсно, не дивлячись на те, що для позначення досліджуваного інституту у конституціях держав світу використовуються різні терміни, такі як «підписання» (наприклад, у Вірменії, Литві, Монголії, Польщі, Словаччині, Туреччині), «засвідчення» (наприклад, в Індії, Японії), «скріплення підписом» (наприклад, в Австрії, Болгарії, Естонії, Казахстані, Іспанії, Україні), все ж таки, частіше застосовується термін «контрасигнація» (наприклад, в Бельгії, Греції, Грузії, Латвії, Італії, Молдові, Німеччині, Норвегії, Португалії, Румунії, Фінляндії, Франції). До того ж, усталеною та вдалішою є практика застосування термінів із закінченням на «-ація» для позначення назв інститутів конституційного

права (наприклад, денонсація, промульгація, ратифікація, реєстрація тощо).

Наявністю неоднакових підходів до розуміння інституту контрасигнації характеризується й практика його застосування у різних державах. В одних державах контрасигнація означає, що, беручи до виконання акт глави держави, на уряд покладається політична і юридична відповідальність за його виконання (наприклад, у Бельгії, Латвії, Польщі, Франції). В інших державах контрасигнація засвідчує ознайомлення з актом та підтвердження зобов'язання уряду виконати його (наприклад, в Австрії, Італії, Молдові, Португалії). Разом з тим, однаковим у розумінні цього інституту в державах, де він регламентований, є те, що:

- 1) застосування можливе щодо чітко визначених конституцією актів;
- 2) здійснюється лише офіційними особами;
- 3) акт, що потребує контрасигнації, набуває чинності після підписання відповідними особами;
- 4) особа, що контрасигнує акт, відповідальна за його виконання.

На основі аналізу положень наукової літератури та конституцій держав світу можна зробити висновок про існування різних моделей контрасигнації з поділом на її види, форми і типи. Запровадження певної моделі контрасигнації в конкретній державі спричинено низкою факторів, серед яких, зокрема, особливості правової системи, характер формалізації конституційно-правових норм, місце глави держави, парламенту, уряду, органів місцевого самоврядування.

Критеріями для поділу контрасигнації на види можна визнати об'єкт та суб'єкт контрасигнації, на форми – сферу застосування контрасигнації, на типи – характер відповідальності контрасигнуючого суб'єкта.

По-перше, критерієм поділу контрасигнації на види виступає об'єкт контрасигнації, а саме акт глави держави, акт уряду, акт парламенту, акт органу місцевого самоврядування. Найбільш поширеною у світі є контрасигнація актів глави держави – президента або монарха (наприклад, у Великій Британії, Грузії, Італії, Німеччині, Франції, Чехії). Контрасигнація актів уряду зустрічається рідше (наприклад, у Вірменії, Литві, Молдові, Монголії, Естонії). Зрідка зустрічається практика контрасигнації законів, прийнятих парламентом (наприклад, у Казахстані, Лівані, Фінляндії, Японії). Контрасигнація актів органів місцевого самоврядування здійснюється у деяких державах з континентальною (романо-германською) або змішаною моделями місцевого самоврядування. Результатом поєднання декількох видів контрасигнації є так звана «подвійна» контрасигнація, коли в державі контрасигнуються різні акти [39, с. 270]. До прикладів такої непоширеної практики належить досвід, зокрема, Австрії, Казахстану, Литви, Молдови, Монголії, Нідерландів, Франції.

По-друге, критерієм поділу контрасигнації на види виступає суб'єкт контрасигнації. Контрасигнацію уповноважені здійснювати представники виконавчої гілки влади, а саме уряд в особі глави та міністрів, представників на місцях. Також існують нечисленні випадки контрасигнації актів парламентом. Розповсюдженим є варіант, коли суб'єктом контрасигнації може бути або глава уряду або профільний міністр (наприклад, у таких державах як Болгарія, Литва, Латвія, Німеччина, Словаччина, Туреччина). Широко застосовується контрасигнація водночас главою уряду та профільним міністром (наприклад, у таких державах як Естонія, Ліван, Монголія, Україна). Згідно конституцій деяких держав контрасигнацію здійснює глава уряду та, за необхідності, ще й міністри (наприклад, в Іспанії, Франції). Частою є практика одноосібної контрасигнації, коли контрасигнувати акти уповноважений лише глава уряду (наприклад, в Австрії, Грузії, Молдові,

Польщі, Румунії) або лише профільний міністр (наприклад, у Бельгії, Греції, Італії, Фінляндії). Особливої уваги потребує такий контрасигнуючий суб'єкт як представник уряду на місцях (префект, комісар тощо), який контрасигнує акти органів місцевого самоврядування (наприклад, в Італії, Польщі, Франції).

Оскільки критерієм поділу контрасигнації на форми визначено сферу застосування контрасигнації, а саме перелік повноважень, з реалізації яких приймається акт, що підлягає контрасигнації, варто виділяти обмежену та необмежену форму контрасигнації. При обмеженій її формі контрасигнуються акти, що видані з реалізації лише частини повноважень посадової особи чи владного органу (наприклад, у Греції, Грузії, Португалії, Румунії, Україні). При необмеженій формі контрасигнуються всі або переважна більшість актів посадової особи чи владного органу (наприклад, в Австрії, Бельгії, Великій Британії, Естонії, Індії, Іспанії, Італії). У цьому контексті цікавою є пропозиція Мазура Д. В. відокремлювати обмежуючий та розширювальний напрям нормативного закріплення інституту контрасигнації, де згідно з першим всі акти, крім визначених конституцією, підлягають контрасигнації (наприклад, у Польщі, Франції), а згідно з другим не контрасигнуються всі акти, крім визначених основним законом (наприклад, у Монголії, Португалії, Румунії, Україні) [52, с. 18].

За характером відповідальності контрасигнуючого суб'єкта доцільно розрізняти адміністративний, політичний та змішаний типи контрасигнації. Цей поділ обґрунтований історичним розвитком досліджуваного інституту. На етапі зародження в умовах монархії, коли відповідальність міністрів за контрасигновані акти була адміністративною, контрасигнація мала адміністративний характер. Основними рисами адміністративного типу контрасигнації можна вважати відсутність парламентської відповідальності уряду, процесуальних обмежень реалізації повноважень глави держави,

гарантій автономії уряду у відносинах з главою держави. Політичний тип контрасигнації характерний парламентським та змішаним формам правління, однак з певними відмінностями. Так, якщо в державах з парламентською формою правління розмежування повноважень виконавчої влади відбувається за принципом «і уряд, і глава держави», то у змішаних республіках застосовується принцип «або уряд, або глава держави». Якщо об'єктом контрасигнації є акти уряду, що скріплюються підписами профільних міністрів, залежно від характеру персональної відповідальності міністрів контрасигнація може мати змішаний характер. Про змішаний тип контрасигнації йде мова також у випадку, коли уряд несе «подвійну» відповідальність (і перед главою держави, і перед парламентом) [53, с. 6].

Кожна держава може застосовувати та поєднувати різні види, типи та форми контрасигнації, створюючи тим самим свою власну особливу її модель. Відповідно до запропонованого поділу українську модель контрасигнації можна охарактеризувати як контрасигнацію актів глави держави представниками виконавчої гілки влади, обмеженої форми, змішаного типу [54, с. 80]. Контрасигнацію актів парламенту, уряду, органів місцевого самоврядування Конституцією України не передбачено.

На основі проведеного аналізу наукових досліджень та нормативних положень запропоновано під контрасигнацією розуміти 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 [55, с. 53].

## **1.2 Історико-правові засади становлення та розвитку інституту контрасигнації**

Оскільки контрасигнація є інститутом конституційного права, засади його становлення та розвитку визначені конституцією. Сьогодні цей інститут регламентовано багатьма конституціями світу, а саме появою у світі конституцій обґрунтовується його зародження. Тому історію становлення та розвитку інституту контрасигнації доцільно почати з дослідження текстів перших світових конституцій. В юридичній науці та практиці конституція розглядається як головний і основний закон суверенної, демократичної держави. Потреба в конституції виникла ще за часів зародження цивілізованого суспільства і не втрачає актуальності в наш час. Демократичні революції XVI-XVIII ст.ст. призвели до формування конституцій сучасного зразка, а ідеали конституціоналізму зародилися під час боротьби з абсолютизмом в Англії та війни за незалежність у США [56].

У науковій літературі представлені різні підходи вчених до періодизації еволюції конституцій, а саме щодо кількості періодів та їх часових рамок. У ході розвитку конституцій науковці нараховують від двох до чотирьох періодів (етапів), які отримали назву «хвилі конституцій». Більшість науковців при їх виділенні дотримуються триступеневої системи, згідно з якою перший період припадає на кінець XVI - початок XX ст., другий період – 1918 - 1939 рр. та третій період – 1945 р. до наших днів. Шаповал В. М., свого часу, назвав їх періодами «старих», «нових» і «новітніх» конституцій [57, с. 30-31].

До першого періоду розвитку конституцій, що почався з часу виникнення перших конституцій і тривав до закінчення Першої світової війни, належать конституційні акти Князівства Литовського (1529 р.), Сан-Марино (1600 р.), Великої Британії (кінець XVII – початок XVIII ст.), США (1787 р.), Польщі (1791 р.), Франції (1791 р.) та перші конституції таких держав як Австралія, Австрія, Аргентина, Бельгія,

Болгарія, Бразилія, Венесуела, Греція, Данія, Іран, Канада, Китай, Люксембург, Ліберія, Мексика, Нідерланди, Норвегія, Італія, Іспанія, Португалія, Румунія, Уругвай, Швейцарія, Швеція, Японія тощо. Деякі з цих, так званих «старих», конституцій є чинними і сьогодні з певними змінами та доповненнями, зокрема, Конституція США, Норвегії та Австралії.

У Статуті Великого Князівства Литовського 1529 р., Законодавчому статуті республіки Сан-Марино 1600 р. відсутні норми про контрасигнацію. Вперше вони з'явилися в конституційних актах Великої Британії на початку XVIII століття під час формування конституційної монархії. Обмеження влади монарха знайшло свій прояв у закріпленні таких правових інститутів як цивільний лист, що затверджується парламентом, та контрасигнація усіх актів монарха прем'єр-міністром або компетентним міністром (розділ IV Акту про влаштування 1701 р. [58]).

Конституція США 1787 року об'єднала кращі на ті часи здобутки європейської та американської громадської думки, однак не передбачила контрасигнацію. Проте вона закріпила положення, що Президент має подавати на затвердження парламенту велику кількість здійснених ним призначень та усі укладені ним договори [59].

У розділі VII Польської конституції 1791 року містилось положення про скріплення королівських актів підписом міністра, що свідчить про розуміння цієї вимоги з боку авторів конституції як засобу обмеження королівської влади, що отримало назву контрасигнація [60].

Першою Конституцією Франції 1791 року у розділі IV також закріплювалась норма про контрасигнацію, згідно з якою «ніякий наказ короля не підлягає виконанню, якщо він ним не підписаний та не скріплений міністром чи розпорядником кредитів відповідного відомства» [61].



У XIX столітті в багатьох монархіях Західної Європи практикувалась система міністерського правління, за якої монарх був «зв'язаний» контрасигнацією його актів компетентним міністром, який призначався ним в якості свого радника та ніс відповідальність за проведену політику. Про це йшла мова у конституціях Швеції 1810 р. (ст. 8, 9) [62], Іспанії 1812 р. (ст. 226) [63], Норвегії 1814 р. (ст. 31) [64], Греції 1822 р. (ч. 4) [65], Бельгії 1831 р. (ст. 106) [66], Данії 1849 р. (ст. 13) [67], Люксембургу 1868 р. (ст. 45) [68], Германської імперії 1871 р. (п. 17 розділу IV) [69] тощо.

Після падіння наполеонівської імперії настала стабілізація політичних систем Європи, що на певний час загальмувала конституційні процеси у цій частині світу, але в ці ж часи конституційні перетворення охопили Америку. Перші конституційні акти було прийнято в Гаїті у 1801 та 1805 роках, наступні – в Колумбії та Чилі у 1811 р.. Пізніше з'явилась низка інших основних законів, якими засвідчувалась поява нових держав на континенті Америка або зміна чинних у них політичних режимів. Значна частина конституційних актів того часу втрачена і лише деякі з них залишились в історії, суттєво вплинувши на конституційний розвиток інституту контрасигнації того часу. До їх числа, зокрема, відноситься Основний Закон Болівії 1826 р., де закріплювалося положення, згідно з яким виконавча влада надавалась незмінному президентові, який призначав віце-президента (за згодою палат парламенту) та міністрів. Віце-президент виступав главою уряду та разом з одним із міністрів скріплював підписом акти президента (стаття XXI) [70]. У цей період інститут контрасигнації також знайшов відображення у Конституції Аргентини 1853 р. (ст. 87) [71], Конституції Колумбії 1853 р. (ст. 57) [72], Конституційному акті Канади 1867 р. (ст. III) [73] тощо.

Отже, у перший період розвитку конституцій контрасигнація розглядалась як своєрідний правовий символ перекладення

відповідальності за акти монарха на членів уряду. Можна зробити висновок, що поява інституту контрасигнації стала результатом протистояння принципів суверенності і безвідповідальності монарха та верховенства парламенту і парламентської відповідальності уряду. Проблема була у тому, що монарх не міг бути суб'єктом відповідальності, проте в якості глави виконавчої влади не залишався поза парламентського контролю [74, с. 88]. Варто наголосити, що формально монарх не був відповідальним за свої акти а ні перед парламентом, а ні перед народом. Можна констатувати конституційну фікцію заміни неіснуючої відповідальності глави держави відповідальністю посадовця, який реалізує повноваження виконавчої влади. До того ж, спершу цей посадовець ніс персональну відповідальність перед главою держави, а пізніше став відповідальним перед парламентом [39, с. 268].

Другий період або друга хвиля конституцій – це «нові» конституції, що були прийняті у період між Першою та Другою світовими війнами. На цей період припадає активізація процесу прийняття конституцій, що пояснюється зникненням з політичної карти світу Російської та Австро-Угорської імперій, демократизацією політичних режимів в різних частинах світу. Нові держави, що утворились після Першої світової війни, прийняли свої конституції, зокрема, УНР у 1918 р., Фінляндія у 1919 р., Австрія, Естонія та Угорщина у 1920 р., Польща та Югославія у 1921 р., Литва та Латвія у 1922 р.. Також власні конституції затвердили Мексика у 1917 р., Німеччина у 1919 р., Ісландія у 1920 р., Єгипет та Румунія у 1923 р., Ліван у 1926 р., Греція у 1927 р., Албанія у 1928 р., Іспанія у 1931 р., Бразилія та Ірландія у 1937 р. та ін. Втім, варто зазначити, що лише незначна кількість з цих конституцій залишились чинними, наприклад Конституції Мексики, Австрії, Латвії, Ірландії. У низці європейських держав за рахунок владних повноважень парламенту посилювалась

виконавча влада, розвивалась криза парламентаризму. Багато конституцій цього періоду передбачали інститут контрасигнації. Наприклад, у ст. 40 Федерального конституційного закону Австрії 1920 р. (так званій Конституції Австрії, що чинна і сьогодні) зазначається, що рішення парламенту (Федеральних зборів) засвідчуються його головою та скріплюються підписом глави уряду (Федерального канцлера), а у ст. 67 – усі рішення глави держави (Федерального президента) для забезпечення їх дійсності мають бути скріплені підписом глави уряду (Федерального канцлера) або компетентного міністра, якщо інше не визначено конституційним законодавством [75]. У ст. 53 чинної нині Конституції Латвії 1922 р. встановлено, що усі розпорядження Президента Республіки контрасигнуються Президентом Міністрів або відповідним міністром, на яких покладається вся відповідальність за ці розпорядження, за виключенням випадків розпуску Сейму та призначення Президента Міністрів [76].

Після завершення Другої світової війни почався та триває сьогодні третій період розвитку конституцій («новітні» конституції), під час якого понад 130 держав світу прийняли вперше чи оновили свої конституції [77, с. 78]. Свого суттєвого «географічного» розширення набув інститут контрасигнації, який на даний час конституційно закріплений у 22 з 27 держав Європейського Союзу (ЄС), а також у 4 з 10 держав Співдружності Незалежних Держав (СНД) (з 2014 року Україна фактично не є членом СНД, тому її не враховуємо). Географія його застосування не обмежується тільки євразійським континентом. Контрасигнація передбачена в Австралії, в державах Америки (наприклад, в Аргентині, Болівії, Канаді, Колумбії, Чилі) та Африки (наприклад, у Мадагаскарі, Нігері, Тунісі). В сучасних системах правління цей інститут існує в умовах функціонального дуалізму виконавчої влади, при якому у глави держави є деякі функції та повноваження виконавчої влади [78, с. 33]. Якщо у системі правління

вони вилучені з ведення глави держави, необхідність у контрасигнації зникає [53, с. 5]. Доказовим прикладом цього виступає конституційна практика Швеції, де інститут контрасигнації виник на початку XIX ст. та був змінений у XX ст. через встановлення партійного уряду. Конституція Швеції 1974 р. залишила за монархом тільки функції представництва та не закріпила вимогу другого підпису для актів короля [79]. І це не єдиний приклад, оскільки, не дивлячись на те, що інститут контрасигнації набув популярності у сучасному світі, доцільність його застосування ставиться під сумнів у багатьох державах. Поширення контрасигнації в конституційному праві сьогодні не відповідає її традиційному правовому змісту. Так, якщо розглядати контрасигнацію тільки як форму перекладення відповідальності за акти глави держави на главу чи членів уряду, то в умовах сформованих партійних систем її неефективність очевидна. З цього приводу слушно зазначає угорський учений Шайо А.: «у наші дні, в епоху партійної дисципліни, усі розмови про відповідальність міністрів та їхню підзвітність є скоріше позбавленим всякого ризику міфом» [74, с. 88].

Проблемні питання інституту контрасигнації в Україні можливо успішно вирішити лише за умови ґрунтовного наукового дослідження його нормативного закріплення зі зверненням до вітчизняної історії задля врахування історичного досвіду на сучасному етапі розвитку держави. Інститут контрасигнації актів глави держави в умовах суверенної та незалежної України закріплено у чинній Конституції 1996 р., однак шлях його нормативної регламентації розпочався задовго до набуття нашою державою суверенності та незалежності. Аналіз вітчизняної історії інституту контрасигнації вказує на існування певних етапів розвитку конституційно-правової ідеї контрасигнації на українських землях.

Історично вірним та вдалим слід вважати виділення наступних етапів (періодів) становлення та розвитку українського конституціоналізму:

- початок XVIII ст. - середина XIX ст. – період зародження українського конституціоналізму;
- друга половина XIX ст. - початок XX ст. – період національного відродження;
- 1917-1991 рр. – період державного відродження;
- 1991 р. до сьогодні – період відновлення національної державності.

Під час кожного із цих періодів розроблялись та приймались різні документи конституційно-правового характеру [80, с. 31]. Проведемо аналіз їх текстів на предмет закріплення положень про контрасигнацію.

Період зародження українського конституціоналізму представлено збіркою стародавнього права «Руська Правда» XI - XII ст.ст. та «Литовськими статутами» 1529, 1566 і 1588 років, які заклали основу для прийняття перших українських документів конституційно-правового характеру у Гетьманщині (сер. XVII ст. - кін. XVIII ст.). Як своєрідні українські протоконституції можна розглядати Зборівську угоду 1649 р., Переяславські (Березневі) статті Б. Хмельницького 1654 р., Гадяцький трактат І. Виговського 1658 р. тощо [81, с. 498]. Серед документів цього періоду особливе місце належить «Пактам й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького» 1710 р. (так звана «Конституція Пилипа Орлика»). Цей акт, який отримав різні правові оцінки, є невід’ємною частиною розвитку української національної державності. Щодо зародження ідей контрасигнації принципове значення має параграф VI цього документу, яким закріплювався розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади відповідно до системи стримувань та противаг. Передбачалась посада генеральних

радників, які не лише повинні були приймати участь у роботі Генеральної ради, а й наділялись повноваженнями в управлінській сфері: «...З усіма цими генеральними особами, полковниками і генеральними радниками теперішній Ясновельможний гетьман та його наступники повинні радитись про цілісність Вітчизни, її добробут та про усі справи публічні та нічого без їхньої волі своєю владою не розпочинати, не встановлювати й рішень не приймати» [82].

Період національного відродження характеризується появою різних конституційних проектів, серед яких «Начерки Конституції Республіки» Г. Андрузського 1850 р., «Проект основаній Устава украинскаго общества «Вольный Союз» - «Вільна Спілка»» М. Драгоманова 1884 р., «Основний Закон «Самостійної України» – спілки народу українського» М. Міхновського 1905 р., в текстах яких не містяться положення про контрасигнацію, однак передбачена посада глави держави з неоднаковою компетенцією як спроба обґрунтування необхідності обмеження абсолютизму, що на той час процвітав в Російській імперії. Якщо спиратись на погляди деяких вчених про розуміння інституту контрасигнації як засобу підсилення відповідальності уряду та забезпечення невідповідальності глави держави, то можна припустити, що ці ідеї були втілені у названих проектах. Так, проект Драгоманова передбачав, що «міністри, яких призначає глава держави, мають бути відповідальними перед обома думами і можуть бути віддані ними під суд (п. 15). ... Глава держави може бути як спадковим, так і виборним. У першому випадку за його дії відповідають призначені ним міністри, а в другому випадку він відповідає особисто (п. 25)» [83]. У проекті Міхновського зазначається, що «особа президента є недоторкана, міністри суть відвічальні» (п. 64) [84].

В Основних Законах Російської імперії 1906 р. передбачалось скріплення актів монарха підписами відповідального міністра з

прийняттям відповідальності за реалізацію даного акту та застосовувався термін «міністерська скріпа» у значенні «підпис, що ставиться навпроти». Відмова міністра у скріпленні могла привести не тільки до його звільнення або заміни, а також й до відмови монарха від прийняття акту з метою збереження на посаді цього міністра [85]. Відомий єдиний приклад відмови міністра скріпити підписом акт імператора у 1912 році, в результаті якої санкції до голови уряду не застосовувались [86, с. 26].

Цікавим у контексті контрасигнації актів органів місцевого самоврядування є досвід організації місцевої влади в Галичині у складі Австрії та Австро-Угорщини упродовж 1772-1918 років. На виконання жовтневого диплому 1860 року для кожного коронного краю було видано окремий статут і виборчу ординацію (зведення юридичних правил і положень) [87, с. 1]. Свій крайовий статут Галичина отримала 26 лютого 1861 року [88, с. 121]. Відповідно до цього статуту було створено Галицький крайовий сейм, який своєю компетенцією та порядком формування найбільш відповідав сучасному уявленню про орган місцевого самоврядування, хоча у часи своєї діяльності намагався презентувати себе, переважно, як представницький орган влади. Він проіснував формально до 1918 року, але, по суті, його остання сесія відбулася напередодні Першої світової війни 1914 року. На сесії крайовий сейм збирав імператор шляхом видання відповідного акту. Постанови сейму набували чинності лише у випадку їхньої контрасигнації відповідним міністром та санкціонування імператором [89, с. 65].

Період державного відродження або реальний конституційний процес на українських землях почався із поваленням самодержавства в Російській імперії у 1917 році. Основними документами цього періоду слід вважати Універсали Української Центральної Ради 1917-1918 років, в яких не йшлося про інститут контрасигнації, як й про інститут президентства. У Статуті про державний устрій, права і вільності

Української Народної Республіки 1918 року, так званому проєкті Конституції УНР М. Грушевського, спочатку посада президента як глави держави передбачалась, однак пізніше положення про це було виключено [90].

Під час Гетьманату П. Скоропадського документами особливого значення були «Закони про тимчасовий державний устрій України» та «Грамота до всього українського народу» 1918 р., які відновлювали старі порядки та скасовували всі рішення, прийняті Центральною Радою [91; 92]. Про інститут контрасигнації йшлося у «Законах про тимчасовий державний устрій України», а саме у пункті 8 розділу «Про Гетьманську владу»: «накази й розпорядження Гетьмана закріплюються Отаман-Міністром чи відповідним Міністром»; у пунктах 30-33 розділу «Про закони»: «закони розробляються в кожному Міністерстві по належності та передаються на загальне обміркування Ради Міністрів. За ухвалою Ради Міністрів внесені законопроекти передаються на затвердження Гетьманові. Закони, які стосуються деяких відомств, передаються до Ради Міністрів після обговорення їх зацікавленими Міністерствами. Міністрам дається можливість видавати розпорядження в розвиток і пояснення законів, при чому усі такі розпорядження підлягають попередній ухвалі Радою Міністрів»; у пункті 36: «Отаман-Міністр та Міністри відповідають перед Гетьманом за загальний хід державного управління. Кожний з них окремо відповідає за свою діяльність і розпорядження» [92].

Мала конституція Західноукраїнської Народної Республіки або «Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії» 1918 р. не містила положення ані про президента, ані про контрасигнацію. Статус президента як глави держави і глави виконавчої влади закріпив С. Дністрянський у Конституції Західноукраїнської Народної Республіки 1920 р.. Також у цьому акті зазначалось, що «закони повинні мати підписи Президента



Республіки і канцлера» (параграф 54); «... Президент Республіки може видавати спеціальні постанови з питань внутрішнього управління тільки тоді, коли з цим згодна Державна Рада, яка також підписує постанову Президента» (параграф 107) [93].

Під час періоду державного відродження у 1919 році відбулось падіння Директорії, а також була прийнята перша Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР). Варто зазначити, що ця та інші радянські Конституції УРСР 1929, 1937 і 1978 р. були документами політичного характеру та розроблялися в ідеологічних відділах Центрального комітету Комуністичної партії Радянського Союзу, через що їх віднесення до групи основних законів має певні застереження. Оцінюючи цей період, українські вчені реальними ознаками конституційного ладу того часу називають: узурпацію народного суверенітету партійно-державною бюрократією; регламентацію всіх сфер життя суспільства; монополію однієї партії та ідеології; формальне проголошення та фактичну відсутність прав людини [94, с. 43]. До того ж, функція глави держави належала колегіальному органу. Отже, відсутність нормативного закріплення інституту контрасигнації у радянські часи обґрунтована багатьма причинами.

Останній період - період відновлення національної державності - почався з проголошення державного суверенітету України Декларацією про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. На початку цього періоду була прийнята низка актів, а саме «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», «Про вибори Президента Української РСР», «Про Президента Української РСР», якими був заснований інститут президентства в Україні. Однак, в них не йшлося про контрасигнацію актів глави держави. Не згадувався цей інститут й внесеними у 1992 році змінами до чинної на той час

Конституції УРСР 1978 р. [95], а також прийнятим у 1995 році Конституційним договором між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [96].

Закріплення інституту контрасигнації в суверенній та незалежній Україні відбулось з прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України, у частині 4 статті 106 якої визначається перелік повноважень Президента України, з реалізації яких видані ним акти підлягають скріпленню підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання [97].

### **1.3 Конституційно-правове закріплення контрасигнації: порівняльний аналіз**

Систему чинних нормативно-правових актів, що встановлюють умови, порядок, строки здійснення контрасигнації; перелік повноважень органу чи посадової особи, з реалізації яких приймається акт, що підлягає контрасигнації; коло контрасигнуючих суб'єктів та форму їх відповідальності можна поділити на декілька рівнів:

конституційний, а саме норми конституції – основного закону держави;

законодавчий – норми законів, що у той чи іншій мірі деталізують питання контрасигнації;

підзаконний – норми підзаконних нормативних актів, які регулюють окремі аспекти здійснення контрасигнації.

Міжнародні акти мають певний вплив на розвиток інституту контрасигнації, оскільки він є міжнародним за своїм походженням.

За різних форм державного правління контрасигнація використовується неоднаковою мірою. Нині положення про контрасигнацію присутні в конституціях багатьох держав світу, але кожний конкретний випадок має свою логіку та специфіку, різну філософію застосування.

Найчастіше інститут контрасигнації застосовується в парламентських монархіях та республіках. Сьогодні у світі близько 1/6 держав мають монархічну форму правління. Головною відмінністю монархії від республіки є не стільки спадкоємність чи виборність глави держави, безстроковість чи строковість його повноважень, скільки відсутність чи наявність юридичної відповідальності у нього за свої дії. Невідповідальність монарха полягає у тому, що він не несе відповідальності перед своїми підданими [98, с. 9-10]. Контрасигнація забезпечує невідповідальність монарха. В абсолютних монархіях (в Брунеї, Ватикані, Об'єднаних Арабських Еміратах, Омані, Саудівській Аравії) не використовується інститут контрасигнації, що є цілком обґрунтовано, оскільки вся влада в державі належить монарху. Так само і в дуалістичних монархіях (в Бахреїні, Есватіні, Йорданії, Катарі, Кувейті, Ліхтенштейні, Марокко, Монако) за цією причиною інститут контрасигнації не застосовується. На відміну від абсолютної та дуалістичної монархії парламентська (парламентарна) монархія є більш поширеною формою правління. В парламентських монархіях влада монарха обмежена, тому наявність інституту контрасигнації виправдана.

Так, контрасигнація закріплюється у чинних Конституціях (конституційних актах) Австралії 1900 р. [99], Великої Британії 1701 р. [58], Бельгії 1994 р. [100], Данії 1953 р. [101], Іспанії 1978 р. [102], Канади 1982 р. [103], Люксембургу 1868 р. [68], Нідерландів 1983 р. [104], Норвегії 1814 р. [64], Японії 1947 р. [105]. Утім, у чинній Конституції Швеції 1974 р. інститут контрасигнації актів глави держави не передбачається [79].

Більшість держав-парламентських республік регламентують контрасигнацію на конституційному рівні. Однак, відсутні норми щодо неї в Конституції Албанії 1998 р. [106], Боснії і Герцеговини 1995 р. [107], Вірменії 1995 р. [108], Ефіопії 1995 р. [109], Ірландії 1937 р. [110], Словенії 1991 р. [111], Швейцарії 1999 р. [112].

У президентських республіках інститут контрасигнації використовується значно рідше порівняно з парламентськими республіками, що цілком виправдано внаслідок значного обсягу повноважень у президента. Втім, і з цього правила є виключення. Так, контрасигнування актів передбачено в Конституціях Аргентини 1853 р. [71], Білорусі 1994 р. [113], Бразилії 1988 р. [114], Казахстану 1995 р. [115], Колумбії 1991 р. [116], Мавританії 1991 р. [117], Мадагаскару 2010 р. [118], Туреччини 1982 р. [119], Чилі 1980 р. [120].

Сьогодні у світі існує невелика кількість держав зі змішаною республіканською формою правління. Серед них інститут контрасигнації знайшов втілення у Конституціях Киргизії 2010 р. [121], Нігеру 2010 р. [122], Польщі 1997 р. [123], Португалії 1976 р. [124], Румунії 1991 р. [125], Франції 1958 р. [126]. До цього переліку належить також Конституція України 1996 р..

Конституція України, що є політико-правовим, нормативним актом вищої юридичної сили, регламентує інститут контрасигнації та встановлює загальні засади його реалізації. Згідно з її чинною редакцією частини 4 статті 106, «акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 статті 106, скріплюють підписами Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання». У певній мірі питання контрасигнації передбачені статтею 113, в якій встановлено, що «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією». Норми Розділу XV «Перехідні

положення» є показовими у питанні конституційного закріплення інституту контрасигнації, не дивлячись на те, що вони мають тимчасовий характер. У пункті 4 цього розділу зазначається, що «Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України має право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому статтею 93 цієї Конституції. Такий указ Президента України вступає в дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада України не прийме закон або не відхилить поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і діє до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань».

Конституційні положення про контрасигнацію деталізуються у законах та підзаконних актах. Слід констатувати, що конкретизація конституційних положень щодо контрасигнації у спеціальних законодавчих актах зарубіжних держав не розповсюджене явище. В нашій державі також немає спеціального закону про контрасигнацію. Проте, існує перелік Законів України, які у той чи іншій мірі уточнюють конституційні норми щодо контрасигнації, а саме: «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 р. [127], «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 р. [128], «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р. [129], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» 13.07.2000 р. [130], «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. [131], «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. [132], «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. [133] та ін.

До підзаконних нормативно-правових актів, норми яких регулюють окремі аспекти здійснення контрасигнації в Україні, належать:

– акти Президента України, а саме: «Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном» від 22.10.1992 р. [134], «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України» від 12.03.1996 р. [135], «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 р. [136], «Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України» від 29.03.2000 р. [137], «Про Державний Протокол та Церемоніал України» від 22.08.2002 р. [138], «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15.11.2006 р. [139], «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2010 р. [140], «Про положення про Генеральний штаб Збройних Сил України» від 30.01.2019 р. [141], «Про Положення про Офіс Президента України» від 25.06.2019 р. [142] та ін.;

– акти Кабінету Міністрів України, зокрема: «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним» від 23.04.2001 р. [143], «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18.07.2007 р. [144], «Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України» від 12.08.2009 р. [145], «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 02.07.2014 р. [146], «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» від 26.11.2014 р. [147], «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» від 30.03.2016 р. [148] та ін.;

– акти центральних органів виконавчої влади, наприклад, Міністерства закордонних справ України «Про затвердження Положення

про акредитацію співробітників дипломатичних і консульських установ іноземних держав, міжнародних організацій та їхніх представництв, інших іноземних організацій» від 13.01.2003 р. [149]; Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції з діловодства в Міністерстві юстиції України» від 03.08.2015 р. [150], «Про затвердження Порядку та форм подання відомостей про зразки підписів, відбитків печаток та/або штампів» від 30.11.2015 р. [151]; Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій» від 06.08.2018 р. [152] та ін.

Норми зазначених актів національного законодавства узгоджуються з нормами ратифікованих Україною міжнародних актів, які в тій чи іншій мірі стосуються питання контрасигнації, а саме: Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. [153], Віденської конвенції про консульські зносини 1963 р. [154], Віденської конвенції про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру 1975 р. [155] (питання п. 5 ч. 1 ст. 106 Конституції України); Заключного акту Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 р. [156], Паризької хартії для нової Європи 1990 р. [157], Рамкового документу «Партнерство заради миру» 1994 р. [158] (питання п. 18 ч. 1 ст. 106 Конституції України); Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади 1980 р. [159], Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій 1992 р. [160], Конвенції про захист Чорного моря від забруднення 1992 р. [161] (питання п. 21 ч. 1 ст. 106 Конституції України).

У міжнародному співробітництві особливе місце займає Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), яка є незалежним консультативним органом Ради Європи та розробляє міжнародні рекомендації з питань конституційного права, зокрема, з питань контрасигнації [162].

Серед актів Конституційного Суду України щодо тлумачення норм, які певним чином стосуються контрасигнації, варто виділити Рішення № 12-рп/98 від 09.07.1998 р. у справі про тлумачення терміну «законодавство» [163], Рішення № 7-рп/2003 від 10.04.2003 р. у справі про гарантії діяльності народного депутата [164], Ухвалу № 45-уп/2007 від 25.10.2007 р. у справі щодо офіційного тлумачення положень частин третьої, четвертої статті 106 Конституції України [165], Рішення № 17-рп/2009 від 07.07.2009 р. у справі про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом [166] тощо.

В рамках дослідження доцільним вбачається більш детальний розгляд змісту положень про контрасигнацію основних з вищезазначених нормативно-правових актів.

Інститут контрасигнації актів глави держави в суверенній і незалежній Україні був вперше запроваджений у частині 4 статті 106 першої редакції Конституції України від 1996 р., якою передбачалась контрасигнація більшої частини актів Президента України як засіб зняття юридичної відповідальності з глави держави за видані ним акти та перекладення її на уряд. Через залежність Прем'єр-міністра та міністрів від Президента України вона не могла бути засобом контролю глави держави урядом, що на той час встановлювалось частиною 2 статті 113 Конституції: «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України...»; пунктом 9 частини 1 статті 106: «Президент України... призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку»; частиною 2 статті 115: «Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України...» [167]. Враховуючи це, глава уряду та міністри беззастережно контрасигнували акти глави держави.



Задля подолання політичної та економічної кризи, збалансування та ефективного розмежування повноважень між органами державної влади у 2004 році був прийнятий Закон «Про внесення змін до Конституції України» [168], через що відбувся перерозподіл повноважень між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України на користь двох останніх та значно підвищився статус Прем'єр-міністра України. Однак, такі конституційні зміни загострили наявні інституціональні суперечності [169, с. 37]. Незалежність Прем'єр-міністра та міністрів від Президента надала іншого змісту інституту контрасигнації – він із засобу зняття юридичної відповідальності з глави держави за видані ним акти та перекладення її на уряд перетворився на засіб контролю глави держави урядом. Склалась ситуація, при якій Прем'єр-міністр України зміг заявити про своє право на відмову від контрасигнації актів Президента України у випадку незгоди з їхнім змістом, а Президент відстоював позицію беззастережної контрасигнації його актів [170, с. 70]. Як приклад, варто навести події 2006 року, які отримали назву «указна війна», суть яких полягала у тому, що тоді Прем'єр-міністр України відмовився скріпити своїм підписом сім указів Президента України, а Президент, у свою чергу, наполягав на тому, що всі підписані ним укази є чинними з моменту їх підписання або опублікування, оскільки Конституція не передбачає, що указ, підписаний в межах повноважень Президента, не є чинним без контрасигнації Прем'єр-міністра. Це спричинило появу протилежних позицій серед представників уряду – одні наголошували на тому, що «право повертати укази без скріплення не надано жодній посадовій особі»; інші, що «...офіційному оприлюдненню актів глави держави має передувати процедура їх контрасигнації» та «світова практика контрасигнації означає, що без такої процедури акт не може вступити в силу, оскільки, саме нею визначається механізм співпраці між Президентом та Кабінетом

Міністрів, який передбачає відповідальність уряду за реалізацію актів Президента і попереднє відпрацювання тих актів, які містять в собі витрачання бюджетних коштів, додаткове навантаження на бюджет і т. ін.» [171; 15, с. 43; 172]. Слід також зазначити, що, за попередньою (першою) редакцією Конституції, контрасигнація була передбачена для актів Президента, виданих в межах його повноважень з більшої кількості пунктів статті 106, а саме по пунктах 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24. Тобто, ці конституційні зміни були спрямовані на забезпечення певного балансу розширенню повноважень Прем'єр-міністра звуженням кола актів Президента для контрасигнації, чим посилили повноваження Президента, залишивши певні випадки для збалансування Президента Прем'єр-міністром в низці важливих питань. Такий підхід викликав певні сумніви, зміст яких полягав у з'ясуванні самої сутності контрасигнації: якщо контрасигнація є простою формальністю та підтвердженням з боку Прем'єр-міністра про ознайомлення з актом і прийняття його до виконання, то чому в Конституції передбачено лише чотири пункти (з тридцяти одного на той час), по яким необхідна контрасигнація, адже акти Президента, видані з питань, передбачених іншими пунктами статті 106, Кабінет Міністрів також має приймати до виконання.

Отже, внаслідок недосконалості змін до Конституції України 2004 року виникли різні підходи до розуміння інституту контрасигнації. Варто погодитись з твердженням Колісника В. П. про те, що конституційна реформа 2004 року суттєво поглибила суперечності і непорозуміння у відносинах між органами державної влади та створила перешкоди у подальшій взаємодії державних інституцій [173, с. 103].

Спроба змінити цю ситуацію була здійснена у 2008 році у запропонованому Президентом України Ющенком В. А. проекті Конституції України. Згідно з положеннями цього проекту, Президент України мав сприяти взаємодії державних органів, тобто стати втіленням

єдності державної влади. До того ж, закріплювався механізм впливу глави держави на парламент, згідно з яким нижня палата парламенту могла бути розпущена Президентом України. Інститут контрасигнації пропонувалось скасувати [174, с. 60]. Отже, втілення в життя проекту призвело би до корегування владних повноважень у бік Президента, проте цього не сталося через політичні обставини.

Рішенням Конституційного Суду України від 30.09.2010 р. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. було визнано «таким, що не відповідає Конституції України у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття» [175]. Таким чином, положення Конституції про контрасигнацію повернулось у первинну редакцію, згідно з якою контрасигнації підлягали акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 статті 106.

З прийняттям Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 р. відбулось повернення до редакції Конституції 2004 року зі змінами 2011 та 2013 років, отже, на даний час знову маємо логічно незавершену та незбалансовану модель здійснення державної влади [176]. Тому, необхідні зміни, за яких би гілки державної влади ефективно та конструктивно взаємодіяли і стримували одна одну, йшли на компроміс при вирішенні загальнодержавних питань. Робота в даному напрямку проводиться, у тому числі відносно питань контрасигнації.

З метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України із залученням представників громадськості, політичних сил, вітчизняних та міжнародних експертів у березні 2015 року Президентом України Порошенком П. О. було утворено Конституційну Комісію. Одним з ключових питань Комісії постало питання розподілу повноважень у трикутнику «президент – уряд – парламент» [177]. Зміни

до Конституції, що набули чинності 30.09.2016 р., 21.02.2019 р. та 01.01.2020 р., стосуються відповідно питань правосуддя, стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в Організації Північноатлантичного договору, недоторканності народних депутатів України. Наступним дієвим кроком слід зробити вирішення проблемних питань взаємодії глави держави та уряду, у тому числі шляхом удосконалення процедури контрасигнації актів Президента України. Враховуючи те, що України прагне повної інтеграції до ЄС, законопроекти про внесення змін до Конституції, що розробляються Конституційною Комісією, направляються для експертизи до Венеціанської Комісії, отже виникає необхідність врахування позиції цього експертного органу. На недосконалість положень Конституції України про контрасигнацію Венеціанська комісія вже звертала увагу, рекомендувавши більш ефективно використовувати контрасигнацію [178]. Отже, можна впевнено зазначити, що інститут контрасигнації потребує конституційних змін.

Окрім Конституції України, норми про контрасигнацію містить законодавство про уряд. За тридцять років незалежності України прийнято чотири редакції спеціального Закону про уряд, в яких наявні положення про контрасигнацію актів Президента України, проте з неоднаковими підходами до врегулювання. Як точно підмічає Шляхтун П. П., інститут контрасигнації в Україні зазнав дивовижних метаморфоз [179, с. 409]. Так, спочатку цей інститут мав формальний характер, оскільки залежні від глави держави Прем'єр-міністр та міністри беззастережно скріплювали його акти своїми підписами. Конституційна реформа 2004 року надала право відносно незалежному від глави держави уряду відмовлятися від здійснення контрасигнації, яке було закріплене у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 21.12.2006 р. [180]. Однак, через сприйняття подібних положень даного закону як обмеження конституційних повноважень Президента України,

був прийнятий новий Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 р., в якому зазначені положення не зберіглись [181]. Постійні політичні дискусії призвели до того, що як і у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. [182], так й у чинному Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. [132] закріплено обов'язок Прем'єр-міністра та міністра, відповідального за акт Президента, скріпити його своїми підписами.

У розділі VI «Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Президентом України» чинного Закону про уряд 2014 р. контрасигнації присвячено наступні положення:

частин 2 та 3 статті 25, а саме: «Кабінет Міністрів України забезпечує виконання актів Президента України. Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України, виданий Президентом України в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 частини першої статті 106 Конституції України, та за виконання такого акту, зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акту для скріплення»;

частини 1 статті 26, а саме: «Кабінет Міністрів України забезпечує виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України, введених у дію указами Президента України, що відповідають положенням Конституції України»;

пункту 8 частини 1 статті 42, а саме: «Прем'єр-міністр... скріплює підписом акти Президента України у випадках, передбачених пунктами 5, 18, 21 і 23 частини першої статті 106 Конституції України»;

пункту 5 частини 1 статті 44, а саме: «Міністр України... скріплює підписом акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 і 23 частини першої статті 106 Конституції України, з питань, що належать до сфери діяльності міністерства, та забезпечує їх виконання» [132].

Варто наголосити, що чинна редакція Закону про уряд не відповідає Конституції у частині закріплення переліку повноважень Президента України, з реалізації яких видається акт, що потребує контрасигнації. Так, у Конституції мова йде про три повноваження (п. 5, 18, 21), а у Законі про уряд – про чотири (п. 5, 18, 21, 23). І хоча п. 23 ч. 1 ст. 106 Конституції було виключено на підставі Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 р., вбачається необхідним забезпечити ідентичність положень про контрасигнацію у Конституції та Законі.

Слід також зазначити, що більш детально процедурні аспекти контрасигнації врегулював чинний Регламент Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р., в якому у главі 3 розділу 10 визначено порядок і строки контрасигнації, коло осіб, які приймають у ній участь, та їх повноваження [144].

## **Висновки до розділу 1**

На основі аналізу існуючих теоретичних і нормативних положень, доведено, 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; форма урядового контролю; складова парламентського контролю.

У зіставленні з поняттям «контрасигнація» таких суміжних понять

як «скріплення підписом», «візування», «санкціонування» та «промульгація», з'ясовано, що у поняття «скріплення підписом» вкладено аналогічний зміст, який має поняття «контрасигнація», а «візування», «санкціонування» та «промульгація» є процедурами, схожими за змістом з контрасигнацією, однак відрізняються предметністю, колом учасників та наслідками. Порівнюючи «контрасигнацію» з такими часто застосованими поряд термінами як «контрасигіляція», «контрасигнатура», «контрасигнування», встановлено, що «контрасигіляція» є тотожним, але архаїчним поняттям; «контрасигнація» і «контрасигнування» є процесом, а «контрасигнатура» результатом цього процесу. Акцентовано, для позначення назв інститутів у конституційному праві усталеним є застосування термінів із закінченням на «-ація» (наприклад, денонсація, промульгація, ратифікація, реєстрація тощо). До того ж, хоча й у конституціях зарубіжних держав для закріплення досліджуваного інституту використовуються різні терміни, найбільш вживаним є термін «контрасигнація».

Встановлено, що неоднозначність у наукових підходах вітчизняних вчених до інституту контрасигнації актів Президента України, зумовлена тим, що Конституція та законодавчі акти України не оперують терміном «контрасигнація», а також не існує офіційного тлумачення вживаного поняття «скріплення підписом» Конституційним Судом України. Стаття 106 Конституції України містить положення про контрасигнацію, але без використання самого терміну, що запропоновано виправити за прикладом конституцій багатьох держав світу.

Однаковим у розумінні цього інституту в державах, де він регламентований, визнано те, що застосування контрасигнації можливе щодо чітко визначених конституцією актів; контрасигнація здійснюється лише офіційно визнаними суб'єктами; акт, що потребує контрасигнації, набуває чинності лише після підписання відповідними суб'єктами; контрасигнуючий суб'єкт відповідальний за виконання підписаного ним

акту.

На основі аналізу вітчизняних та зарубіжних наукових та нормативних положень, запропоновано авторське визначення контрасигнації, 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 об'єкт та суб'єкт; на форми – сферу застосування; на типи – характер відповідальності контрасигнуючого суб'єкта.

Критерієм поділу контрасигнації на види визнано об'єкт контрасигнації, а саме акт глави держави, акт уряду, акт парламенту, акт органу місцевого самоврядування. З'ясовано, що найбільш поширеною у світі є контрасигнація актів глави держави (президента або монарха); контрасигнація актів уряду зустрічається рідко; менш розповсюдженою є практика контрасигнації актів, прийнятих парламентом; контрасигнація актів органів місцевого самоврядування здійснюється у деяких державах з континентальною (романо-германською) або змішаною моделями місцевого самоврядування.

Критерієм поділу контрасигнації на види визнано також суб'єкта контрасигнації, яким можуть бути представники виконавчої гілки влади, а саме уряд в особі глави та міністрів, представників на місцях, а також парламент. Розповсюдженим є варіант, коли суб'єктом контрасигнації може бути або глава уряду або профільний міністр. Широко застосовується контрасигнація водночас главою уряду та профільним міністром. Згідно конституцій деяких держав контрасигнацію здійснює глава уряду та, за необхідності, ще й міністри. Частою є практика



одноосібної контрасигнації, коли контрасигнувати акти уповноважений лише глава уряду або лише профільний міністр. Особливої уваги потребує такий контрасигнуючий суб'єкт як представник уряду на місцях (префект, комісар тощо), який контрасигнує акти органів місцевого самоврядування.

Оскільки критерієм поділу контрасигнації на форми визначено сферу застосування контрасигнації, а саме перелік повноважень, з реалізації яких приймається акт, що підлягає контрасигнації, виділено обмежену та необмежену форму контрасигнації. При обмеженій її формі контрасигнуються акти, що видані з реалізації лише частини повноважень посадової особи чи владного органу, а при необмеженій формі – контрасигнуються всі або переважна більшість актів цих суб'єктів.

За характером відповідальності контрасигнуючого суб'єкта виділено адміністративний, політичний та змішаний типи контрасигнації. Умовами адміністративного типу контрасигнації визначено відсутність парламентської відповідальності уряду, гарантій автономії уряду у відносинах з главою держави. Політичний тип контрасигнації, навпаки, характеризується наявністю цих умов. При змішаному типі контрасигнації існує подвійна відповідальність уряду і перед главою держави, і перед парламентом.

Встановлено, що кожна держава може застосовувати та поєднувати різні види, типи та форми контрасигнації, створюючи тим самим свою власну особливу її модель. Відповідно до запропонованого поділу українську модель контрасигнації запропоновано охарактеризувати як контрасигнацію актів глави держави представниками виконавчої гілки влади, обмеженої форми, змішаного типу. З'ясовано, що контрасигнацію актів уряду, парламенту, органів місцевого самоврядування Конституція України не передбачає.

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. Вперше норми про контрасигнацію з'явилися у Великій Британії, а саме в Акті про влаштування 1701 р.. Наразі інститут контрасигнації закріплений на конституційному рівні у 22 із 27 держав ЄС та у 4 із 10 держав СНД, однак географія його застосування сьогодні не обмежується виключно євразійським простором, оскільки він поширений також у державах Америки, Африки, Австралії.

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: під час періоду зародження українського конституціоналізму (початок XVIII-середина XIX ст.ст.) в «Конституції П. Орлика» 1710 р., під час періоду національного відродження (друга половина XIX-початок XX ст.ст.) у проектах Драгоманова М. П. 1884 р. та Міхновського М. І. 1905 р., Основних Законах Російської імперії 1906 р., Крайовому статуті Галичини 1861 р., під час періоду 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.

Доведено, що конституційно-правове закріплення контрасигнації залежить від форми правління в державі – 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 в Україні регламентована контрасигнація актів глави держави на конституційному, законодавчому і підзаконному рівні, однак існує необхідність законодавчого врегулювання її процедурних аспектів.

## РОЗДІЛ 2

### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАСТОСУВАННЯ КОНТРАСИГНАЦІЇ

#### 2.1 Підстави та принципи застосування контрасигнації

Застосування контрасигнації можна розглядати як процес, під час якого задіяна система взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів. Для надання змістовної конституційно-правової характеристики застосування контрасигнації доцільним вбачається визначити підстави та принципи застосування контрасигнації, умови застосування контрасигнації, правові наслідки здійснення контрасигнації та гарантії здійснення контрасигнації.

З метою з'ясування підстав застосування контрасигнації доцільно провести дослідження існуючих визначень загального поняття «підстави», а також поглядів науковців щодо сутності підстав різних правових явищ та процесів. Тлумачний словник Ожегова С. І. під поняттям «підстава» розуміє «причину, достатній привід, які виправдовують що-небудь» [183, с. 463], у свою чергу, поняття «причина» тлумачиться як «явище, яке обумовлює виникнення іншого явища; привід для яких-небудь дій» [183, с. 603], що дозволяє зробити висновок про тотожність цих двох понять. На синонімічності цих понять наголошується в іншому словнику, в якому поняття «підстава» визначається як: «причина, привід, які пояснюють, виправдовують, роблять зрозумілими вчинки, поведінку кого-небудь» [184, с. 650]. Подібне визначення міститься й у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, де поняття «підстава» розглядається як «основа, те головне, на чому базується будь-що; те, чим пояснюються, виправдовуються вчинки, поведінка будь-кого» [185, с. 966].

Через те, що кожне правове явище чи процес завжди мають певні підстави, вони досліджуються ученими з різних напрямів юридичної

науки. Наукові позиції щодо розуміння підстав поділились. Так, зокрема, Кутателадзе О. Д., розглядаючи підстави виникнення зобов'язань, зіставляє підстави з юридичними фактами. На його думку, поняття «юридичні факти» не тотожно поняттю «підстави виникнення зобов'язань» за обсягом, адже юридичні факти є підставою виникнення взагалі будь-яких правових відносин, а підстави виникнення зобов'язань стосуються тільки зобов'язальних правових відносин. Тобто, підстави правового явища чи процесу він розглядає як різновид юридичних фактів, що спричиняють відповідні правові відносини [186, с. 9-10]. Аналогічної позиції дотримується Воронова О. В., яка, досліджуючи підстави набуття права власності на житло, приходить до висновку, що саме вони є юридичними фактами, з якими пов'язується виникнення, зміна та припинення прав на нерухоме майно [187, с. 6]. У Словнику базової термінології з адміністративного права поняття «юридичний факт» визначається як факт, з наявності якого пов'язано виникнення, зміна або припинення правових відносин [188, с. 223]. Скаун О. Ф. характеризує юридичний факт як передумову правовідносин, функція якого полягає у залученні до них суб'єктів права. Головним наслідком юридичних фактів, на думку вченої, є цілеспрямований рух правовідносин [189, с. 602].

Інша група науковців підстави прирівнюють з обставинами, фактами, чинниками. Зокрема, Малютін І. А., досліджуючи підстави зупинення попереднього розслідування, для їх визначення застосовує терміни «обставини», «факти» [190, с. 7]. Беднарська В. М., вивчаючи підстави перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами, характеризує ці підстави як «чинники» [191, с. 25]. Однак, вчені цієї групи не звертають увагу на те, що всі зазначені поняття (обставини, факти, чинники) за своєю сутністю і змістом є юридичними фактами [192, с. 90].

Отже, більш доцільним вбачається підхід першої групи науковців, які ґрунтовніше та з позиції саме теорії права досліджують сутність поняття «підстава».

Виходячи з положень теорії права підставами застосування контрасигнації можна вважати певну сукупність юридичних фактів, при яких її застосування є можливим. До них належать юридичні (правові/нормативні) підстави (правові норми, які обґрунтовують цю процедуру та містять її об'єктивні і суб'єктивні ознаки) та фактичні підстави (обставини, через наявність яких робиться необхідним здійснення контрасигнації). Отже, категорія «підстави застосування контрасигнації» об'єднує причини, мотиви, мету, завдання та функції, через які реалізується процедура контрасигнації [193, с. 257].

Нормативно-правові акти, що регламентують контрасигнацію, виступають в якості юридичних (правових/нормативних) підстав застосування контрасигнації. У свою чергу, юридичні підстави, внаслідок існування та дії яких обґрунтовується застосування контрасигнації, можна визнавати як причини контрасигнації. Отже, причинами контрасигнації доцільним вбачається вважати положення чинних нормативно-правових актів, що регламентують контрасигнацію. Детально про них зазначено у пункті 1.3 розділу 1 цього дослідження.

З причинами завжди нерозривно існують мотиви – те, заради чого виконується чи не виконується будь-яка діяльність, що пов'язано з її актуальністю та значущістю. Інакшими словами, мотив визначається як засіб, за допомогою якого пояснюється і обґрунтовується поведінка суб'єкта. У науці це поняття трактується по-різному, але частіше його розуміють як усвідомлене спонукання до дії. Найбільш слушним слід вважати той підхід, відповідно до якого мотив розглядається як відображення потреб і інтересів. Будь-яка вольова поведінка суб'єкта виходить із конкретних мотивів та спрямовується на досягнення певної мети [194].

Можна запропонувати наступну класифікацію мотивів контрасигнації:

- стратегічні – забезпечення результативності і ефективності державного управління, взаємодії та узгодженої роботи органів публічної влади;
- функціонально-психологічні – особисті мотиви політичного менеджменту, намагання збільшити вплив керівництва державою, обмеження влади певного посадовця чи органу публічної влади;
- інноваційні – трансформація системи державного управління, пов'язана з внутрішньосистемними потребами державного апарату щодо забезпечення ефективності діяльності органів влади та програмування і прогнозування розвитку державного управління;
- фінансові – економічна обґрунтованість прийнятих рішень, зниження фінансових витрат;
- специфічні мотиви – пов'язані зі специфікою діяльності глави держави і органів публічної влади.

Між мотивами та метою існує певний внутрішній зв'язок – при появі мотиву одразу виникає відповідна мета. Конкретизувати відповідні мотиви контрасигнації дозволяє її мета, яка полягає у забезпеченні реалізації системи стримувань і противаг, сприянні досягненню компромісу між органами публічної влади та унеможливленні зловживання ними повноваженнями, поліпшенні якості правозахисту громадян. Мета контрасигнації виражає прагнення до конкретного кінцевого результату й допомагає вибудувати певну послідовність у діяльності відповідних органів влади і посадових осіб.

З мети завжди виходять завдання, які є засобом її реалізації та визначають основні етапи для її досягнення. Аналіз наукових і нормативних положень про контрасигнацію дозволяє зробити висновки про наступні завдання контрасигнації:

- 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/чи юридичну) за виконання акту з суб'єкта, який його видав, на контрасигнуючого суб'єкта;
- підтвердити колегіальність прийняття рішення;
- забезпечити юридичну силу акту.

Внутрішня сутність контрасигнації, її роль та значення для суспільства і держави розкривається через функції контрасигнації під якими слід розуміти основні напрями впливу на відносини між суб'єктом, який видає акт, та суб'єктом, який цей акт контрасигнує. Проаналізувавши наукові та нормативні джерела за темою дослідження, доцільним вбачається виділити наступні функції контрасигнації:

- контрольна функція – здійснення контролю за нормотворчою діяльністю глави держави і органів публічної влади з боку контрасигнуючого суб'єкта, спрямованого на недопущення прийняття незаконних рішень;
- регулятивна функція – налагодження ефективної взаємодії різних органів публічної влади, посадових осіб, результатом якої є прийняття узгодженого та компромісного рішення;
- забезпечувальна функція – забезпечення належної якості акту, що здатний ефективно впливати на суспільні відносини [195, с. 55];
- адміністративна функція – організація процесу виконання актів глави держави та органів публічної влади;
- сервісна функція – здійснення заходів щодо ефективності та швидкості прийняття рішення й досягнення результату, адаптування алгоритму прийняття рішень до конкретного випадку;



– погоджувальна функція – сприяння консолідації зусиль між різними гілками влади у виробленні ними спільної політики.

Застосування контрасигнації не може бути функціональним без дії відповідних конституційно-правових принципів, що лежать в його основі. Принципи слугують тим основоположним началом, яке визначає демократичну природу контрасигнації. Таким чином, дослідження принципів застосування контрасигнації дозволить визначити те, наскільки контрасигнація відповідає демократичним та правовим засадам державного та суспільного розвитку.

Принципи, які лежать в основі застосування контрасигнації, доцільно досліджувати з позиції загальної теорії принципів права, оскільки діяльність суб'єктів державно-владних повноважень базується на загальних принципах права, а також на принципах діяльності органів публічної влади, що є видовим поняттям стосовно першого. Деякі науковці під принципами діяльності органів публічної влади розуміють законодавчі засади, які є базисом для формування, організації та функціонування органів публічної влади, та поділяють їх на загальні принципи, що стосуються всієї системи органів публічної влади, і спеціальні, дія яких розповсюджується на окремі органи публічної влади [196, с. 239; 197, с. 46]. Підтримуючи позицію цих науковців, доцільним вбачається систему принципів застосування контрасигнації поділити на: 1) загально-правові принципи; 2) загальні принципи діяльності органів публічної влади; 3) спеціальні принципи, на яких ґрунтується застосування контрасигнації. На основі вищезазначеного, пропонується принципи застосування контрасигнації визначити як основоположні засади, що закріплені чи впливають зі змісту Конституції та законів України, на яких ґрунтується застосування контрасигнації актів глави держави або органів публічної влади та які характеризують контрасигнацію з позиції її відповідності вимогам Конституції,

демократичним засадам розвитку суспільства та держави. Охарактеризуємо ці принципи.

Загально-правові принципи повною мірою стосуються контрасигнації, оскільки, перш за все, контрасигнація повинна бути правовою, законною, гласною, демократичною і мати в пріоритеті захист прав і свобод людини та громадянина.

Так, одним з найважливіших загально-правових принципів є принцип верховенства права, який означає, що всі правовідносини в державі повинні відповідати вимогам норм права, найвищу юридичну силу серед яких мають норми конституції. При застосуванні контрасигнації даний принцип виражається в тому, що під час контрасигнації сторони мають чітко дотримуватися положень конституції як правового акту з найвищою юридичною силою.

Принцип законності передбачає, що усі суб'єкти публічної влади мають діяти тільки в межах повноважень та в порядку, що визначені в законах та підзаконних актах. При застосуванні контрасигнації принцип законності виражається в тому, що вся процедура повинна відповідати вимогам законодавства, а всі органи і посадові особи, які приймають у ній участь, зобов'язані діяти лише в межах повноважень та у порядку, визначеному законодавством.

Принцип гласності засвідчує підзвітність усіх суб'єктів публічної влади народowi як першоджерелу такої влади. Він передбачає вільний доступ громадськості до інформації про діяльність органів влади і їх посадових осіб, забезпечує поінформованість населення про державно-правові процеси, у тому числі про всі аспекти застосування контрасигнації.

Принцип демократизму є відправною засадою діяльності суб'єктів публічної влади в державах, які проголосили та реально реалізують демократичні ідеали. Варто погодитись з твердженням вчених Каткова Д. Б. та Корчиго Є. Б., що підтвердженням дотримання цього

принципу є демократичність процедури формування і здійснення державної влади [198, с. 67], зокрема й при застосуванні процедури контрасигнації.

Принцип пріоритетності захисту прав і свобод людини та громадянина при застосуванні контрасигнації виражається в тому, що пріоритет при вирішенні питання про підписання або непідписання акту має надаватися тому, наскільки в кожному випадку забезпечується захист прав і свобод людини та громадянина. Будь-які спроби обмежити ці права і свободи мають бути зупинені, у тому числі в процесі контрасигнування. Цей принцип є багатоплановим – його можна розглядати як в аспекті захисту прав і свобод людини та громадянина стосовно самої процедури на кожній її стадії, так і в аспекті прийняття актів, що не порушують права і свободи людини та громадянина.

Наступну групу принципів застосування контрасигнації складають загальні принципи діяльності органів публічної влади. До них можна віднести:

принцип незалежності – у своїй діяльності глава держави, органи публічної влади керуються виключно конституцією та законами, будь-який вплив на них є протиправним;

принцип недоторканості – встановлення додаткових гарантій недоторканності, порівняно з недоторканністю особи, для окремих категорій посадових осіб органів публічної влади, що спрямовано на створення належних умов для виконання покладених на них обов'язків та захист від незаконного втручання у їх діяльність [199];

принцип наступності – процедура контрасигнації складається із системи послідовних, змінюючих та доповнюючих одна одну, дій, кожна з яких ґрунтується на результатах попередніх та залежить від них;

принцип безперервності – застосування закріпленої в конституції контрасигнації є невід'ємною частиною діяльності суб'єктів публічної

влади, що реалізується при виконанні ними конституційних повноважень;

принцип науковості – підготовка і прийняття нормативних актів має спиратися на сучасну наукову базу;

принцип професіоналізму – необхідність наявності професійної кваліфікації у посадових осіб для вирішення питань управлінської діяльності. Оцінка професійного рівня має бути максимально транспарентною і незалежною, виключати вплив суб'єктивних чинників;

принцип оперативності – динаміка процесів розвитку держави визначає потребу оперативного прийняття рішень органами влади, їх посадовими особами, тому, визначаючи і закріплюючи їх компетенцію, держава надає їм оперативний простір для цього;

принцип колегіальності – колегіальність виступає тією організаційно-правовою формою функціонування державного органу, при якій його компетенція реалізується шляхом колегіального прийняття рішень [200, с. 49]. При процедурі контрасигнації можна казати про колегіальність прийнятого рішення;

принцип відповідальності – ним забезпечується невідворотність відповідальності за порушення вимог при прийнятті рішень, до того ж на його основі відповідальність може персоніфікуватись. Цей принцип є значущим у діяльності уряду та означає його підпорядкованість і підзвітність главі держави чи/та парламенту. Колективна політична відповідальність уряду може поєднуватись з персональною юридичною відповідальністю міністрів. У цьому контексті доречно згадати думку Градовського О. Д. про те, що на відміну від юридичної відповідальності уряду, політична виражається у формі солідарної відповідальності, яка проявляється в тому, що усі члени уряду однаковою мірою відповідальні за спільні дії уряду або за загальний напрям урядової політики [201].

Останню групу принципів складають спеціальні принципи застосування контрасигнації. До цієї групи належить принцип обґрунтованості та вмотивованості, який виражається в тому, що контрасигнація має бути обґрунтованою (обґрунтованість її застосування підкріплена аргументами) та вмотивованою (її застосування має певні мотиви). Важливим є принцип доцільності, який полягає у врахуванні співвідношення корисності, суспільно-правового значення та недоліків, де на перше місце виходить саме доцільність прийняття того чи іншого рішення. Принцип своєчасності застосування контрасигнації виражається у тому, що на законодавчому рівні має бути встановлено конкретний термін, протягом якого відбувається процедура. Важливе значення для забезпечення ефективності застосування контрасигнації є принцип політичної та особистої неупередженості. Цікавим є визначення політичної неупередженості, надане Ківаловим С. В., згідно з яким це здійснення державним службовцем своїх повноважень без враховування політичних мотивів або обставин, які не пов'язані з предметом його службової діяльності, особистої прихильності чи неприязні до будь-яких осіб, особистих політичних переконань або поглядів [202, с. 12]. У свою чергу, під особистою неупередженістю слід розуміти відмову посадової особи від будь-яких особистих мотивів та інтересів при прийнятті державних рішень. Отже, при застосуванні контрасигнації контрасигнуючі особи мають відмовитись від суб'єктивних політичних міркувань і особистих мотивів та інтересів, а керуватися виключно інтересами держави, суспільства та кожного окремого громадянина.

Представляється доцільним виділити окремо принцип ефективності правотворчого процесу, оскільки тема ефективності правотворчого процесу і, як наслідок, ефективності законодавства є сьогодні вкрай актуальною з огляду на недостатню якість сучасного вітчизняного законодавства. Теорія права передбачає два підходи до дослідження ефективності законодавства, де перший забезпечує

порівняння мети закону і досягнутого результату, а другий полягає в тому, що завдяки методам соціології можна виміряти соціальні зрушення, що відбулися після прийняття досліджуваного закону. В європейській науці поняття «ефективність» – це частина більш широкого поняття «оцінка законодавства», в якому виділяють три основні критерії: дієвість (тобто дотримання нормативно-правового акту адресатами), ефективність (досягнення поставлених нормативно-правовим актом цілей) і доцільність (економічний розрахунок витратності нормативно-правового акту) [203]. Приклади оцінки ефективності законодавства можна знайти, наприклад, на офіційному сайті Федерального департаменту юстиції та поліції Швейцарії [204]. Закріплення на законодавчому рівні в Україні принципу ефективності законодавства, критеріїв його оцінки, в певній мірі може сприяти підвищенню ефективності контрасигнації.

Особливим у системі спеціальних принципів застосування контрасигнації слід вважати принцип узгодженості інтересів у правотворчій діяльності, де узгодження слід розуміти як універсальний засіб впорядкування конкуруючих інтересів, що проявляються суб'єктами конституційних правовідносин або відображені у певних актах законодавства. Держава, по суті, є зосередженням інтересів різних груп, що сформувалися у суспільстві, якими і визначається зміст державної політики [205, С. 437]. Узгодження нормативно-правових актів та узгодження дій суб'єктів конституційних правовідносин можуть розмежовуватись лише у теорії, а на практиці вони є єдиним комплексом впливу, що обґрунтовується проявом інтересів суб'єктів права у виданні правових актів, які, у свою чергу, є результатом погодження інтересів суб'єктів права [206, с. 65]. Загалом, узгодження інтересів можна розглядати як єдиний засіб прийняття нормативного рішення, яке може бути реалізовано [207, с. 33]. Дотримання принципу узгодженості інтересів у правотворчій діяльності однозначно сприяє підвищенню

соціальної адекватності прийнятих правових актів. Контрасигнація є одним із способів гармонізації правових актів і, одночасно, формою узгодження інтересів суб'єктів правотворчості.

Представлений перелік принципів застосування контрасигнації не є вичерпним, оскільки сформулювати їх вичерпний перелік вбачається неможливим через те, що в різних правових системах передбачені відмінні системи законодавства, що регулює контрасигнацію.

Аналізуючи принципи застосування контрасигнації, що закріплені законодавством України, варто наголосити на тому, що застосування контрасигнації ґрунтується на принципах, які відповідають її реалізації в демократичній та правовій державі, хоча не всі з вищезазначених принципів знайшли своє належне втілення на конституційному і законодавчому рівні, що певним чином ускладнює їх тлумачення та практичну реалізацію.

Слід констатувати відсутність нормативного закріплення таких важливих принципів застосування контрасигнації як принципу доцільності, обґрунтованості, вмотивованості, гласності, ефективності правотворчого процесу та ін. Особливо потребує чіткого нормативного врегулювання принцип гласності при застосуванні контрасигнації шляхом встановлення вимоги публікації відповідної інформації про здійснення процедури в офіційних джерелах. Застосування контрасигнації має спиратися на принцип ефективності правотворчого процесу, нормативне закріплення якого, із зазначенням критеріїв ефективності, слугуватиме основою для оцінки якості діяльності суб'єктів контрасигнації, тим самим буде сприяти підвищенню якості прийнятих нормативно-правових актів. В контексті принципів професіоналізму та науковості для підвищення ефективності реалізації контрасигнованих актів доцільним вбачається під час їх контрасигнації залучати експертів, із закріпленням цієї можливості на законодавчому рівні.

Таким чином, законодавство України у питанні закріплення принципів застосування контрасигнації має певні прогалини, які необхідно усунути шляхом внесення відповідних законодавчих доповнень задля забезпечення відповідності контрасигнації демократичним та правовим засадам державного та суспільного розвитку.

## **2.2 Умови застосування контрасигнації**

Процедура контрасигнації складається із системи послідовних дій, до якої належать умови її застосування. Основний закон держави окрім того, що закріплює контрасигнацію, ще і встановлює відповідні умови, з дотриманням яких можна без перешкод її реалізувати на практиці. Ефективна контрасигнація можлива лише за певних умов при відповідній формі правління. Умовами застосування контрасигнації можна вважати зазначені в нормах конституції та законів обставини, при яких вона реалізовується.

З'ясування особливостей умов застосування контрасигнації вимагає дослідження наступних питань:

- 1) коло правових актів, що підлягають контрасигнації;
- 2) перелік повноважень глави держави та/або органів публічної влади, реалізація яких потребує контрасигнації – сфера застосування контрасигнації;
- 3) коло суб'єктів, які контрасигнують акти;
- 4) алгоритм процедури.

Як зазначалось раніше, контрасигнація найбільш характерна для парламентських монархій, отже спочатку розглянемо умови контрасигнації, що встановлені чинними конституціями (конституційними актами) держав з цією формою правління.



По-перше, слід з'ясувати коло правових актів, що підлягають контрасигнації. Так, в Акті Великої Британії про влаштування 1701 року встановлено, що «всі закони і статuti англійського королівства для забезпечення встановленої релігії, а також прав і вольностей англійського народу та всі інші закони і статuti англійської держави, що знаходяться в силі в даний час, повинні бути затверджені й підтверджені його величністю за порадою та за згодою лордів духовних і світських й громад та їх владою відповідно затверджені і підтверджені» [58]. Бельгійська конституція 1994 року у статті 106 встановлює, що «жоден акт Короля не має сили, якщо він не контрасигнований міністром» [100]. Конституція Іспанії 1978 року в ч. 3 ст. 56 зазначає, що контрасигнуються рішення короля [102]. Чинна Конституція Норвегії, ще з моменту її прийняття у 1814 року, містить статтю 31, де зазначено, що «всі прийняті Королем рішення для своєї дійсності потребують контрасигнації» [64]. Конституція Данії 1953 року у п. 14 ч. III закріплює, що «підпис Короля під резолюціями, що стосуються законодавства і управління, надає зазначеним резолюціям силу за тієї умови, що поряд з підписом Короля ставиться підпис або підписи одного або декількох міністрів» [101]. Стаття 45 Конституції Люксембургу 1868 року до контрасигнованих актів відносить усі розпорядження Великого Герцога [68]. Виходячи з текстів конституційних актів Австралії [99] та Канади [103] контрасигнації підлягають всі акти, які виходять від монарха. Конституція Нідерландів 1983 року у статтях 47 та 48 встановлює, що «всі акти парламенту і укази Короля підписуються Королем і одним або декількома міністрами або державними секретарями» [104]. Конституція Японії 1947 року затверджує, що контрасигнації підлягають усі акти Імператора, які стосуються справ держави (ст. 3), усі закони та урядові укази (ст. 74) [105]. До того ж, цікавим фактом є те, що в Японії контрасигнація виступає як елемент

стадії промугляції – глава уряду скріплює підписом закони, прийняті парламентом.

Оскільки в більшості держав - парламентських монархій затвердилась англосаксонська модель місцевого самоврядування, в них відсутній інститут контрасигнації актів органів місцевого самоврядування. Однак, в тих конституційних монархіях, де місцеве самоврядування організовано за принципами континентальної та змішаної моделі місцевого самоврядування, він наявний. Так, наприклад, в Іспанії, делегати, суб-делегати або ж губернатори від уряду (термін «префект» не використовується) мають серед основних функцій – забезпечення громадського порядку в провінціях із правом контрасигнувати акти органів місцевого самоврядування [102]. Особливість муніципальної системи Королівства Бельгія полягає в тому, що органи місцевого самоврядування наділені широкими повноваженнями, які законодавчо не закріплені, носять загальний характер або належать їм в силу історичних традицій, однак при цьому існує підпорядкованість комунальних органів провінційним, а також адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням (нагляд за муніципальним утворенням може бути переданий секретарю муніципалітету, призначеному центральним урядом) [100]. Не дивлячись на те, що в Японії діє розвинена система органів місцевого самоврядування, в державі здійснюється досить жорсткий прямий контроль за їх діяльністю з боку центральних відомств, зокрема ця діяльність координується спеціальним Міністерством у справах місцевого самоврядування, яке фактично керує органами місцевого самоврядування, дає вказівки і здійснює інспектування на місцях [208].

Отже, можна зробити висновок, що до правових актів, які підлягають контрасигнації, в парламентських монархіях належать акти монарха або особи, що його представляє (наприклад, в Австралії, Великій Британії, Бельгії, Данії, Канаді, Люксембурзі, Нідерландах,

Іспанії, Японії), акти парламенту (наприклад, в Великій Британії, Нідерландах, Японії), акти уряду (наприклад, в Японії), акти органів місцевого самоврядування (наприклад, в Іспанії, Бельгії, Японії).

По-друге, важливим для характеристики умов контрасигнації є з'ясування сфери її застосування, а саме переліку повноважень глави держави та/або органів публічної влади, реалізація яких потребує контрасигнації. Отже, у Великій Британії, Бельгії, Іспанії, Люксембурзі, Нідерландах, Норвегії сфера застосування контрасигнації необмежена. В Японії вона є необмеженою стосовно актів парламенту та уряду, а у випадку з актами імператора наявне застереження: «всі дії Імператора, які стосуються справ держави, можуть бути зроблені не інакше як за порадою та зі схваленням Кабінету, і Кабінет несе за них відповідальність. Імператор за порадою та зі схваленням Кабінету від імені народу вчиняє наступні дії, що належать до державних справ: 1) опублікування змін до Конституції, законів, актів уряду та міжнародних договорів; 2) скликання Парламенту; 3) розпуск Палати представників; 4) оголошення загальних парламентських виборів; 5) підтвердження призначень та відставок державних міністрів і інших передбачених законом державних служб відповідно до закону, а також повноваження мандатів і вірчих грамот послів і посланників; 6) підтвердження амністій та помилювань, пом'якшень покарань, звільнень від виконання вироків та відновлення у правах; 7) дарування нагород; 8) підтвердження ратифікаційних грамот та інших передбачених законом дипломатичних документів; 9) прийом іноземних послів і посланників; 10) відправлення церемоній (ст. 3 Конституції Японії 1947 року) [105]. Обмежує коло контрасигнованих актів й Конституція Данії 1953 року, у п. 14 ч. III зазначаючи, що скріплення підписом міністром/міністрами потребують резолюції короля, які стосуються законодавства та управління [101]. Конституційні акти Австралії [99] та Канади [103] мають положення, згідно з якими контрасигнуються тільки ті акти генерал-губернаторів, які

виходять від монарха, тобто представники монарха мають дискреційні повноваження.

Таким чином, можна стверджувати, що у більшості парламентських монархій, де конституціями передбачається інститут контрасигнації, сфера його застосування є необмеженою. Однак є й виключення, наприклад в Австралії, Данії, Канаді та Японії. До того ж, виявлено, що сфера контрасигнованих повноважень – це переважно сфера виконавчих повноважень глави держави.

По-третє, одним із ключових у з'ясуванні умов контрасигнації є питання щодо суб'єктів, уповноважених контрасигнувати акти. В конституціях усіх без виключення парламентських монархій, де регламентований інститут контрасигнації, до кола цих суб'єктів належать представники виконавчої влади – глава та члени уряду. Відмінності полягають лише у тому, чи то одноосібне контрасигнування (профільним міністром чи главою уряду) чи колегіальне (членами та главою уряду). Конституції європейських держав передбачають різні способи контролю діяльності органів виконавчої влади з питання видання ними актів, що мають силу закону. Найбільш поширена процедура подальшого затвердження екстраординарного акту парламентом або однією (як правило, нижньою) палатою, суть якої полягає в тому, що указ, розпорядження, декрет, ордонанс, що є надзвичайними актами, направляються органами, що їх видали, в парламент на розгляд та затвердження. Ця процедура застосовується в Іспанії, де декрети-закони уряду Іспанії ставляться негайно на обговорення і голосування Конгресу (нижньої палати парламенту), який в разі, якщо він не засідає, скликається з цією метою в 30-денний термін з моменту оприлюднення декрету-закону. Протягом згаданого терміну Конгрес повинен прийняти рішення про затвердження або скасування екстраординарного акту уряду. За загальним правилом, екстраординарні акти затверджуються або скасовуються законом, прийнятим простою

більшістю голосів. Отже, контрасигнацію може здійснювати і не міністр (прем'єр-міністр), а голова (палати) національного парламенту, як це відбувається в Іспанії у випадку з пропозицією кандидата і призначенням глави уряду, а також оголошенням про відставку останнього (ст. 64 Конституції Іспанії 1978 р.) [102]. У моделі екстраординарного законодавства другим елементом стримуючого механізму виступає обов'язковий подальший контроль з боку парламенту, і, як наслідок цього, акти екстраординарного законодавства мають представлятися на розгляд та затвердження парламенту. Однією з гарантій збереження обсягу прав законодавчого органу щодо прийняття актів вищої юридичної сили виступає право скасовувати екстраординарні акти президента або уряду в цілому або в певній їх частини. Зазначений приклад затвердження чи скасування акту екстраординарного законодавства є способом контролю, за яким парламент має надати свою позицію та ухвалити остаточне рішення про подальшу долю акту глави держави чи уряду. Цей подальший контроль з боку парламенту виступає гарантією від перетворення законотворчої функції в одну із функцій органів виконавчої влади. Парламентський контроль виконавчої влади, у тому числі контроль екстраординарного законодавства, має бути завданням кожної демократичної держави [209, с. 20].

Стосовно алгоритму застосування процедури контрасигнації виявлено, що він не прописаний в жодному основному законі парламентських монархій. Виходячи з аналізу наявних конституційних положень та практики їх застосування він виглядає наступним чином:

- 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.

Отже, в сучасних парламентських монархіях влада монарха є обмеженою. Акти, видані від імені монарха, скріплюються підписами глави уряду та/або профільного міністра. Зважаючи на те, що в цих монархіях усі акти монарха фактично розробляє уряд, то контрасигнація за таких умов перетворюється у формальність і необхідність у ній може відпадати [210, с. 13]. У цьому контексті варто згадати практику застосування контрасигнації у такій парламентській монархії як Швеція. Так, в Акті «Форма правління» в редакції 1810 року у статтях 8 та 9 закріплювався інститут контрасигнації [62], а у чинній його редакції від 1974 року він не передбачений – акти Короля більш не потребують другого підпису. Однак, у тій же Швеції передбачається контрасигнація актів органів місцевого самоврядування представниками центрального уряду на місцях [79]. Утім, остання відсутня у більшості парламентських монархій, оскільки вони мають англосаксонську модель місцевого самоврядування. Також рідкістю у державах з цією формою правління є контрасигнація актів парламенту та уряду.

Переходячи до держав з республіканською формою правління, варто ще раз зауважити, що процедурою контрасигнації активно користуються саме парламентські республіки. Отже, спочатку розглянемо умови контрасигнації, що існують в державах з цією формою правління.

Щодо кола правових актів, що підлягають контрасигнації, можна зазначити, що усі акти глави держави контрасигнуються главою та/чи членами уряду в таких парламентських республіках як Австрія, Індія, Італія, Монголія, Словаччина. Обмеження щодо кола актів глави держави, що контрасигнуються представниками урядів, встановлені конституціями Болгарії, Греції, Грузії, Лівану, Литви, Латвії, Молдови, Німеччини, Угорщини, Хорватії. Контрасигнації підлягають не тільки акти глави держави, а й акти уряду у таких парламентських республіках як Естонія, Литва, Молдова, Монголія, Чехія. Акти парламенту

контрасигнуються в Австрії, Фінляндії, Чехії. Отже, можна зробити висновок, що до правових актів, що підлягають контрасигнації, у парламентських республіках належать акти глави держави – Президента (наприклад, в Австрії, Болгарії, Греції, Грузії, Індії, Італії, Латвії, Литві, Лівані, Молдові, Монголії, Німеччині, Словаччині, Угорщині, Хорватії), акти парламенту (наприклад, в Австрії, Фінляндії, Чехії), акти уряду (наприклад, в Естонії, Литві, Молдові, Монголії, Чехії), акти органів місцевого самоврядування (наприклад, в Болгарії, Греції, Італії, Німеччині).

Сфера застосування контрасигнації у переважній більшості парламентських республік, де конституціями передбачається інститут контрасигнації актів глави держави, є обмеженою. До того ж, сфера контрасигнуючих повноважень – це переважно сфера виконавчих повноважень глави держави.

Так, чинна редакція статті 54 Конституції Лівану 1926 року встановлює, що «акти Президента Республіки скріплюються підписом Голови уряду і відповідного міністра або міністрів, за винятком декрету про призначення Голови уряду і відставку уряду або дії, що розглядається як відставка» [211].

Стаття 35 Конституції Греції 1975 року встановлює, що у порядку виключення не потребують контрасигнації наступні акти Президента: а) про призначення Прем'єр-міністра; б) про покладення пробного мандата на формування Уряду; с) про розпуск Парламенту відповідно до положень п. 4 ст. 32, п. 1 ст. 41 - якщо декрет про це не контрасигнує Прем'єр-міністр, і п. 1 ст. 53 - за відсутності контрасигнації Ради міністрів; d) про повернення для нового розгляду прийнятого Парламентом законопроекту або законопропозиції; е) про призначення персоналу в апараті Президента Республіки [212].

У статті 85 Конституції Литви 1992 року закріплюється, що для надання сили декретам Президента Республіки, зазначеним у пунктах 3

(призначення і відкликання за поданням Уряду дипломатичних представників в іноземних державах, а також при міжнародних організаціях; прийняття вірчих та відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав; присвоєння вищих дипломатичних рангів та спеціальних звань), 15 (присвоєння вищих військових звань), 17 (оголошення надзвичайного стану та подання цього рішення для затвердження на найближчому засіданні Сейму) та 21 (прийняття до громадянства) статті 84 Конституції, вони повинні бути підписані Прем'єр-міністром чи відповідним міністром [213].

Конституція Латвії 1922 року до винятків у питанні контрасигнації відносить тільки акти глави держави про розпуск парламенту і формування уряду [76]. Аналогічний підхід застосований й в Основному Законі Німеччини [214].

Укази Президента Болгарії згідно статті 102 Конституції 1991 року підписуються главою уряду або відповідним міністром. Однак, не підлягають скріпленню підписом укази, якими Президент: 1) призначає службовий уряд; 2) вручає мандат для формування уряду; 3) розпускає Народні збори; 4) повертає закон, прийнятий Народними зборами для повторного обговорення; 5) визначає організацію і порядок діяльності президентських служб і призначає їх персонал; 6) призначає вибори і референдум; 7) опубліковує закони [215].

Конституція Грузії 1995 року не деталізує сферу застосування контрасигнації [216], але, виходячи з тексту спеціального Закону «Про структуру, повноваження та порядок діяльності уряду Грузії» 2004 року, перелік повноважень глави держави, реалізація яких потребує контрасигнації, є незначним [217].

Згідно статті 94 Конституції Молдови 1994 року контрасигнації вимагають акти Президента при визначенні наступних повноважень: акредитація та відкликання дипломатичних представників (ч. 2 ст. 86); оголошення часткової або загальної мобілізації (ч. 2 ст. 87); введення



воєнного стану у разі збройної агресії проти Республіки (ч. 3 ст. 87); здійснення інших заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки та громадського порядку (ч. 4 ст. 87) [218]. З приводу контрасигнації у Молдові раніше велись жваві дискусії, через що справу щодо неї розглянув Конституційний суд Молдови, який у своєму рішенні контрасигнацію актів Президента розтлумачував як візування рішення та зазначав, що політичну і юридичну відповідальність за завізоване рішення та його виконання несе уряд або відповідальний міністр [219]. Сьогодні можна говорити про існування в цій державі політичної, обмеженої контрасигнації актів глави держави та адміністративної, необмеженої контрасигнації актів уряду (уряд приймає постанови, ордонанси і розпорядження, що підписуються Прем'єр-міністром та контрасигнуються міністрами, в обов'язки яких входить їх виконання).

Конституція Угорщини 2011 року у статті 9 встановлює, що для усіх заходів і рішень, зазначених в абзаці 4, Президенту Угорщини необхідна контрасигнація члена уряду, а саме: а) за дорученням Державних Зборів визнає обов'язковість міжнародних договорів; б) призначає і приймає послів і посланників; с) призначає на посаду міністрів, президента, віце-президентів Національного банку Угорщини, керівника самостійного органу регулювання і професорів університетів; d) призначає на посаду ректорів університетів; е) присвоює звання генерала і підвищує генералів у званні; f) присвоює визначені законом звання, ордени і титули, а також надає дозвіл на носіння іноземних державних нагород; g) здійснює право індивідуального помилування; h) приймає рішення з питань, що стосуються адміністративно-територіального устрою, які відносяться до його відання та компетенції; і) приймає рішення у справах, які стосуються набуття та припинення громадянства; j) приймає рішення з усіх справ, які законом віднесені до його відання. Однак, також зазначається, що відповідним законом

контрасигнація рішень Президента Угорщини може визнаватись недоцільною [220].

Стаття 58 Основного Закону ФРН 1949 року закріплює, що для набрання чинності приписів та розпоряджень Федерального президента потрібна їх контрасигнація, яку має здійснювати Федеральний канцлер або компетентний федеральний міністр, із уточненням, що це не стосується призначення та звільнення Федерального канцлера, розпуску Бундестагу та питань про ведення справ до призначення їх наступників [214].

У статтях 100-109 Конституції Хорватії 1990 року зазначається, що у разі безпосередньої загрози незалежності, єдності та існуванню держави Президент може, за наявності контрасигнатури Голови Уряду, віддати наказ про застосування Збройних Сил без оголошення воєнного стану. У разі безпосередньої загрози незалежності, єдності та існуванню держави або у разі неспроможності органів державної влади постійно виконувати свої конституційні обов'язки, Президент може, за пропозицією Голови Уряду та за наявності його контрасигнатури, видавати укази, що мають силу закону, які глава держави має направити на затвердження Палаті представників. Акти про призначення керівників служб безпеки, після ознайомлення з думкою компетентного комітету Палати представників, підписують Президент та Голова Уряду. За пропозицією Уряду, за наявності контрасигнатури Голови Уряду, а також після консультацій з представниками парламентських груп, Президент може розпустити Палату представників Хорватського Сабору. До того ж, при призначенні Президентом Голови Уряду та при призначенні Головою Уряду членів Уряду необхідна контрасигнація цих рішень Головою Хорватського Сабору [221].

Однак, серед парламентських республік наявні приклади впровадження необмеженої сфери застосування контрасигнації актів глави держави. Так, згідно з частиною II статті 89 Конституції Італії 1948

року будь-який акт Президента визнається недійсним, якщо його не контрасигнували міністри, які його запропонували та відповідальні за нього. Акти, що мають силу закону, а також інші акти, зазначені в законі, контрасигнуються також Головою Уряду [222].

Разом із тим, конституційно-правовій практиці відомі приклади, коли навіть за умов парламентської республіки глава держави позбавлений обов'язку узгоджувати свої акти з відповідними членами уряду. Так, саме відсутністю необхідності контрасигнації актів Президента Албанії пояснюється міцність інституту президента в цій державі [106]. Немає контрасигнації й у таких парламентських республіках як Ірландія, Ефіопія.

Необмеженою може бути і сфера застосування контрасигнації актів парламенту, зокрема в Австрії, Фінляндії, Чехії. Так, наприклад, згідно з § 77 Конституції Фінляндії 1999 року затверджений парламентом закон чи той закон, що набув чинності без затвердження, повинен підписуватись президентом республіки та контрасигнуватись відповідним міністром [223].

Щодо контрасигнації актів уряду в таких державах як Естонія, Литва, Молдова, Монголія, Чехія – вона є необмеженою. Так, наприклад, у статті 78 Конституції Чехії 1992 року зазначається, що, на виконання закону і в його межах, уряд має право видавати постанови, що підписуються головою і відповідним членом уряду [224].

Без застережень застосовується й контрасигнація актів органів місцевого самоврядування у Греції, Італії, Німеччині. Наприклад, у статті 102 Конституції Греції акцентується на тому, що управління місцевими справами належить до компетенції органів місцевого самоврядування, разом з тим значну увагу приділено питанню нагляду з боку держави за органами місцевого самоврядування, у тому числі у порядку контрасигнації їх актів [212]. У деяких землях ФРН місцевий виконавчий орган (бургомістр), який обирається радою та є її головою, а

отже є вищою посадовою особою місцевого самоврядування, також наділений повноваженнями голови уряду відповідної землі, що надає йому право контрасигнувати акти місцевої ради [214].

У конституціях усіх без виключення парламентських республік, де регламентований інститут контрасигнації, до кола суб'єктів, уповноважених контрасигнувати акти, належать представники виконавчої влади – одноосібно чи колегіально. Однак, наявні випадки, коли контрасигнацію може здійснювати не тільки профільний міністр чи/та Прем'єр-міністр, а й парламент. Поширена процедура подальшого затвердження екстраординарного акту парламентом в Греції, Естонії, Словенії, Хорватії. Так, у Греції у випадку призначення референдуму по законопроекту про податки контрасигнацію здійснює Голова національного парламенту (п. 3 ст. 35 Конституції Греції) [212]. Укази Президента Словенської республіки, що мають силу закону, подаються на затвердження Державних Зборів [111]. Президент Естонії повинен представити укази, що мають силу закону, парламенту, як тільки він збереться, а Державні Збори негайно мають затвердити їх або скасувати [225]. Укази Президента Хорватії, що мають силу закону, подаються на затвердження Палаті представників, а також Голова Палати представників контрасигнує акти Президента Хорватії у випадку формування уряду (ст. 109 Конституції Хорватії) [221].

Щодо алгоритму застосування контрасигнації встановлено, що він не прописаний в жодному основному законі парламентських республік. Виходячи з аналізу наявних конституційних положень та практики їх застосування його також можна відобразити 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.

Необхідно відзначити, що детальний опис цієї процедури передбачено у спеціальному Законі Грузії «Про структуру, повноваження та порядок діяльності уряду Грузії» [217], норми якого є показовими для інших держав. Доцільним вбачається за прикладом Грузії визначити чіткий алгоритм процедури контрасигнації у спеціальних законах держав, які її практикують. Це надасть можливість уникнути непорозумінь та порушень при застосуванні контрасигнації, що так часто трапляються на практиці.

Таким чином, проведений аналіз свідчить, що контрасигнація є важливою складовою державно-правової практики держав з парламентською республіканською формою правління, однак має певні суперечності. Так, незрозумілою є ситуація щодо контрасигнації акту глави держави про призначення глави уряду, у якій глава уряду контрасигнує акт про своє призначення, до того ж ще до прийняття ним присяги або до інших дій, що засвідчувати б офіційне набуття ним повноважень. Суперечності виникають і з приводу контрасигнації акту глави держави про розпуск парламенту, у випадку, коли члени уряду, які контрасигнують цей акт, не мають довіри парламенту. У цій ситуації в деяких державах глава держави сам пропонує уряду визначитися з приводу розпуску парламенту, не чекаючи ініціативи з його боку, що збільшує роль глави держави у використанні його повноважень [226].

У президентських республіках контрасигнація, як правило, не поширена. Так, вона не передбачена конституціями більшості президентських республік, наприклад, Анголи, Азербайджану, Афганістану, Венесуели, Гвінеї, Кіпру, Мозамбіку, Південної Кореї, США, Туркменістану, Узбекистану. У цих республіках глава держави наділений реальною виконавчою владою, він самостійно видає нормативні акти, які не мають потреби в контрасигнації. Однак, наприклад, в Аргентині, Білорусі, Бразилії, Казахстані, Колумбії,

Мадагаскарі, Туреччині, Чилі контрасигнація застосовується, втім, варто зауважити, що на сьогодні в цих державах спостерігається тенденція у бік відмови від неї. Прикладом може слугувати історія застосування контрасигнації в Болівії. Так, у Конституції Болівії 1826 року закріплювалося положення, згідно з яким виконавча влада концентрувалась в руках президента, який призначав главу уряду та міністрів, а ті, у свою чергу, мали контрасигнувати акти президента [70], однак у чинній Конституції Болівії 2009 року контрасигнацію не передбачено [227].

До правових актів, що підлягають контрасигнації, у президентських республіках належать акти глави держави (наприклад, в Аргентині, Білорусі, Бразилії, Казахстані, Колумбії, Мавританії, Мадагаскарі, Туреччині, Чилі), акти парламенту (наприклад, в Казахстані), акти уряду (наприклад, в Мадагаскарі), акти органів місцевого самоврядування (наприклад, в Мексиці, Туреччині).

У більшості президентських республік, де конституціями передбачається контрасигнації, сфера його застосування є обмеженою (нечисленний перелік повноважень глави держави та/або органів публічної влади, реалізація яких потребує контрасигнації).

Конституція Колумбії 1991 року встановлює, що жоден акт Президента, крім призначення та звільнення міністрів і керівників адміністративних департаментів, не має сили і значення, якщо він не скріплений підписом і не оголошений відповідним Міністром або керівником адміністративного департаменту, які таким чином приймають на себе відповідальність [116].

Конституція Мадагаскару 2010 року закріплює, що акти Президента, крім випадків, передбачених Конституцією, скріплюються підписами Прем'єр-міністра, у разі потреби, міністрами, які мають відношення до даних питань, а також у разі потреби акти Прем'єр-

міністра скріплюються підписами міністрів, на яких покладено їх виконання [118].

Стаття 101 Конституції Республіки Білорусь 1994 року встановлює, що у разі особливої необхідності Президент зі своєї ініціативи чи за пропозицією Уряду може видавати тимчасові декрети, що мають силу закону. У випадку видання декретів за пропозицією Уряду, вони скріплюються підписом Прем'єр-міністра [113].

Конституція Турецької Республіки 1982 року у статті 105 містить положення, згідно з яким усі президентські постанови, крім тих, які Президент Республіки має право прийняти без підписів Прем'єр-міністра або відповідного міністра, згідно з положеннями Конституції та інших законів, підписуються Прем'єр-міністром, і відповідні міністри несуть відповідальність за ці постанови [119].

У Казахстані акти парламенту, що підписуються Президентом, а також акти Президента, що приймаються з ініціативи уряду, попередньо скріплюються відповідно підписом голови кожної з палат парламенту чи Прем'єр-міністра, на яких покладається юридична відповідальність за законність цих актів (п. 3 ст. 45 Конституції Казахстану 1995 року) [115]. На думку Окушевої Т. О., щодо другого підпису голів палат поняття контрасигнації не застосовується, оскільки ніяких спеціальних заходів відповідальності за незаконність підписаного акту для них не передбачено. Вчена стверджує, що «у даному випадку ми не маємо справи з контрасигнатурою. По-перше, в цьому беруть участь органи різних гілок влади: Парламент-Президент. По-друге, традиційне розуміння контрасигнації передбачає обов'язкову наявність підписів контрасигнуючих осіб при остаточному підписанні акту главою держави; підписи голів палат в казахстанському варіанті не ставляться вслід за підписом Президента...» [228, с. 29]. Зазначені аргументи можна оскаржити. Так, наприклад, право контрасигнації окремих актів монарха в Іспанії, як уже зазначалося раніше, належить голові однієї з палат

парламенту, до того ж, сам інститут передбачає не тільки «міністерську скріпу» на акті глави держави, а й реалізацію повноважень за пропозицією Державної ради або уряду. Якщо слідувати запропонованій логіці, не можна відносити до контрасигнації й попередній підпис Прем'єр-міністра на законах, внесених до парламенту за ініціативою уряду, про якій йдеться у п. 2 ст. 19 Конституційного закону «Про Парламент Республіки Казахстан і статус його депутатів» від 16.10.1995 р. [229]. Але щодо цього випадку Окушева Р. Т. ставиться як до «інституту контрасигнатури для законодавчого процесу».

Однак в президентських республіках також можлива необмежена контрасигнація актів глави держави. Так, наприклад, в Ісламській Республіці Мавританії згідно зі статтею 33 Конституції 1991 року, глава держави може видавати декрети, що потребують контрасигнування прем'єр-міністром чи міністрами, на яких покладено обов'язок щодо їх виконання [117]. Без застережень контрасигнуються акти глави держави в Аргентині, Бразилії, Чилі, але у даному випадку контрасигнація виступає як формальність. Так, наприклад, згідно зі статтею 87 Конституції Бразилії хоча й передбачається контрасигнація актів президента профільним міністром, міністри, по суті, не можуть відмовитися від скріплення актів президента та позбавлені можливості приймати самостійні рішення [114]. Подібний характер влади у міністрів (державних секретарів) в Мексиці. Конституція Мексики 1917 року (ст.ст. 89, 92) встановлює вимогу контрасигнації всіх актів президента профільними міністрами, проте їх призначати та зміщувати має право президент на свій розсуд [230].

Оскільки більшість республік з президентською формою правління мають континентальну модель місцевого самоврядування [231], для них характерна контрасигнація актів органів місцевого самоврядування. Вона є переважно обмеженою. Так, наприклад, у Туреччині частина рішень муніципальної ради підлягає затвердженню центральною владою –



адміністрацією або відповідним міністерством, види повноважень і порядок вступу в силу прийнятих по ним рішень детально регламентуються законодавством [232].

У питанні щодо суб'єктів, уповноважених контрасигнувати акти, відбувається така ж сама ситуація – представники виконавчої влади одноосібно чи колегіально. Цікавим є положення статті 87 Конституції Аргентини, де встановлюються уточнення осіб, які скріплюють своїм підписом акти Президента, а саме п'ять міністрів-секретарів: Міністр внутрішніх справ, Міністр закордонних справ, Міністр фінансів, Міністр юстиції, культів і освіти та Міністр військових і морських справ [71]. Також варто виділити контрасигнацію актів президента, які видаються за ініціативою уряду, головами кожної з палат парламенту в Казахстані.

Питання алгоритму контрасигнації у конституціях президентських республік також неконкретизовані. Виходячи з аналізу наявних конституційних положень та практики їх застосування його також можна відобразити 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.

Варто відзначити у цьому аспекті особливості, що передбачені пунктом 3 статті 45 Конституції Казахстану, згідно з яким здійснюється попереднє скріплення підписом відповідних осіб актів парламенту, що підписуються Президентом, а також актів Президента, що видаються з ініціативи уряду [115].

Таким чином, непоширення контрасигнації в президентських республіках можна вважати наслідком (неписаного) визнання принципу монізму виконавчої влади як основи національної правової системи та

фактичного заперечення принципу завершеного поділу влади. Хоча в деяких президентських республіках практикується контрасигнація, але вона має переважно формальний характер. Особливості організації виконавчої влади виключають будь-яке дублювання і конкуренцію повноважень в сфері її компетенції. Це пояснює, чому президентській республіці не відомий дуалізм виконавчої влади – обов’язковий атрибут змішаної республіканської форми правління, в якій президент і прем’єр-міністр часто змагаються за домінуючий вплив на урядову діяльність.

Змішана республіканська форма правління потенційно містить такі ж самі інституціональні джерела політичної нестабільності як президентська і парламентська республіканські форми правління, однак має ще два додаткових джерела, а саме політичну відповідальність уряду перед президентом та дуалізм виконавчої влади, що полягає у розподілі повноважень виконавчої влади між президентом і урядом. Дуалізм виконавчої влади можна розглядати як джерело політичної нестабільності, оскільки він суперечить централізованому характеру виконавчої влади та спричиняє загострення відносин між президентом і урядом, між президентом і парламентською більшістю, на основі якої сформовано уряд. Його подолати можна або шляхом підпорядкування уряду президенту через інститут політичної відповідальності, або шляхом підпорядкування президента уряду через дієвий інститут контрасигнації, який слід розглядати як основний чинник політичної стабільності [233, с. 99]. Отже, найбільше значення інститут контрасигнації відіграє саме в змішаних республіках.

У змішаних республіках коло актів, що підлягають контрасигнації, перебуває у прямій залежності від гарантій автономії урядів, що надані конституцією. Контрасигнація застосовується щодо актів президента, виданих у межах лише частини його повноважень.

Так, стаття 99 Конституції Румунії 1991 р. закріплює, що декрети, видані Президентом Румунії при здійсненні його повноважень,

передбачених ч. 1 і 2 статті 91 (укладає від імені Румунії міжнародні договори, за якими проводив переговори Уряд, і представляє їх на ратифікацію Парламенту в 60-денний термін; за пропозицією Уряду акредитує і відкликає дипломатичних представників Румунії і схвалює встановлення, скасування або зміну рангу дипломатичних представництв), ч. 2 і 3 статті 92 (оголошує за попереднім схваленням Парламенту часткову або загальну мобілізацію в збройні сили. Тільки у виняткових випадках рішення Президента представляється на подальше схвалення Парламенту не пізніше ніж через 5 днів після його прийняття; У разі збройної агресії, спрямованої проти держави, Президент Румунії вживає заходів для відбиття агресії і негайно доводить їх до відома Парламенту через послання. Якщо Парламент не знаходиться на сесії, він скликається по праву протягом 24 годин після початку агресії); ч. 1 статті 93 (вводить відповідно до закону стан облоги або надзвичайний стан по всій країні або в окремих місцевостях і пропонує Парламенту схвалити вжиті заходи не пізніше ніж через 5 днів після їх здійснення) і пп. а, в, с статті 94 (здійснює нагородження і присвоює почесні звання; присвоює звання маршала, генерала й адмірала; призначає осіб для здійснення публічних функцій за умов, передбачених законом), повинні бути контрасигновані прем'єр-міністром. До того ж, екстраординарні ордонанси уряду Румунії набувають чинності тільки після подання їх на затвердження парламенту. Щодо контрасигнації актів органів місцевого самоврядування в Румунії слід зазначити, що у кожен повіт і муніципійу Бухарест уряд призначає префектів, які є представниками уряду на місцевому рівні (ст. 123). Між місцевими радами та префектами відсутні відносини підпорядкованості, у той же час префекти здійснюють контроль за нормотворчою діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, можуть оскаржувати акти місцевої ради або її голови до інстанції адміністративної юстиції, якщо вважають їх незаконними [125].

Конституція Португалії 1976 року у статті 140 закріплює, що підлягають контрасигнації акти Президента, що приймаються відповідно до наступних підпунктів статті 133: f) призначення Прем'єр-міністра; j) розпуск органів автономних областей з власної ініціативи чи за пропозицією Уряду, заслухавши думку Асамблеї Республіки та Державної Ради; l) призначення та звільнення міністрів в автономних областях за пропозицією Уряду з урахуванням думки Державної ради; m) призначення та звільнення за пропозицією Уряду Голови Рахункової палати і Генерального прокурора Республіки; p) призначення та звільнення за пропозицією Уряду начальника Генерального штабу Збройних Сил, його заступника, начальників штабів трьох видів Збройних Сил, заслухавши в останніх двох випадках думку начальника Генерального штабу Збройних Сил; наступними підпунктами статті 134: b) промульгація і направлення для опублікування законів, декрет-законів і регламентуючих декретів, підписання резолюції Асамблеї Республіки про схвалення міжнародних угод та всіх інших декретів Уряду; d) оголошення стану облоги і надзвичайного стану; f) скасування або пом'якшення покарання з урахуванням думки Уряду; та підпунктами статті 135: a) призначення послів і надзвичайних посланників за пропозицією Уряду; при Президентові акредитуються іноземні дипломатичні представники; b) ратифікація міжнародних договорів після їх належного схвалення; c) оголошення війни у разі фактичної агресії або загрози такої агресії та укладення миру за пропозицією Уряду з урахуванням думки Державної ради, й з уповноваження Асамблеї Республіки або, коли вона не засідає і неможливо її негайно скликати, її Постійної комісії [124].

Акти Президента Польщі, видані зі значного кола його повноважень, контрасигнуються. У ст. 144 Конституції Польщі 1997 року встановлено, що офіційні акти Президента для своєї чинності вимагають підпису Голови Ради Міністрів, який внаслідок підписання

акту несе відповідальність перед Сеймом. Однак, також зазначається, що не підлягають контрасигнації акти Президента про призначення глави уряду та формування уряду в цілому, про скликання засідань уряду, про прийняття відставки уряду, про розпуск нижньої палати парламенту, про реалізацію права законодавчої ініціативи та інші [123].

Стаття 94 Конституції Тунісу 2014 року зазначає, що тільки управлінські укази скріплюються другим підписом кожного компетентного міністра, а глава Уряду зобов'язаний скріплювати другим підписом управлінські укази міністрів. До того ж, стаття 69 встановлює, що, у разі дострокового розпуску Палати представників або в період парламентських канікул, Президент може видавати декрети, але зі схвалення Прем'єр-міністра, які мають бути представлені для схвалення Палаті представників на її черговій сесії [234].

Згідно Конституції Нігеру 2010 року за необхідності акти Прем'єр-міністра скріплюються підписом міністрів, яким доручено їх виконання. Окреме коло актів Президента Республіки скріплюються підписом Прем'єр-міністра, а у разі необхідності уповноважених міністрів [122].

У Франції президентські декрети мають супроводжуватись контрасигнацією Прем'єр-міністра, а розпорядження Прем'єр-міністра – контрасигнацією відповідних міністрів як знак погодження з розпорядженням. У статті 19 Конституція Франції 1958 року встановлює, що акти Президента контрасигнуються Прем'єр-міністром та, в разі необхідності, відповідальними міністрами, зазначаючи що не потребують контрасигнації рішення Президента про призначення Прем'єр-міністра, про розпуск нижньої палати парламенту, про призначення референдуму, про заходи надзвичайного характеру, про призначення членів органу конституційного контролю тощо. Відповідальність за виконання контрасигнованих актів несе уряд, а Президент несе відповідальність тільки у випадку державної зради (ст. 68) [126]. У період «коабітації» французьких глави держави і глави

уряду, що належать до різних політичних партій, обсяг повноважень Президента у сфері виконавчої влади фактично звужується, цьому сприяє повноваження Прем'єр-міністра щодо контрасигнації більшості актів глави держави. Але, у випадку приналежності глави держави до партії парламентської більшості, Прем'єр-міністр виконує лише технічні функції. Слід зазначити, що відповідно до положень чинної Конституції Франції, парламент Франції втратив своє верховенство з-поміж інших органів влади, однак він забезпечує свою конституційно-правову позицію шляхом використання контрольних повноважень своїми інституційно оформленими засобами. З цією метою парламентом було прийнято у 1996 році Закон «Про створення Комітету з оцінки і контролю публічної політики», яким створеному Комітету надано право отримувати будь-які дані або документи адміністративного та фінансового характеру, а також висувати подібні вимоги особам або органам, які потрапляють до сфери його впливу [235]. Цей Комітет, в інтересах парламенту, здійснює оцінку і контроль, у тому числі, й процедури контрасигнації.

Щодо контрасигнації актів органів місцевого самоврядування у Франції слід зазначити наступне. Французький інститут префектів запроваджено у часи Наполеона Бонапарта задля встановлення державного контролю на місцях. Раніше французькі префекти були наділені широкими повноваженнями, у тому числі ветоувати та скасовувати своїм рішенням акти органів місцевого самоврядування без звернення до суду, тимчасово усувати мера від виконання обов'язків, пов'язаних із реалізацією функцій держави, у випадку їх неналежного виконання, тощо [236, с. 567]. Сьогодні префект у Франції – це державний службовець, який наділений контрольними та наглядовими функціями, а для того, щоб скасувати акт органу місцевого самоврядування він має звернутися до суду [237, с. 208]. Потужний досвід Франції у питаннях префектури запозичують чимало держав світу.

У Російській Федерації, яка, виходячи з положень Конституції 1993 року, є змішаною (президентсько-парламентською) республікою, немає інституту контрасигнації [238], що, на думку багатьох російських науковців, є негативним явищем, оскільки його відсутність у російському конституційному праві тягне ряд негативних наслідків, зокрема, невідому для зарубіжних держав, в яких він запроваджений, практику пред'явлення судових позовів до глави держави [239]. Немає норм про контрасигнацію в таких основних законах змішаних республік як Конституція Єгипту 2014 року [240], ПАР 1996 року [241], Алжиру 1996 року [242], Киргизії 2010 року [121].

Можна констатувати, що міра розподілу повноважень у виконавчій владі між президентом та урядом є критерієм ідентифікації типу змішаної республіки. Інститут контрасигнації в президентсько-парламентській республіці суттєво відрізняється від цього інституту в парламентсько-президентській республіці. Якщо в умовах президентсько-парламентської республіки система виконавчої влади перебуває під переважним впливом президента, то в умовах парламентсько-президентської республіки уряд менш залежний від президента. Кажучи про видання актів президентами президентсько-парламентських республік, слід зазначити, що часто це акти з питань, що віднесені до компетенції уряду, а більшість актів уряду приймається на виконання актів президента. У тих державах, де глава держави наділений правом одноосібного припинення повноважень голови уряду чи міністра, відмова контрасигнувати акт глави держави може спричинити їх відставку. У цьому випадку роль інституту контрасигнації знижується, він сприймається як формальне візування. Інше значення має інститут контрасигнації в парламентсько-президентських республіках, де парламент формує уряд та припиняє його повноваження. У разі відсутності підтримки політики президента парламентською більшістю (і

відповідно урядом), контрасигнація актів президента застосовується за реальним його призначенням [52, с. 53].

Отже, можна зробити висновок, що до актів, що підлягають контрасигнації, у змішаних республіках належать акти глави держави – Президента (наприклад, в Нігері, Польщі, Португалії, Румунії, Тунісі, Україні, Франції), акти уряду (наприклад, в Нігері, Румунії, Тунісі, Франції), акти органу місцевого самоврядування (наприклад, у Румунії, Франції).

У змішаних республіках сфера застосування контрасигнації актів глави держави так чи інакше обмежена, контрасигнація актів уряду має необмежений характер, а контрасигнація актів органу місцевого самоврядування здійснюється із застереженнями.

Обов'язок здійснити контрасигнацію у змішаних республіках покладається на представників уряду, однак наявні випадки, коли контрасигнуючим суб'єктом виступає парламент (наприклад, у Румунії).

Алгоритм процедури контрасигнації в державах зі змішаною формою правління має такі ж стадії, як і в державах з іншими формами правління, а саме:

- 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.

До змішаних республік належить Україна. Як зазначалось раніше, в нашій державі запроваджена контрасигнація актів глави держави представниками виконавчої гілки влади, обмеженої форми, змішаного типу. Акти Президента, видані в межах певних повноважень, контрасигнує як Прем'єр-міністр, так і «галузевий» міністр, відповідальний за акт та його виконання (ст. 106 Конституції України).



Перелік повноважень Президента України, реалізація яких потребує контрасигнації, незначний, менше аналогічного переліку, ніж в «чисто» парламентських республіках. У цьому відношенні інститут контрасигнації в Україні близький своєму аналогу у Франції: Президент має власні (не розділені з урядом) повноваження, контрасигнуються і акти надзвичайного характеру, і призначення на посади державної служби. Говорячи про алгоритм процедури в Україні, слід зазначити, що контрасигнація здійснюється у формі підписання уповноваженою посадовою особою акту, що вже підписаний главою держави (як і у більшості держав світу, де конституціями передбачений інститут контрасигнації). Так, у § 106 глави 3 чинного Регламенту Кабінету Міністрів України [144] стисло і недеталізовано закріплений порядок і строки скріплення підписами актів Президента України. Так, зазначається, що акти Президента України, які він видає у межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18 і 21 ч. 1 ст. 106 Основного Закону України, надсилаються за дорученням Глави Уряду відповідному міністрові в день їх надходження, а копія цих актів надсилається також Міністерству юстиції України для підготовки висновку, крім випадків, за яких акти підлягають контрасигнації Міністром юстиції. Контрасигнований міністром акт разом із висновком Міністерства юстиції невідкладно подається Секретаріатом Уряду Прем'єр-міністрові для контрасигнації. Після контрасигнації акту Главою Уряду, Секретаріат повертає його Адміністрації Президента разом із супровідним листом за підписом Державного секретаря Уряду або одного з його заступників, до якого, у разі потреби, додається також висновок Міністерства юстиції. Загальна тривалість процедури контрасигнації не може перевищувати п'яти днів з моменту надходження такого акта до Секретаріату Уряду.

Таким чином, виходячи з положень Конституції та інших нормативно-правових актів України, умови застосування контрасигнації в нашій державі наступні:

1) контрасигнації підлягають акти глави держави – Президента України;

2) сферою застосування контрасигнації є повноваження Президента України, передбачені п.п. 5, 18, 21 ст. 106 Конституції України, а саме повноваження по призначенню та звільненню глав дипломатичних представництв України в іноземних державах та при міжнародних організаціях, прийманню вірчих та відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав (п. 5); повноваження з питань, що пов'язані з очоленням Президентом Ради національної безпеки та оборони України (п. 18); повноваження по введенню в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошенню окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації (п. 21);

3) контрасигнацію здійснюють представники виконавчої гілки влади, а саме Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання;

4) алгоритм процедури має наступні стадії: прийняття відповідного акту Президентом України з проставленням ним підпису; направлення цього акту до профільного міністра (Міністра закордонних справ, чи Міністра юстиції, чи Міністра оборони) та Прем'єр-міністра України для ознайомлення та розгляду; скріплення акту підписом профільного міністра та Прем'єр-міністра України; набуття чинності цим актом.

### 2.3 Правові наслідки та гарантії здійснення контрасигнації

Застосування контрасигнації зумовлює певні правові наслідки, які впливають на результат правотворчого процесу. Скріплюючи підписом акти, контрасигнуючі особи контролюють якість їх змісту, конституційність, економічну та соціальну обґрунтованість тощо. Правові наслідки здійснення контрасигнації є тими елементами застосування контрасигнації, які визначають її кінцеві результати.

Правовими наслідками здійснення контрасигнації є:

- 1) перекладення юридичної та/або політичної відповідальності за виконання акту на контрасигнуючого суб'єкта;
- 2) обмеження повноважень глави держави або органів публічної влади;
- 3) набуття чинності актом.

Розглянемо детальніше кожен випадок.

Контрасигнація ще з XVIII століття передбачає, що відповідальність за прийняте монархом рішення несе відповідний міністр. З цього приводу свого часу влучно писав Шайо А., зазначаючи, що «конституційна проблема полягала у тому, що монарх не міг бути суб'єктом відповідальності» [74, с. 270]. Ця ситуація вплинула на підпорядкування уряду монарху та перекладення на уряд відповідальності. Отже, ще з часів появи контрасигнації правові наслідки її здійснення пов'язані, насамперед, з інститутом відповідальності.

У правовій науці давно розглядаються питання відповідальності глави держави та уряду. Ще у 1907 році Алексєєв О. С. зазначав, що «глава держави в конституційній монархії є невідповідальним не через те, що він монарх Божою милістю, та не через те, що він має трансцендентальні властивості, які не дозволяють йому вчиняти неправди, та не через те, що ця невідповідальність охороняє авторитет влади. Монарх є невідповідальним тому, що він, поряд із народним представництвом, виступає органом верховним, а верховні органи,

встановлюючи норми та директиви державної діяльності, не можуть при їх встановленні бути ними ж зв'язаними. Проте ця невідповідальність монарха й встановлює межі його діяльності. Будучи невідповідальним, він не може здійснювати певні функції: урядова діяльність, що зв'язується нормами та директивами, встановленими верховними органами, не може походити від цих органів, а має бути надана органу зв'язному – відповідальному міністерству» [38, с.15]. Свого часу причини невідповідальності монарха досліджував Градовський О. Д., який відмічав, що «особа монарха виключена з-під дії загальних законів держави, юридичним наслідком чого є невідповідальність монарха за свої дії, оскільки в державі немає влади, яка юридично могла б притягнути його до відповідальності» [201]. Сучасні правові позиції щодо питань, пов'язаних з інститутом відповідальності глави держави, є різними. Жодна конституція не розкриває його змісту. Залишаються відкритими як питання юридичної відповідальності монарха, так і питання юридичної відповідальності президента [243, с. 373].

Роль і місце глави держави та уряду залежать від форми державного правління. Камінський С. А. та Коломієць Ю. М. ключовим критерієм для класифікації монархічної форми правління вважають спосіб відповідальності уряду [244, с. 46; 245, с. 76]. Виходячи з цього критерію, монархії можна поділити на дві групи, де до першої групи належать абсолютні та дуалістичні монархії, в яких уряд несе відповідальність лише перед монархом, а до другої групи – парламентські монархії, в яких уряд відповідальний перед парламентом [246]. Щодо відповідальності монарха, то варто наголосити на застосуванні принципу невідповідальності монарха в усіх зазначених групах монархій, що знайшов відображення в їх конституціях (конституційних актах). Так, Конституція Іспанії закріплює, що король не підлягає відповідальності (ч. 3 ст. 56) [102]. У § 7 гл. 5 Конституції Швеції міститься положення про те, що «Короля не може бути

притягнуто до відповідальності за його дії» [79]. У Королівстві Таїланд, згідно з ч. II ст. 8 його основного закону 2007 року, «ніхто не повинен піддавати Короля жодному виду обвинувачення» [247]. У Малайзії Верховний глава Федерації «не несе відповідальності перед будь-яким судом» (ч. 1 ст. 32 Конституції Малайзії 1957 року) [248]. У ст. 13 Конституції Данії закріплюється, що Король не несе відповідальності за свої дії та його особистість недоторканна, а за правління несуть відповідальність міністри [101]. Сучасне конституційне законодавство монархічних держав, наділяючи монарха статусом «святості», «недоторканності», «покровителя релігії», фактично виводить його за межі юридичної відповідальності. Монарх позиціонується як символ нації, який є безвідповідальною особою – не несе політичної, кримінальної, адміністративної чи іншої юридичної відповідальності, а відповідальним за його дії є уряд [249, с. 22]. Отже, застосовуючи принцип невідповідальності монарха, сучасні конституції покладають відповідальність на уряд. Про співвідношення відповідальності монарха та уряду Алексєєв О. С. свого часу зазначав: «можна уявити рух корабля без капітана, але не можна уявити його без керманича, так і в житті конституційної монархії можна припустити ситуацію, коли відсутній безвідповідальний орган – монарх, але не можна припустити ситуації, коли б не функціонував відповідальний орган уряду – міністерство» [38, с. 112]. Відповідальність уряду в більшості монархій встановлюється інститутом контрасигнації. Для прикладу: у Конституції Бельгії зазначено, що особа Короля недоторканна, його міністри відповідальні, та жоден акт Короля не може мати сили, якщо він не контрасигнований міністром, який несе за нього відповідальність (ст. 88) [100]. Відповідно до Конституції Нідерландів, уряд складається із короля та міністрів, при чому міністри, а не король, несуть відповідальність за роботу уряду; усі акти парламенту та укази Короля підписуються Королем та одним чи кількома міністрами або державними секретарями [104].

На відміну від монархії, де глава держави завжди невідповідальний, в умовах республіки на нього може покладатися юридична відповідальність. Сухонос В. В. взагалі пропонує республікою вважати ту форму правління, при якій глава держави може нести юридичну відповідальність [250, с. 140]. Свого часу Алексєєв О. С. виділив два види глави республіки, а саме відповідального та безвідповідального, при цьому до останнього відніс президентів парламентських республік. Тим самим він запропонував вдалий поділ усіх республік на президентські (відповідальний президент) та парламентські (невідповідальний президент) [38, с. 117]. Прикладом «безвідповідального» президента може бути Президент Італії: ст. 90 Конституції Італії передбачає, що Президент Республіки не є відповідальним за дії, вчинені під час виконання своїх повноважень, за винятком державної зради і замаху на конституцію [222]. Щодо прикладу «відповідального» президента, то таким слід вважати Президента США. Не можна забувати, що різновидом республік є також змішана республіка, особливістю якої є можливість існування подвійної відповідальності уряду перед парламентом та главою держави. Щодо інституту відповідальності уряду слід зазначити, що він характерний парламентським та змішаним республікам, однак не властивий президентським республікам. У цьому контексті варто згадати твердження Дж. Маршала про те, що найважливішою відмінністю між президентською, парламентською та змішаною організацією державної влади є спосіб формування та відповідальність уряду [251, с. 18].

На думку багатьох учених-юристів, до інституту відповідальності глави держави в республіці варто відносити інститути імпідменту, конституційного контролю (стосовно актів президента щодо визнання їх неконституційними) та контрасигнації [252, с. 29]. Встановлюючи вимогу контрасигнації актів президента в республіках, відбувається перекладення відповідальності глави держави за прийняті ним акти на

інших осіб, зокрема на урядовців. За допомогою інституту контрасигнації обсяг повноважень президента, насамперед у виконавчій сфері, збалансовується незалежним статусом уряду та узгодженням дій президента з політичною волею уряду [253, с. 66].

У нашій державі, яка сьогодні є змішаною (парламентсько-президентською) республікою, інституту контрасигнації відводиться двояка роль: з одного боку, контрасигнація дозволяє уряду займати власну позицію щодо деяких актів Президента України, з іншого боку, у разі збігу їх позицій, знімає з Президента відповідальність за виконання цих актів [254, с. 142]. Таким чином, контрасигнація виступає обґрунтуванням відповідальності міністрів. Формально інститут контрасигнації є засобом зняття з Президента України юридичної відповідальності за видані ним акти, а реально він стає засобом підпорядкування Президента Кабінету Міністрів України. Якщо застосувати до процедури контрасигнації в Україні підхід, за яким без підпису представників виконавчої влади акти глави держави не можуть набути чинності, то легітимність актів Президента стає залежною від волі уряду. Така ситуація також ставить під сумнів конституційне положення про те, що акти Президента, видані на виконання Конституції і законів України, є обов'язковими до виконання в державі. Через те, що норми Конституції України про контрасигнацію сформульовано нечітко, вимога їх виконання трансформується з юридичного аспекту в політичний та залежить від того, хто призначає та звільняє членів уряду [255]. Цієї залежності вистачало для того, щоб на протязі 10 років після прийняття Конституції України не піднімалось питання про право Прем'єр-міністра і профільного міністра не контрасигнувати відповідний акт Президента [34, с. 19-20]. Зміна конфігурації парламентської коаліції та формування Кабінету Міністрів без участі фракції, що орієнтована на Президента, спричинило політичну дискусію про право членів Кабінету Міністрів України не контрасигнувати акти Президента України [256, с.

53]. Конституційні положення не дають відповіді на питання про долю акта Президента після відмови члена уряду його контрасигнувати, наприклад, через невідповідність цього акту Конституції чи законам України. Таку ситуацію не можна виключати, враховуючи наявні випадки визнання актів глави держави незаконними [257; 258]. Політична дискусія призвела до того, що у чинному Законі України «Про Кабінет Міністрів України» закріплено обов'язок Прем'єр-міністра і профільного міністра контрасигнувати відповідні акти Президента. З цієї норми Закону виходить, що глава уряду і профільний міністр зобов'язані контрасигнувати відповідні акти глави держави у будь-якому випадку. До того ж, не встановлено жодних винятків з цього правила, а також не передбачено наслідків для урядовців у разі їхньої відмови контрасигнувати акт [15, с. 47]. Окрім цього, у разі контрасигнації членами уряду акту Президента, який суперечить законодавству або політиці держави, не можна визначити за змістом нормативних положень, хто буде нести відповідальність за допущену «помилку» – уряд або Президент. Для порівняння варто навести положення Конституції Чехії щодо врегулювання подібної ситуації, відповідно до яких «за рішення Президента, що вимагають підпису голови уряду або уповноваженого ним члена уряду, несе відповідальність уряд» (ч. 3, 4 ст. 63); «Президент не несе відповідальності за здійснення своїх функцій» (ч. 3 ст. 54) [224]. Виникає парадоксальна ситуація, за якої член уряду не може мати власної позиції щодо актів глави держави, проте повинен нести відповідальність за їх виконання. До того ж, практикується офіційне оприлюднення актів Президента без підписів Прем'єр-міністра та відповідного міністра – варто згадати ситуацію, яка склалась у вересні 2006 року, коли сім указів Президента було повернуто в президентську канцелярію без підписів контрасигнуючих осіб [259]. Таким чином, можна зробити висновок, що сьогодні контрасигнація в Україні є фіктивною. У цьому контексті слід погодитись з твердженням



Філіпової Н. О. про те, що фіктивність контрасигнації полягає у тому, що сучасні конституції не передбачають механізмів якоїсь спеціальної відповідальності, обумовленої неналежним змістом контрасигнованого акту, а в деяких випадках навіть не передбачають персональної відповідальності міністрів [39, с. 277]. Тому, вкрай необхідним є чітке та деталізоване нормативне врегулювання питання відповідальності глави держави та представників уряду за процедурою контрасигнації.

Цікавим є науковий підхід, згідно з яким відповідальність у конституційному праві може бути політико-правовою або конституційно-політичною. Цей підхід застосовано у Рішенні Конституційного Суду України №8-рп/2002 від 07.05.2002 року [260], в якому відповідальність Уряду України було визнано конституційно-політичною. Оцінюючи це положення, деякі науковці зазначають, що Конституційний Суд таким чином включив до сфери юрисдикції Конституції позаправовий інститут політичної відповідальності [261, с. 46]. Однак, більш переконливою є позиція інших вчених, які стверджують, що згідно з цим рішенням відповідальність Кабінету Міністрів України не визначається виключно як політична [262, с. 409].

Конституції зарубіжних держав переважно не визначають вид відповідальності уряду. У якості виключення існує практика її визначення конституційною у конституціях Австрії (ст. 142) [75] і Польщі (ст. 198) [123], та політичною – у Конституціях Румунії (ст. 109) [125] і Португалії (ст. 191) [124]. Така ситуація приводить до висновку, що розмежування конституційної та політичної відповідальності уряду відсутнє та поширене синонімічне їх позначення [263, с. 29]. Для вітчизняної правової практики доцільним вбачається використання терміну «конституційно-правова відповідальність» відносно усіх владних інституцій. У свою чергу, конституційно-правова відповідальність уряду є здебільшого політичною. Варто зауважити, що конституційно-правова відповідальність як самостійний вид

відповідальності нормативно неврегульована в нашій державі, через що значна кількість порушень Конституції і законів України органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими особами залишаються без належного реагування. Це є суттєвою прогалиною чинного конституційного законодавства, яку слід заповнити шляхом прийняття спеціального закону про конституційно-правову відповідальність. Окрім того, для України корисним вбачається досвід Польщі по закріпленню положень про конституційно-правову відповідальність в конституції. Такі пропозиції вже тривалий час обговорюються вченими-конституціоналістами [264; 265, с. 11].

Як вже було зазначено раніше, окрім представників виконавчої гілки влади контасигнуючим суб'єктом може бути також парламент (наприклад, в Греції, Іспанії, Казахстані, Хорватії), але в цих випадках мова не йде про перекладення відповідальності, а відбувається контрасигнація з метою здійснення контролю, як погоджувальний захід.

На думку деяких науковців, реальний правовий зміст контрасигнації полягає не в перекладенні відповідальності за акти глави держави на контрасигнуючу особу, а в розмежуванні функцій і повноважень органів влади. Вони сприймають контрасигнацію як процесуальну форму обмеження повноважень глави держави [39, с. 270]. Підтримуючи це припущення, наслідками здійснення контрасигнації слід вважати обмеження повноважень глави держави чи органу публічної влади. Однак, варто наголосити, що не в усіх випадках застосування контрасигнації відбувається це обмеження. Його слід розглядати як можливий варіант результату контрасигнації.

Обмеження повноважень глави держави відбувається при контрасигнації його актів в монархіях. Контрасигнація практично нівелює владні повноваження монарха, але, у той же час, забезпечує їх. З приводу цього слушним є зауваження Мішина А. А. про те, що «безпека сучасних парламентарних монархів забезпечена їх безправ'ям» [266, с.

16]. Оскільки за всі дії монарха відповідає уряд, то його в жодному разі не можна притягнути до відповідальності. У цьому випадку діє принцип «немає реальної влади – немає і відповідальності».

Не можна вважати обмеження повноважень парламенту наслідком здійснення контрасигнації його актів урядом, що практикується, наприклад, в Австрії, Казахстані, Фінляндії, Чехії, Японії. Тут мова йде про перекладення відповідальності за виконання цих актів на уряд та форму превентивного (запобіжного) контролю у сфері законодавчої діяльності, що спрямований на захист прав людини від потенційно свавільних рішень парламенту.

У випадку контрасигнації актів уряду, яка застосовується, зокрема, в Естонії, Литві, Мадагаскарі, Молдові, Монголії, Нігері, Тунісі, Франції, Чехії, Японії, обмеження його повноважень не відбувається. Контрасигнація здійснюється задля визначення кола відповідальних осіб за реалізацію положень нормативно-правових актів на практиці.

Під час контрасигнації актів органів місцевого самоврядування в усіх існуючих випадках її застосування обмежуються повноваження органів місцевого самоврядування. За таких умов ці органи не мають можливості самостійно, на власний розсуд, приймати акти без погодження з представниками виконавчої влади; обмежується їх автономія.

Важливим наслідком здійснення контрасигнації є набуття чинності актом, що підлягає контрасигнації. Нормативно-правовий акт є основним джерелом права національної правової системи, що характеризується певними параметрами своєї дії. Актуальність питання, пов'язаного із визначенням моменту набуття чинності нормативно-правовим актом, зумовлює його часова характеристика. Вихідною точкою календарної дії нормативно-правового акту виступає момент набуття (набрання) ним чинності, для позначення якого ще використовується термін «введення в дію». Момент набуття чинності актом означає календарну дату, з якої акт

починає своє належне юридичне існування. Набуття юридичної сили актом розпочинає його нормативно-регулятивний вплив на суспільні відносини. Таким чином держава забезпечує формальну можливість використання акту або формальну необхідність виконання його норм [267, с.20-22]. Для різних нормативно-правових актів законодавством закріплені відмінні правила набуття ними чинності. Відповідно відрізняються і способи встановлення моменту набуття чинності актами. Так, нормативно-правові акти можуть набувати чинності з дня прийняття такого акту; з дня його офіційного оприлюднення або після закінчення певного строку з дня оприлюднення акту; з терміну, прямо зазначеного в цьому акті; з дня настання певних умов; з дня реєстрації акту або з моменту спливу встановленого строку з дня реєстрації акту [268, с. 749-752]. У випадку з контрасигнацією мова йде про настання відповідних умов, а саме підписання акту контасигнуючим суб'єктом.

Для більшості зарубіжних держав загальним є правило, за яким акти глави держави, що підлягають контрасигнації, набувають чинності тільки після скріплення їх підписом глави уряду та/або профільного міністру. Зокрема, у ст. 89 Конституції Італії закріплено, що «жодний акт Президента є недійсним, якщо його не контрасигнували відповідальні міністри, які його запропонували» [222]. Частина 2 ст. 144 Конституції Польщі встановлює, що акти глави держави для набуття ними чинності вимагають підпису голови уряду [123]. Основний закон ФРН передбачає, що для введення в дію розпоряджень Федерального президента необхідна їх контрасигнація Федеральним канцлером або компетентним федеральним міністром (ст. 58) [214]. Конституція Словаччини встановлює, що рішення Президента є дійсним, якщо його підпише голова уряду або уповноважений ним міністр (ч. 2 ст. 102) [269]. Федеральний конституційний закон Австрії постановляє, що «всі рішення Федерального Президента, якщо інше не встановлено конституційним законодавством, для забезпечення їх чинності повинні

бути скріплені підписом Федерального канцлера або компетентного федерального міністра» (ст. 67.2) [75]. Аналогічні положення містяться в Конституції Бельгії: «жодний акт Короля не може мати силу, якщо він не контрасигнований міністром...» (ст. 106) [100]. Неконтрасигнований акт є недійсним, він не має сили та не виконується, відповідно до ст. 35 Конституції Греції [212]. Частина II ст. 143 Конституції Португалії закріплює, що відсутність контрасигнації «тягне за собою юридичну нікчемність акту» [124]. Цікавим у цьому контексті є положення § 35 і 45 Конституції Фінляндії, згідно з яким на главу держави може бути навіть покладено обов'язок щодо скасування акту: «якщо рішення Президента є неконституційним, міністр зобов'язаний відмовитися від контрасигнації; якщо незаконно – повідомити про це Державну Раду, яка має право (на підставі висновку канцлера юстиції) запропонувати Президенту скасувати або змінити рішення, або відмовити у його виконанні» [223].

Порядок набуття чинності нормативно-правовими актами в Україні визначається Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» № 503/97 від 10.06.1997 р., згідно з яким нормативно-правові акти Президента України набувають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні (ст. 4); акти ... Президента України, які не підлягають опублікуванню, набувають чинності з моменту одержання їх органами державної влади або органами місцевого самоврядування, якщо органом, що їх видав, не встановлено інший строк набуття ними чинності (ст. 7) [136]. Щодо моменту набуття чинності актами, що підлягають контрасигнації, в українському законодавстві конкретики немає.

Варто зауважити, що у разі реального застосування контрасигнації у вітчизняній конституційній практиці, коли акти Президента України у визначених випадках набувають чинності тільки після їх контрасигнації,

можна було б говорити про підвищення ролі та впливу Прем'єр-міністра України в системі органів державної влади та про його успіхи у стримуванні концентрації влади в руках Президента та підвищенні якості роботи уряду [45, с. 203]. Однак, на практиці часто відбуваються ситуації, коли вводячи рішення Ради національної безпеки та оборони України в дію, Президент України ігнорує відповідні положення Конституції [270, с. 55]. Так, Указ про введення в дію Рішення Ради національної безпеки та оборони України від 05.04.2007 р. [271], не був підписаний Прем'єр-міністром України (останній навіть не був присутнім на засіданні Ради), а відповідальний Міністр фінансів України проголосував проти нього, проте, незважаючи на це, Указ було опубліковано та він набув чинності без необхідних підписів. Така ситуація свідчить про необхідність законодавчого врегулювання питання відповідальності за порушення процедури контрасигнації.

Необхідно відзначити, що не завжди здійснення контрасигнації передбачає всю сукупність її наслідків у вигляді перекладення відповідальності за виконання акту на контрасигнуючого суб'єкта, обмеження повноважень глави держави чи органів публічної влади, набуття чинності актом. Світовій практиці відомі випадки, коли наслідком є щось одне з перерахованого. Так, наприклад, «акти глави держави Індії контрасигнуються виключно з метою перекладення відповідальності за виконання цього акту на уряд, а не як необхідна умова їх дійсності» (ст. 77 Конституції Індії) [272].

Таким чином, правовими наслідками здійснення контрасигнації є юридичний результат реалізації цієї процедури, досягнення мети задля якої вона запроваджується, внаслідок чого відповідний акт може набувати чинності, та/або відбувається обмеження повноважень глави держави чи органу публічної влади, та/або перекладається юридична та/чи політична відповідальність за виконання акту на контрасигнуючого суб'єкта [273, с. 67].

Нормативне закріплення контрасигнації не є показником її реальності. У даному випадку слід говорити про гарантії здійснення контрасигнації. Перш ніж їх розглянути, необхідно визначитись з поняттям «гарантія здійснення». Термін «гарантії» походить з французької («garantir») та тлумачиться як «захищати, забезпечувати, бути запорукою тощо» [274, с. 383]. У науці поширена думка, що поняття «гарантії здійснення» включає всю сукупність суб'єктивних та об'єктивних факторів, спрямованих на практичну реалізацію чогось, на усунення можливих перешкод їх повного чи належного здійснення [275, с. 555]. Поняття гарантій ґрунтується на таких основних загальновизнаних принципах як гуманізм, справедливість, законність, доцільність, рівноправність тощо. За своєю сутністю гарантії виступають тією системою умов, що забезпечують задоволення інтересів, основною функцією яких є виконання зобов'язань державою та іншими суб'єктами. Об'єктом гарантій є суспільні відносини, що пов'язані з охороною та захистом інтересів суб'єктів цих відносин [276, с. 95].

Для визначення гарантій здійснення контрасигнації необхідним вбачається з'ясувати їх сутність. Вона полягає у тому, що ці гарантії – це юридично значимі та організаційно оформлені засоби реалізації приписів правових норм, способи досягнення мети правових норм. Важливим елементом сутності гарантій виступає їх характеристика як способу досягнення мети правових норм [277, с. 19]. Для ефективної реалізації гарантій необхідно, щоб мета, на досягнення якої спрямована норма права, задовольняла інтереси правотворця та всіх учасників правореалізаційного процесу. Забезпечення інтересу у питанні гарантій здійснення контрасигнації можна використовувати в галузевому законодавстві, в конкретних законодавчих актах чи в окремих правових нормах, в міжгалузевих відносинах. Таким чином, під гарантіями здійснення контрасигнації слід розуміти 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, можна виокремити дві групи гарантій здійснення контрасигнації: загальні та спеціальні.

Загальні гарантії здійснення контрасигнації – це сукупність реально існуючих об'єктивних чинників розвитку держави і суспільства, рівень та якість розвитку яких впливають на ефективність забезпечення контрасигнації. До них належать політичні, соціальні, економічні та ідеологічні умови, при яких реалізуються правові норми про контрасигнацію. Інакше кажучи, загальними гарантіями здійснення контрасигнації виступають політичні (відповідним чином орієнтована політика держави, стабільність політичної системи, чіткий напрям державної політики, ефективна система органів державної влади та, як наслідок, злагоджене виконання ними своїх функцій тощо), економічні (економічна політика держави), соціальні (соціальна політика держави) та ідеологічні (ідеологічна політика держави) гарантії.

Спеціальні гарантії здійснення контрасигнації – це передбачена законом спеціальна система правових норм та способів забезпечення контрасигнації з метою її повноцінної практичної реалізації. Доцільним вбачається їх поділ на дві основні групи: нормативні та організаційні.

До групи нормативних гарантій як сукупності правових норм, за допомогою яких забезпечується здійснення контрасигнації, належать норми конституції, законів, підзаконних актів та міжнародно-правових документів, тобто нормативно-правові акти, що складають правову основу контрасигнації.

Група організаційних гарантій представляє собою систематичну організаційну діяльність держави, органів державної влади і місцевого самоврядування, та їх посадових осіб, спрямовану на забезпечення здійснення контрасигнації [278, с. 76]. Кажучи про організаційні гарантії, особливу увагу слід приділити судовому захисту. Спори з питань



контрасигнації мають публічно-правовий характер та можуть виникати між учасниками публічно-правових відносин. Справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень є завданням адміністративного судочинства [279].

Розглянемо вітчизняну судову практику щодо питань, які у тій чи іншій мірі пов'язані з контрасигнацією актів Президента України. Відповідно до п. 4 ст. 22 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Президента України підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції. У п. 2 ст. 2 цього Кодексу зазначається, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноважень відповідно меті, з якою ці повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку. Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Президента України передбачені статтею 266 КАС України.

У нашій державі склалась відповідна судова практика щодо цієї категорії справ. Об'єктами судового адміністративного контролю є акти-дії Президента України, що прийняті та/або вчинені (невчинені) у межах публічно-правових відносин. Відповідно до ч. 1 ст. 266 КАС України предметом оскарження у Верховному Суді можуть виступати рішення Президента України, що ухвалюються у формі указів та розпоряджень; дії чи бездіяльність глави держави. Предметом перевірки актів Президента України у цих випадках виступає критерій їхньої законності (перевірка на відповідність положенням законів України). До суб'єктів оскарження належать особи, щодо яких прийнято акт Президента України, а також особи, для яких акт Президента України створює права та обов'язки.

Справи щодо правомірності індивідуальних актів Президента України стосуються реалізації права громадян на публічну службу, отже способом захисту виступає подання позову про визнання протиправними та скасування указу Президента України як індивідуального акту [280]. У контексті контрасигнації мова йде про п. 5 ст. 106 Конституції України – призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймання вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав. У науці право глави держави скасовувати індивідуальні акти сприймається здебільшого негативно, оскільки процедуру видання указу про скасування указу не передбачено у жодному законі. Такий акт сприймається як реалізований після призначення особи на конкретну посаду, отже дія цього акту вичерпується та його перегляд неприпустимий через порушення стабільності публічно-правових відносин. Ця позиція відображена у Рішенні Конституційного Суду України № 2-зп від 23.06.1997 року [281], де в абзаці 4 пункту 1 мотивувальної частини зазначається, що «за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють

не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, зверненні до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію». До того ж у Рішенні Конституційного Суду України № 9-рп/2008 від 22.04.2008 року [282] у пункті 5 зазначається, що «під час визначення природи «правового акту індивідуальної дії» правова позиція Конституційного Суду України ґрунтується на тому, що «правові акти ненормативного характеру (індивідуальної дії)» стосуються окремих осіб, «розраховані на персональне (індивідуальне) застосування» і після реалізації вичерпують свою дію». Варто також враховувати, що з виданням указу про призначення особи на посаду застосовуються норми трудового законодавства (мова йде про гарантії від незаконного звільнення). Отже, єдиний законний спосіб припинення правових відносин, що пов'язані з призначенням Президентом України певної посадової особи, це звільнення її з посади відповідно до підстав, передбачених законом. Прикладів з практики Верховного Суду з цього питання немає, проте зазначена позиція підтверджується існуючими рішеннями судів апеляційної інстанції [283].

Справи щодо законності указів Президента України про застосування персональних санкцій (введення в дію рішень РНБО) складають окрему групу спорів. Так, наприклад, справа № 9901/294/19 стосується звернення до Верховного Суду ТОВ «Веза» з позовом до Президента про визнання протиправним та скасування Указу Президента щодо застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) до ТОВ «Веза». Підстава позову полягала у тому, що Товариство не погоджувалось з указом глави держави у питанні вжитих заходів до нього [284]. Подібні укази перевіряються органами адміністративної юстиції на предмет законності, пропорційності та наявності легітимної мети їх прийняття [280].

Слід зауважити, що значна частина повноважень Президента України має конституційно-правову природу та через їх закріплення нормами Конституції України предмет судового оскарження звужений, оскільки юрисдикція адміністративного суду не охоплює питань правомірності дій та бездіяльності глави держави, що за своєю природою виступають об'єктом конституційного контролю. Показовим є приклад з практики про застосування главою держави права вето. Так, у цій справ Верховний Суд зазначив, що у розглянутому випадку «Президент України не виконував владних управлінських функцій, а реалізовував свої конституційні повноваження у сфері законодавчої діяльності, а тому позовні вимоги щодо дій Президента в процесі реалізації ним своїх конституційних повноважень в межах законотворчого процесу не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства. Невідповідність Конституції України (конституційність) актів, а також порушення встановленої Конституцією України процедури їхнього розгляду, ухвалення або набуття чинності, є підставою для ухвалення Конституційним Судом України рішення щодо їх неконституційності, що свідчить про виняткову юрисдикцію Конституційного Суду України щодо таких справ та неможливість їх розглянути у порядку адміністративного судочинства [285]. Ця позиція ґрунтується на положенні ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України», згідно з яким до повноважень Суду належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність), серед інших, актів Президента України [286]. Отже, юрисдикція адміністративних судів, у тому числі Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду як суду першої інстанції, не поширюється на спори про визнання протиправними дій чи бездіяльності Президента, у випадку коли позивач мотивами своїх позовних вимог визнає порушення процедури розгляду, ухвалення або набуття чинності законом, що встановлена Конституцією, або невідповідність приписів такого закону Конституції. Схожі за

змістом висновки Верховний Суд врахував у своїх ухвалах від 13.05.2019 року у справі № П/9901/250/19 [287], від 15.05.2019 року у справі № 522/6226/19 [288], від 28.05.2019 року у справі № 9901/290/19) [289], від 30.05.2019 року у справі № 9901/291/19 [290], а також Велика Палата Верховного Суду – у постанові від 02.04.2019 року у справі № 800/427/17 (П/9901/369/16) [291]. Верховний Суд у даній категорії справ висловив очевидну позицію, про те, що у порядку адміністративного судочинства до Верховного Суду як суду першої інстанції можуть оскаржуватися лише правові акти, дії або бездіяльність Президента України, які наявні у правовідносинах, у яких глава держави реалізовує свої управлінські повноваження, та які не вимагають перевірки на відповідність Конституції. Ця позиція відображена у тексті його ухвал від 27.05.2019 року у справі № 9901/278/19 [292], від 28.05.2019 року у справі № 9901/279/19 [293], від 31.05.2019 року у справі №9901/288/19 [294]. Отже, приходимо до висновку, що дії та бездіяльність глави держави фактично виходять за межі судового контролю, що впливає з компетенції Конституційного Суду України, юрисдикція якого стосується перевірки на відповідність Конституції України актів у формі рішень (наприклад, указів і розпоряджень), та адміністративних судів, юрисдикція яких стосується питань законності, відповідності актів законам. Спори щодо оскарження дій та бездіяльності Президента України, що впливають з його статусу та конституційних повноважень, взагалі знаходяться за межами судової компетенції, що зумовлено перебуванням значної частини повноважень Президента у сфері політичної діяльності, за процесом та результатами якої допустимий лише досить обмежений судовий контроль [295, с. 88].

Отже, визначення концептуальних засад адміністративного оскарження дій та бездіяльності Президента України сьогодні має бути важливим завданням як теорії, так і практики, оскільки створення ефективного судового механізму для захисту прав особи від порушень з

боку влади є ключовим напрямом судової і адміністративної реформ. Вдалий багаторічний зарубіжний досвід свідчить про те, що адміністративна юстиція є тим демократичним інститутом, що здатний гарантувати захист прав людини від ймовірного свавілля і зловживань з боку органів влади та їх посадових осіб.

#### **2.4 Напрями удосконалення законодавства України про контрасигнацію з урахуванням зарубіжного досвіду**

Проблема фактичної, а не лише формально зафіксованої гарантованості та забезпеченості контрасигнації набуває сьогодні загальнодержавного значення. Незадовільний стан реалізації законодавства, низький рівень ефективності роботи органів публічної влади, незавершеність політичної та правової реформ, корумпованість влади – все разом створює умови неналежного стану забезпечення контрасигнації в Україні. Отже, дослідження цих та інших факторів негативного впливу на ефективність здійснення контрасигнації не тільки актуальне для науки, але є практично невідкладним завданням.

Особливість функціонування контрасигнації в Україні полягає у тому, що Президент України не належить до жодної з гілок державної влади, отже не виступає головою виконавчої влади, а займає особливе місце – стоїть над усіма гілками державної влади, що певним чином впливає на ефективність контрасигнації.

Характеризуючи стан забезпечення контрасигнації в Україні, зупинимось на основних і найбільш життєво важливих проблемах, що реально заважають її повноцінній реалізації.

Як вже зазначалось раніше, згідно з частиною 4 статті 106 Конституції України акти Президента України, видані в межах його повноважень, що передбачені пунктами 5, 18, 21 частини 1 статті 106, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра,

відповідального за акт та його виконання. Виходячи з цього конституційного положення, мова йде про наступні повноваження глави держави:

п. 5 – призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

п. 18 – очолює Раду національної безпеки і оборони України;

п. 21 – приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

Виходить, що перелік повноважень Президента України, акти з реалізації яких потребують контрасигнації, незначний – 3 із 29 повноважень, закріплених чинною редакцією Конституції, на відміну від її редакції 1996 року, де їх виділялась більша кількість, а саме 13. Однак, незважаючи на більш широке коло повноважень, при реалізації яких акти вимагали контрасигнації, непорозумінь та суперечностей було значно менше. Проте, водночас контрасигнація була суто формальною, оскільки Прем'єр-міністр і міністри контрасигнували будь-які акти Президента через цілковиту залежність від нього. Надмірне видання указів в Україні в 1990-х та і початку 2000-х років частково підірвали парламентаризм та процес ухвалення політичних рішень у цілому. Президент Кучма Л. Д. був готовий здійснювати свої повноваження в частині видання указів, насамперед, щодо кадрових призначень та політики, як спосіб впливу на політичний процес. Відповідно до пункту 4 Перехідних положень Конституції, Президент протягом трьох років мав право видавати укази (контрасигновані Прем'єр-міністром) з економічних питань, що не охоплювались звичайними законами, з одночасним представленням відповідного законопроекту до Верховної Ради України. Такі укази

набували чинності, якщо Верховна Рада не могла прийняти або відхилити законопроект протягом 30 днів. Така ситуація залишилась незмінною і протягом пост-помаранчевого періоду в 2004-2010 роках, коли повноваження Президента України видавати укази використовувалися і були предметом зловживань. Так, слабкість парламентської підтримки змусила Президента Ющенка В. А. використовувати свої конституційні повноваження щодо видання указів, які часто спрямовувались задля впливу на внутрішню та зовнішню політику. Це породжувало напруженість у стосунках між виконавчою владою і Прем'єр-міністр Янукович В. Ф. неодноразово просто відмовлявся контрасигнувати їх, що робило президентські укази недійсними. У подальшому питання контрасигнації так гостро не піднімалися, але це не свідчить про відсутність проблем у цих питаннях.

Аналіз сфер суспільних відносин, у яких Президент може видавати акти, які потребують контрасигнації, свідчить, що вони охоплюють питання зовнішньої політики, національної безпеки і оборони, і стосуються установчих повноважень, які врегульовано спеціальними нормативно-правовими актами, до числа яких належать Закони України «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про дипломатичну службу» та ін. Процедурні аспекти контрасигнації актів Президента України визначені Законом «Про Кабінет Міністрів України» та Регламентом Кабінету Міністрів України.

Розглянемо детальніше випадки реалізації цих конституційних повноважень Президента України задля виявлення особливостей контрасигнації його актів, виданих з їх реалізації.

Так, повноваження у зовнішньополітичних відносинах є невід'ємними від правового статусу глави держави. Порядок призначення на посади дипломатичної служби і звільнення з таких посад встановлено статтею 14 Закону України «Про дипломатичну службу»



[133]. Так, Надзвичайний і Повноважний Посол України, Надзвичайний і Повноважний Посол України з резиденцією в Києві, Постійний представник України при міжнародній організації, Представник України при міжнародній організації, Глава Місії України при міжнародній організації призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням Міністра закордонних справ України, а інших працівників дипломатичної служби призначає на посади і звільняє з посад Державний секретар Міністерства закордонних справ України у порядку, встановленому законодавством про державну службу та про працю. Послу або посланнику України, що відбуває до держави перебування, вручається підписана Президентом і скріплена Міністром закордонних справ України вірча грамота, яка після прибуття вручається главі держави перебування. Повіреному у справах України, що відбуває до держави перебування, вручається лист Міністра закордонних справ України, який після прибуття вручається міністру закордонних справ держави перебування. Посол або посланник України приступає до виконання своїх службових обов'язків у державі перебування після вручення вірчої грамоти главі держави, до якої він призначений, або після повідомлення про своє прибуття і вручення завірених копій вірчої грамоти міністру закордонних справ цієї держави залежно від практики, яка існує в державі перебування. Повірений у справах України приступає до виконання своїх службових обов'язків з моменту вручення листа Міністра закордонних справ України міністру закордонних справ держави, до якої він призначений. Глава або член дипломатичного персоналу дипломатичного представництва України може бути призначений водночас представником України при будь-якій міжнародній організації [133]. Дипломатичний корпус очолює дуайєн, а саме посол, який першим із своїх колег вручив вірчі грамоти у державі перебування. Втім, у деяких державах це правило не дотримується і дуайєном призначається представник Ватикану – нунцій чи навіть посол

колишньої колоніальної держави, до того ж існують інші випадки його визначення. Дуайєн в Україні є послом, який вручив вірчі грамоти Президенту України перший, має лише представницькі повноваження та при їх виконанні не повинен виходити за межі, визначені Віденською конвенцією «Про дипломатичні зносини» 1961 року [153]. Акредитація (процес призначення глави дипломатичного представництва) складається з декількох стадій. У міжнародній практиці прийнято, що порядок призначення глави дипломатичного представництва в державу його майбутнього перебування передбачає попереднє отримання від уряду цієї держави агреману (держави згоди) на його призначення. Вручення вірчих та відкличних грамот відбувається у кожній державі відповідно до протокольного церемоніалу. Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 106 Конституції України прийнято Указ Президента України «Про Державний Протокол та Церемоніал України» з метою забезпечення додержання загальноприйнятих міжнародних норм, правил, традицій організації офіційних заходів, удосконалення та оптимізації порядку проведення заходів протокольного і церемоніального характеру в Україні [138]. Прийнято вважати, що посол приступає до виконання своїх службових обов'язків з моменту вручення вірчих грамот. Про відкликання з займаної посади дипломатичного представника повідомляють відкличні грамоти, що адресуються главі держави, при якій акредитований дипломатичний представник, та підписуються главою держави, яка призначила представника. Відкличні грамоти вручає знов призначений дипломатичний представник одночасно із своїми вірчими грамотами, втім відкликаний дипломатичний представник перед від'їздом із держави перебування має право сам вручити свої відкличні грамоти главі держави, що рідко відбувається на практиці [296, с. 10-13].

Отже, з метою ефективної реалізації повноважень Президента України у зовнішньополітичних відносинах необхідно чітко розмежовувати та узгоджувати діяльність Міністерства закордонних

справ як профільного центрального органу виконавчої влади та Офісу Президента України як апарату глави держави. На думку деяких вітчизняних науковців доцільним є скасування необхідності контрасигнації актів Президента України, прийнятих з питань призначення та звільнення з посад глав дипломатичних представництв України в інших державах та при міжнародних організаціях, прийняття вірчих та відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав [21, с. 68]. Для оцінки цієї пропозиції варто звернутись до досвіду зарубіжних держав у даному питанні. Так, наприклад, у державах з парламентарною формою правління, де глава держави зазвичай має діяти за порадою уряду, реальна зовнішньополітична прерогатива монарха або президента часто зводиться до формального представництва держави у міжнародних відносинах. Як зазначає Хессе К., на прикладі Німеччини, «зовнішня політика є справою федерального уряду, а визначення її основних положень – справою федерального канцлера» [297, с. 311]. В умовах президентської республіки глава держави має право самостійно призначати послів та інших представників своєї держави за кордон, а також приймати вірчі грамоти у акредитованих при ньому послів. Зокрема, це передбачається конституціями Афганістану (ст. 64) [298], Судану (п. г ст. 42) [299], Сирії (ст. 102) [300] та Мавританії (ст. 35 Конституції Ісламської Республіки Мавританії надає президенту республіки право акредитувати іноземних послів, водночас формально позбавляючи його права призначати послів Мавританії за кордон) [117]. Не потребує узгодження з урядом реалізація цього повноваження глави держави у таких змішаних республіках як Туніс (ст. 45 Конституції Тунісу) [234], Алжир (ч. 2 ст. 78 Конституції Алжиру) [242], Шрі-Ланка (п. с ст. 33 Конституції Шрі-Ланки) [301] та ін. Отже, спостерігаються різні підходи до цього питання в державах з різними формами правління. Оскільки Україна є парламентсько-президентською республікою з превалюванням повноважень парламенту, варто, за прикладом держав з

парламентарною формою правління, зберегти контрасигнацію актів глави держави з реалізації цих повноважень.

Щодо повноважень Президента України у сфері національної безпеки та оборони слід зазначити, що Основний Закон України заклав засади побудови особливого допоміжного органу глави держави – Ради національної безпеки і оборони (РНБО) як координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Виходячи зі ст. 107 Конституції і ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», РНБО є певним засобом впливу Президента України, як Голови цієї Ради, на діяльність органів виконавчої влади через координацію та контроль певних напрямків їхньої діяльності. Серед науковців поширена думка про те, що необхідно посилити роль Президента України в діяльності цього органу та скасувати процедуру контрасигнації актів Президента України з питань, пов'язаних з роботою Ради, оскільки це обмежує функції глави держави щодо забезпечення національної оборони і безпеки, які є пріоритетними порівняно із функціями уряду [302, с. 12]. Однак, більш виправданою є протилежна позиція інших вчених, на підтримку якої варто навести наступне. Так, у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України № 6 від 13.03.2017 р. «Про правовий висновок щодо дискреції Президента України при виданні указів, якими вводяться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України» зазначається, що варто враховувати специфіку указів Президента України, виданих у межах повноважень, пов'язаних з очолюванням Президентом України РНБО [303]. Конституцією передбачається скріплення таких указів Президента підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт і його виконання, отже без підписів зазначених посадових осіб акт Президента не набуває чинності. Провідні вітчизняні конституціоналісти зазначають, що «скріплюючи своїм підписом президентський акт, Прем'єр-міністр і відповідний міністр перебирають на себе всю повноту

відповідальності за його конституційність, обґрунтованість і результативність» [304, с. 748]. Останнє не означає, що ця відповідальність знімається з глави держави, проте спільна відповідальність вказаних посадових осіб та Президента особливо природна, якщо врахувати, що ці посадові особи, зокрема, міністр оборони, міністр закордонних справ, міністр внутрішніх справ, є членами РНБО та беруть участь у розробці спільних рішень цим колегіальним органом. Варто враховувати думку Федоренка В. Л. про те, що інститут контрасигнації є механізмом колективної відповідальності за реалізацію правового акта глави держави [305, с. 396]. Таким чином, приходимо до висновку, згідно з яким указ Президента України, яким вводиться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України, видається ним не примусово в межах власної дискреції, а його зміст є спільною відповідальністю Президента України, Прем'єр-міністра України та профільного міністра.

Наведемо приклади зарубіжної практики з цього питання. Глава держави зазвичай є головнокомандувачем збройних сил, головує в різних радах і комітетах оборони. У державах, де глава держави є реальним носієм виконавчої влади, він відіграє вирішальну роль в керівництві збройними силами. У президентських республіках його відповідні рішення зазвичай автоматично дублюються наказами міністра оборони. В умовах напівпрезидентських республік президент, будучи верховним головнокомандувачем, часто не володіє одноосібними повноваженнями щодо керівництва збройними силами. У даному випадку показові ст.ст. 20 і 21 Конституції Франції 1958 р., в яких говориться, що відповідальність за національну оборону несе прем'єр-міністр: «уряд визначає та проводить політику нації. В його розпорядженні знаходяться адміністрація та збройні сили...Прем'єр-міністр керує діями уряду і відповідає за національну оборону» [126]. У державах з парламентською формою правління, де глава держави повинен діяти відповідно до

рекомендацій уряду і його глави, формальне оголошення монарха або президента верховним головнокомандувачем не тягне за собою дійсного керівництва збройними силами, оскільки ці функції фактично виконують прем'єр-міністр і міністр оборони. Типовим для парламентських держав є положення ст. 45 Конституції Греції 1975 р., відповідно до якої «Президент Республіки очолює збройні сили держави, керівництво якими здійснює Уряд, у порядку визначеному законом» [212]. В окремих парламентських державах глава держави практично не має ніяких конституційних повноважень з керівництва армією. В Основному законі ФРН 1949 р. наприклад, нічого не йдеться про повноваження президента як головнокомандувача збройними силами, а «правом видання наказів і правом командування збройними силами» наділено федерального міністра оборони (ст. 65 «а»)) [214]. Проте, є виключення з цього правила. Наприклад, в Грузії «Президент ... є Верховним Головнокомандувачем Збройними силами Грузії. Він призначає членів Ради Національної Безпеки, головує на її засіданнях, призначає і звільняє з посади воєначальників» (п. 4 ст. 73 Конституції Грузії 1995 р.) [216]. Контрасигнація не передбачена для правових актів Президента Грузії, пов'язаних з діяльністю Ради Національної Безпеки Грузії (п. 4 ст. 7<sup>3</sup> Закону Грузії «Про структуру, повноваження та порядок діяльності уряду Грузії»)) [217]. Оскільки майже в усіх республіках ЄС президенти є верховними головнокомандувачами, видається природним, що в багатьох конституціях за ними прямо закріплено право присвоювання військових звань. Однак на відміну від Президента України, який може розпоряджатися цим правом без обмежень, інші президенти обмежені контрасигнацією прем'єра, а у Франції – згодою Ради міністрів. Звання ж маршала Франції взагалі присвоює лише парламент. В українській Конституції інституціоналізовано дві складові загальнодержавної політики: зовнішня політика і політика оборони і безпеки, що проводиться президентом як найвищим представником держави, і вся

інша, що проводиться урядом як вищим органом виконавчої влади. За таких умов існування контрасигнації актів Президента України з цих питань вбачається більш виправданим.

У контексті повноважень Президента України вагомим є положення щодо тимчасового періоду, при якому практично уся повнота державної влади може перебувати у Президента. Це пояснюється тим, що, при виникненні особливого стану, прийняття рішень має бути миттєвим, тому глава держави, як арбітр нації, наділяється особливими повноваженнями, за допомогою яких забезпечує баланс цілісності владної системи [43, с. 162]. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'я громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню і органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади і органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [129]. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», надзвичайна екологічна ситуація – надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування

надзвичайних заходів з боку держави [130]. Надзвичайний стан характеризується наступними умовами: серйозною та безпосередньою загрозою державним інститутам, цілісності державної території, незалежності нації, виконання міжнародних зобов'язань; порушенням нормального функціонування органів державної влади. Оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації повинно визначатися обставинами, що стали причиною цього оголошення; обґрунтуванням необхідності оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації; межами території, на якій оголошується зона надзвичайної екологічної ситуації; заходами щодо організаційного, фінансового і матеріально-технічного забезпечення життєдіяльності населення в зоні надзвичайної екологічної ситуації; основними заходами, що запроваджуються для подолання наслідків надзвичайної екологічної ситуації; обмеженнями на певні види діяльності в зоні надзвичайної екологічної ситуації; часом, з якого окрема місцевість оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації, і строком, на який ця територія оголошується такою зоною. За будь-яких інших обставин зазначені норми є недійсними – це виключає будь-яке зловживання Президентом даним повноваженням. У більшості змішаних республік є схожа процедура запровадження надзвичайного стану і надзвичайних ситуацій (зокрема, в Алжирі, Тунісі, Франції). Так, у Франції для введення надзвичайного стану Президент зобов'язаний проконсультуватися з Прем'єр-міністром, головами палат парламенту та Конституційної ради. Це означає, що навіть у такий період Президент певним чином контролюється. Фактором стримування у цій ситуації є парламентський контроль, згідно з яким парламент збирається по праву та не може бути розпущений в даний період, а також має право ініціювати розгляд питання про державну зраду президентом національних інтересів. Однак, відсутність норми про обов'язковість врахування президентом думки глави уряду, голів палат парламенту та



Конституційної ради під час консультацій робить цю процедуру формальною, оскільки у Президента залишається можливість маніпулювання ситуацією. Доволі схожою є процедура запровадження надзвичайного стану Президентом України, однак в українському варіанті додатково вимагається погодити рішення Президента з Верховною Радою України, різняться деякі підстави запровадження надзвичайного стану, але головною відмінністю є те, що оголошувати надзвичайний стан французький президент має право без контрасигнації [126]. Не дивлячись на позитивні оцінки науковців щодо наявного порядку у Франції [306, с. 357-358], вітчизняна процедура із застосуванням контрасигнації вбачається доцільнішою.

Порядок оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації прописано у Законі України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», згідно зі статтею 6 якого окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з дня звернення Президента України. Кабінет Міністрів України вносить подання про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації на підставі пропозицій центрального органу виконавчої влади, до відання якого віднесені питання екологічної безпеки, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування або за власною ініціативою. Указ глави держави про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації негайно доводиться до відома населення через засоби масової інформації та систему оповіщення цивільної оборони.

При розгляді питання правового регулювання надзвичайного стану важливо звернути увагу на критерії, вироблені у 1984 році на Паризькій конференції «Мінімальні стандарти норм про основні права людини при надзвичайному стані»: проголошення надзвичайного стану може бути виправдане лише дійсною наявністю критичної ситуації; всі норми права, що стосуються надзвичайного стану, повинні бути закріплені в законі до оголошення такого стану; конституція держави повинна передбачати процедуру оголошення надзвичайного стану; оголошення надзвичайного стану виконавчою владою має затверджуватися законодавчим органом влади; термін надзвичайного стану не повинен виходити за межі періоду часу, потрібного для нормалізації кризової ситуації; максимальний термін введення надзвичайного стану повинен передбачатися конституцією країни; законодавча влада повинна мати право на скасування надзвичайного стану і на продовження терміну такого стану; в надзвичайній ситуації функції і повноваження представницького органу влади повинні бути недоторканими; вибори можуть переноситися в умовах надзвичайної ситуації до відновлення порядку; надзвичайний стан не може служити причиною відступу від положень ст. 6-8, 11, 15, 16 і 18 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права; судові органи повинні мати повноваження по оцінці введення надзвичайного стану як правомірного, пропорційності обмеження прав і свобод громадян; органи конституційного нагляду повинні мати право на визнання акта надзвичайного законодавства неконституційним з втратою таким актом юридичної сили; скасування надзвичайного стану повинна наступати з моменту припинення надзвичайного стану без спеціального про те оголошення; обмежені права і свободи після скасування надзвичайного стану повинні відновлюватися в колишньому обсязі [307]. Аналіз чинного українського законодавства дає можливість зробити висновок про імплементацію зазначених стандартів. В усіх змішаних республіках питання

надзвичайних станів і ситуацій належить до компетенції президентів, однак при участі уряду (його окремих представників) та парламенту.

Наукові позиції щодо необхідності існування інституту контрасигнації актів глави держави в Україні розділились. Так, Совгиря О. В. стверджує, що подальше її існування є недоцільним, особливо в сучасних умовах співпадання політичної належності парламентської більшості і глави держави, однак, вона зазначає, що за умови його збереження, потребує вдосконалення законодавче врегулювання даного інституту, особливо в частині розвитку процесуальних норм [21, с. 70]. Даниляк О. О. зазначає, що застосування процедури контрасигнації у сучасних умовах ставить легітимність актів Президента України у залежність від виконавчої влади, коли без відповідного підпису вони не можуть набути чинності, внаслідок чого порушується принцип обов'язковості актів глави держави [255]. Зозуля О. І. вважає, що, враховуючи особливий характер деяких повноважень Президента України та відсутність потреби у додатковій відповідальності Прем'єр-міністра і міністра за їхнє виконання, поширення контрасигнації на видані в їхніх межах акти не є необхідним та тільки ускладнює управлінську діяльність [308, с. 47]. На думку Іванця О. О., питання контрасигнації не видається настільки актуальним, враховуючи високий ступінь залежності Прем'єр-міністра та міністрів від Президента, втім при виникненні конфліктів чи зміні способу формування Кабінету Міністрів інститут контрасигнації може викликати правові неузгодженості [306, с. 357].

У свою чергу, Болдирєв С. В. вважає, що відмова від інституту контрасигнації лише посилить роль Президента України у системі відносин між гілками влади, що сьогодні не відповідає політичному вектору реформ в Україні [41, с. 54]. Погоджуючись з позицією Болдирєва С. В., слід вважати доцільним залишення інституту контрасигнації актів глави держави, однак з удосконаленням його

нормативної регламентації. У підтвердження цієї позиції варто зазначити, що відсутність інституту контрасигнації в конституційному праві держави тягне ряд негативних наслідків, наприклад, практику пред'явлення судових позовів до глави держави в Російській Федерації [309], яка невідома більшості зарубіжних держав, де впроваджений цей інститут. До того ж, в умовах курсу на євроінтеграцію, показовим є те, що з 27 держав Європейського Союзу лише конституційні акти Ірландії, Кіпру, Мальти, Словенії, Швеції не передбачають контрасигнації.

Деякі вчені, зокрема Кобрин В. С., переконані, що варто збільшити кількість сфер контролю з боку Прем'єр-міністра України і міністрів за діяльністю Президента України [45, с. 202-203]. Вони розглядають незастосування інституту контрасигнації щодо певних актів глави держави як ознаку його широких повноважень та як презумпцію покладення на нього особистої юридичної та політичної відповідальності за видання актів на підставі здійснення самостійних повноважень. Позиція окремих з цих вчених полягає у тому, що контрасигнація Прем'єр-міністром повинна передбачатися для усіх президентських указів [310]. Про розширення кола актів Президента, які мають підлягати контрасигнації, йдеться й у висновках Венеціанської комісії [178]. Авторитет Венеціанської комісії має бути вагомим аргументом в ході вирішення зазначених питань.

Аргументом на існування в Україні інституту контрасигнації виступає політичний курс нашої держави, спрямований на подальше використання змішаної форми правління. Враховуючи порівняльно-правовий аналіз конституційної практики зарубіжних держав, з урахуванням усіх переваг і недоліків, можна стверджувати, що на сьогоднішній день найбільш оптимальною і прийнятною для України є саме змішана (парламентсько-президентська) форма державного правління. До того ж, зазначимо, що тенденцією конституційного розвитку багатьох держав є прагнення подолати недоліки президентської

та парламентської форм правління, встановлення гібридних форм правління [311, с. 51]. Цілком справедливою є теза Сарторі Д. про те, що «змішана форма ніколи не буде такою простою, як чиста форма», він називає напівпрезидентську форму правління «більш придатною за парламентську і кращою за президентську» [312, с. 125]. Слід погодитись з Беловим Д. М. та Бисагою Ю. М., що «хоча напівпрезидентська республіка з самого початку свого існування піддається значній критиці за гіперболізацію влади президента і порушення конституційного принципу розподілу влади, вона виявила свою життєздатність і, більш того, стала взірцем для багатьох інших держав, особливо постсоціалістичних, у тому числі й України» [313, с. 88]. Однак, та змішана форма правління, яка зараз існує в Україні, потребує удосконалення. Як свідчить практика, для ефективного функціонування державної влади необхідні зміни, які б сприяли злагодженій співпраці органів державної влади між собою. З цього приводу слушно зауважує Маляренко В. Т., який вважає, що «абсолютно правильно ставиться питання про те, щоб залежність президента від парламенту була якомога менша, щоб залежність уряду від парламенту також була якомога менша, щоб уряд був консолідований і єдиний. І щоб він всі свої діяння спрямовував не на те, як боротися в парламенті за своє місце, а за те, як відбудовувати країну» [314]. Вітчизняний конституціоналіст Шаповал В. М. зазначає, що «сутність змішаної форми правління визначається не арифметичними підрахунками якостей, що відрізняють її від інших сучасних форм. Найважливішим є співвідношення конституційних і реальних повноважень у сфері виконавчої влади, якими володіють президент і прем'єр-міністр [315, с. 20]. Вважаємо, що для розв'язання наявних конфліктних ситуацій в системі державної влади України, необхідно забезпечити ефективність системи стримувань і противаг, при якій безпосереднє керівництво Кабінетом Міністрів здійснює Прем'єр-міністр, а Президент контролює окремі напрями

діяльності Кабінету Міністрів, але йдеться не про підконтрольність Кабінету Міністрів і Прем'єр-міністра Президенту, а про дуалістичну модель організації державної влади з тенденцією до посилення ролі Прем'єр-міністра, яка закладена чинною Конституцією України. Найважливіше завдання у даному процесі – це досягнення балансу в розподілі повноважень між Президентом і Прем'єр-міністром [311, с. 55]. Запорукою успішного вирішення цього завдання є ефективно налагоджений інститут контрасигнації. Поєднання таких факторів, як парламентський спосіб формування уряду, його парламентська інвеститура і контрасигнація актів глави держави з боку глави уряду, забезпечує певну самостійність уряду, і зокрема його глави; уряд очолюється впливовим в політичному плані главою та має ефективні важелі впливу на президента, які при певній розстановці політичних сил перетворюють уряд в одне з найважливіших ланок механізму держави.

Важливим питанням функціонування інституту контрасигнації є сфера його застосування. Тут варто погодитись з висновком Окунькова Л. А., що багато актів залишаються «річчю в собі», якщо не забезпечені необхідними ініціативними діями глави держави і уряду [316, с. 62]. У наявності широкі повноваження глави виконавчої гілки влади з видання нормативних та інших правових актів, крім ризиків зловживання владою, є і позитивні моменти. При визначенні кола актів, що підлягають контрасигнації, варто виходити з правила позитивного регулювання із зазначенням конкретних повноважень Президента, акти, видані на виконання яких, потребують контрасигнації. Більш прийнятною для України вважається обмежена контрасигнація. Доцільність використання такої форми є беззаперечною, оскільки вона сприяє уникненню авторитарних тенденцій, збереженню демократичних засад державно-політичного режиму, зниженню можливості узурпації влади однією особою та змушує органи влади взаємодіяти між собою для досягнення консенсусу у прийнятті рішень. Взаємний контроль з боку

представників влади сприятиме проведенню консультацій між усіма політичними силами, а конкуренція між ними змушуватиме шукати компроміс у вирішенні відповідних питань, що матиме наслідком залучення усіх виборних суб'єктів до політичного процесу та стане каталізуючим фактором у професійній трансформації політика в професіонала, коли саме практичні, а не популістські аргументи зможуть переконати опонента у доцільності прийняття того чи іншого рішення. У цьому контексті можливою стає так необхідна Україні коабітація (з франц. «співжиття», «співіснування») Президента і Прем'єр-міністра, що представляють різні політичні сили, під час якої виконавча влада розподілена між главою держави і урядом як вимушеними партнерами в реалізації державної політики. У цьому процесі корисним є багаторічний досвід Франції [317].

Аналіз чинних норм про контрасигнацію, дозволяє прийти до висновку, що її нормативне регулювання потребує удосконалення. До речі, серед наявних сьогодні не врегульованих питань, деякі були раніше врегульовано Законом України «Про Кабінет Міністрів України» 2006 року, який згодом втратив чинність.

Отже, сучасний стан вітчизняного законодавства про контрасигнацію характеризується невизначеністю:

- часу здійснення контрасигнації (до чи після підписання акту главою держави; до чи після офіційного оприлюднення акту);
- форми, у якій відбувається контрасигнація;
- алгоритму процедури контрасигнації;
- можливості і правових наслідків відмови Прем'єр-міністра України та/або профільного міністра контрасигнувати відповідні акти;
- можливої розбіжності у поглядах Прем'єр-міністра та міністрів щодо контрасигнації відповідного акту;

- відповідальності Прем'єр-міністра за здійснювану контрасигнацію;
- необхідності повторної процедури контрасигнації у разі внесення змін до контрасигнованих раніше актів;
- моменту офіційного оприлюднення контрасигнованих актів, моменту набуття ними чинності.

Для усунення вказаних прогалин пропонується закріпити на законодавчому рівні наступну процедуру контрасигнації:

*«Правовий акт Президента України, що вимагає контрасигнації, після підписання Президентом України невідкладно передається до Секретаріату Кабінету Міністрів України.*

*Прем'єр-міністр України у дводенний термін з дня його отримання виносить на засідання Кабінету Міністрів України для розгляду правовий акт Президента України, переданий для контрасигнації.*

*У випадку розбіжностей у поглядах Прем'єр-міністра і міністра/міністрів щодо акту, який підлягає контрасигнації, питання їх підписання вирішується колегіально на засіданні Кабінету Міністрів України.*

*Якщо Кабінет Міністрів України в порядку, встановленому його Регламентом, схвалить правовий акт Президента України, що підлягає контрасигнації, протягом трьох днів з цього моменту за дорученням Прем'єр-міністра України він надсилається відповідному міністрові. Копія акту Президента України, у цей же строк, надсилається також Міністерству юстиції України для підготовки висновку, крім випадків, коли акт підлягає контрасигнації Міністром юстиції України. Контрасигнований міністром акт Президента України разом з висновком Міністерства юстиції України Секретаріат Кабінету Міністрів України невідкладно подає Прем'єр-міністрові України для контрасигнації.*



*Акт Президента України, контрасигнований Прем'єр-міністром та міністром, які відповідальні за акт та його виконання, Секретаріат Кабінету Міністрів повертає Адміністрації Президента України разом із супровідним листом за підписом Державного секретаря Кабінету Міністрів або одного з його заступників, до якого, у разі потреби, додається також висновок Міністерства юстиції.*

*Загальна тривалість процедури контрасигнації акта Президента України не може перевищувати п'яти днів з моменту надходження такого акта до Секретаріату Кабінету Міністрів.*

*Якщо Кабінет Міністрів України не схвалить правовий акт Президента України, переданий для контрасигнації, Кабінет Міністрів України готує вмотивовані зауваження, які Прем'єр-міністр України негайно передає Президентові України разом з правовим актом Президента.*

*Президент України може протягом наступних двох днів відповідно до зауважень Кабінету Міністрів України внести зміни у свій правовий акт і в такому вигляді знову передати його Прем'єр-міністру України для контрасигнації, після чого повторюється процедура, передбачена для початкового розгляду.*

*Якщо Кабінет Міністрів України удруге не схвалить правовий акт Президента України, Президент України не має право передавати Прем'єр-міністру України для контрасигнації правовий акт того ж змісту протягом шести місяців після його повторного відхилення.*

*Указ Президента України про оголошення або скасування надзвичайного стану передається Прем'єр-міністру України для контрасигнації негайно після підписання Президентом України. В такому випадку Прем'єр-міністр України протягом двадцяти чотирьох годин вносить указ Президента України на засідання Кабінету Міністрів України для розгляду. Якщо Кабінет Міністрів України схвалить указ Президента України, Прем'єр-міністр України здійснює*

контрасигнацію, а якщо Кабінет Міністрів України не схвалить указ Президента України, Президент України не має права звертатися протягом наступних двадцяти чотирьох годин до Прем'єр-міністра України з вимогою про контрасигнацію указу про оголошення або скасування надзвичайного стану.

Контрасигнація акту Президента України здійснюється шляхом вчинення підписів Прем'єр-міністром України та міністром, які відповідальні за акт і його виконання, на підписаному Президентом України аркуші оригінального примірника такого акту.

Правовий акт Президента України, що вимагає контрасигнації, публікується і має правові наслідки тільки у разі контрасигнації.

У разі внесення змін до контрасигнованих раніше актів Президента України необхідна повторна процедура контрасигнації.

Контрасигновані акти Президента України офіційно оприлюднюються із зазначенням посад, прізвищ та ініціалів відповідальних осіб за акт та його виконання, дати вчинення їх підпису. Не допускається контрасигнація актів Президента України підписами осіб, які тимчасово виконують обов'язки Прем'єр-міністра України чи міністра, які відповідальні за акт і його виконання. У разі зміни Прем'єр-міністра України та/чи відповідного міністра, контрасигновані раніше акти Президента України є чинними та не потребують повторної контрасигнації.

Контрасигновані акти набувають чинності після їх офіційного оприлюднення у загальному порядку.

Відповідальність за акт Президента України, що підлягає контрасигнації, та за виконання такого акту покладається на осіб, які його контрасигнували».

Така редакція нормативних положень про контрасигнацію актів Президента України має знайти втілення на законодавчому рівні. Історії України відома спроба унормувати процедурні аспекти контрасигнації у

спеціальному законі «Про скріплення підписами посадових осіб актів Президента України», проект якого було внесено на розгляд Верховної Ради України у 2000 році (законопроект № 5436 від 05.07.2000 р.). Деякі положення цього проекту варто визнати слушними, але, в той же час, він мав чимало необґрунтованих та суперечливих норм через що його не було прийнято Верховною Радою України [318]. Варто зазначити, що прийняття подібного закону, присвяченого виключно процедурі контрасигнації, вбачається недоцільним в умовах, коли сфера застосування контрасигнації в Україні вкрай обмежена – контрасигнації підлягають акти Президента України, видані з реалізації лише трьох конституційних повноважень глави держави. Однак, деталізацію процедури контрасигнації вбачається доцільним закріпити на рівні чинного законодавства про уряд, зокрема, у розділі VI Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та у главі 3 розділу 10 Регламенту Кабінету Міністрів України.

Також варто зауважити про необхідність прийняття окремого закону про Президента України, оскільки сьогодні основні положення щодо його статусу закріплені Конституцією України, обмежений обсяг якої виключає можливість детального врегулювання порядку реалізації повноважень і особливостей діяльності глави держави. Прийняття спеціального правового акту, з огляду на відсутність органічного законодавства в нашій державі, є нетрадиційним для української правової системи, але бажаним. Хоча в деяких статтях чинної Конституції України, зокрема, у статтях 77, 103, 107, 116, закріплюється обов'язковість прийняття окремих (спеціальних) законів, відносно інституту Президента зроблено виняток, оскільки не вимагається прийняття окремого закону щодо визначення повноважень глави держави [306, с. 357]. Підтримуємо думку науковців [319, с. 70], які вважають доцільним прийняття Закону «Про Президента України», в якому мають бути визначені форми і механізми реалізації Президентом

України своїх конституційних повноважень, а також пропонуємо окремий розділ цього закону присвятити питанням контрасигнації його актів. Подібні законопроекти вже були предметом розгляду Верховної Ради України (№ 3340 від 9 червня 1999 року, № 3340-1 від 29 вересня 1999 року, № 0936 від 14 травня 2002 року, № 7248 від 31 жовтня 2017 року) [320], однак, через невідповідність їхніх приписів реальним потребам держави і суспільства, вони не були прийняті парламентом. Однак, вбачаємо доцільним спершу вдосконалити на конституційному рівні норми щодо правового статусу Президента в цілому та інституту контрасигнації зокрема, а вже після цього прийняти відповідний закон «Про Президента України» (за прикладом Вірменії [321], Казахстану [322], Киргизії [323] тощо).

Окрім цього, положення щодо контрасигнації варто передбачити в окремому нормативно-правовому акті, який мав би закріплювати вимоги стосовно розробки усіх без виключення нормативно-правових актів, їхнього прийняття, набрання ними чинності тощо, а саме у законі «Про нормативно-правові акти», проекти якого перебували на розгляді Верховної Ради України (№ 2577 від 21 лютого 2007 року, № 1343 від 14 січня 2008 року, № 7409 від 1 грудня 2010 року, № 7409-1 від 15 грудня 2010 року, № 0922 від 12 грудня 2012 року), проте, через недостатню якість не були прийняті парламентом [324].

Через відсутність нормативного врегулювання значного кола питань контрасигнації існує необхідність офіційного тлумачення наявних положень щодо неї з боку Конституційного Суду України. Конституційній практиці така спроба вже відома. Так, у 2006 році Кабінет Міністрів України звертався з конституційним поданням до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положень ч. 3, 4 ст. 106 Конституції України з метою з'ясування його позиції з наступних питань: «Чи зобов'язані Прем'єр-міністр та міністр, відповідальний за акт Президента України і його виконання, скріпити

цей акт підписами, а також чи відповідатимуть Конституції України відповідні акти Президента України без їх скріплення підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт і його виконання?». Конституційний Суд України відкрив конституційне провадження у цій справі, але згодом припинив його на підставі п. 3 ст. 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» через непідвідомчість Конституційному Суду порушених у конституційному поданні питань, обґрунтовуючи це тим, що практична необхідність в офіційному тлумаченні зазначених норм Конституції України відпала через набуття чинності Законом України «Про Кабінет Міністрів України» в новій редакції 2006 року, оскільки в ньому наявні відповіді на питання, порушені в конституційному поданні [325]. Сьогодні Закон «Про Кабінет Міністрів України» 2006 року є нечинним, а чинний Закон України «Про Кабінет Міністрів України» 2014 року не врегульовує окреслених питань, тому існує потреба в офіційному тлумаченні наявних конституційних положень щодо контрасигнації.

Також, у 2011 році до Конституційного Суду України конституційне звернення з питань контрасигнації направляла Верховна Рада України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року через ігнорування процедури контрасигнації при його ухваленні. Однак Конституційний Суд відмовив у відкритті конституційного провадження у цій справі, обґрунтовуючи це тим, що суб'єкт права на конституційне подання «не навів аргументів на підтвердження неконституційності цього правового акту» [326].

Спираючись на конституційно-правову практику зарубіжних держав (наприклад, Естонії, Казахстану, Литви, Молдови, Румунії, Франції, Чехії, Японії) доцільно вести мову про введення в українське законодавство інституту контрасигнації актів уряду. До того ж, у Проекті

коаліційної угоди 2014 року передбачалась урядова реформа, в рамках якої пропонувалось введення обов'язкової контрасигнації рішень Кабінету Міністрів України міністрами, до повноважень яких відноситься реалізація відповідного рішення, а також контрасигнація Президентом рішень Прем'єр-міністра [327]. Конституція забезпечує принцип розподілу влади і обмежує владу Президента, наділивши його правом видавати укази лише в чітко визначених сферах з обов'язковою їхньою контрасигнацією, однак Конституція також може захистити від посилення влади Прем'єр-міністра, закріплюючи за Президентом можливість контрасигнувати постанови уряду в залишкових сферах. Взаємні вимоги контрасигнації підвищують підзвітність виконавчої влади і, тим самим, захистять розподіл повноважень та забезпечать існування парламенту як основного джерела законодавства і права [310]. До того ж, у випадку прийняття урядом акту екстраординарного законодавства доцільно застосовувати його контрасигнацію парламентом як спосіб контролю, при здійсненні якого парламент обов'язково повинен висловити свою позицію та прийняти остаточне рішення про долю акту уряду. Як засвідчує зарубіжна конституційна практика, такий контроль з боку законодавчого органу виступає ефективною гарантією від трансформації законотворчої функції в одну із функцій органів виконавчої влади та має бути завданням кожної демократичної держави.

Про доцільність запровадження контрасигнації актів парламенту в Україні свідчить практика її застосування в Австрії, Казахстані, Фінляндії, Чехії, Японії. Це питання вже визначалось ключовим серед пріоритетів проведення реформ в Україні («Принципи Торонто»). Сутність цих інновацій у сфері виконавчої влади полягає в оновленні Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо зміцнення виконавчої вертикалі, посилення відповідальності за розробку, виконання Програми діяльності уряду та її звітування в парламенті, перенесення навантаження з підготовки і представлення законопроектів

(професіоналізація законопроектної діяльності) до уряду, запровадження обов'язкової контрасигнації законопроектів, підготовлених народними депутатами, урядом [328]. Однак, у цьому випадку метою контрасигнації актів парламенту урядом не можна вважати обмеження повноважень парламенту, мова йде про перекладення відповідальності за виконання цих актів та форму превентивного (запобіжного) контролю у сфері законодавчої діяльності задля захисту прав людини від потенційно свавільних рішень парламенту.

Контрасигнація актів органів місцевого самоврядування в Україні сьогодні є актуальним питанням. Як вже зазначалось раніше, вона не передбачена чинним законодавством України (не можна плутати контрасигнацію актів органу місцевого самоврядування з візуванням таких актів, яке здійснюється муніципальними службовцями у переважній більшості місцевих рад [329]), однак робота в цьому напрямку ведеться.

Ще у 2008 році відбулася спроба ввести «президентський» контроль щодо місцевого самоврядування через запропоновані зміни до законів України про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування, в яких передбачалась вимога обов'язкової контрасигнації головою місцевої державної адміністрації всіх рішень відповідної ради. Обґрунтування введення такої вимоги полягала у меті запобігання «самодурства» місцевих рад, що нібито можуть приймати антиконституційні акти (про це зазначав заступник голови Секретаріату Президента України Пукшин І. Г.). З огляду на такі президентські пропозиції посадовці місцевого самоврядування говорили про фактичне скасування місцевого самоврядування в умовах, коли кожне рішення місцевої влади залежатиме від волі і настрою однієї призначеної президентом і невідповідної територіальній громаді посадової особи. Науковці різко висловлювались щодо пропонованих змін, ставлячи питання: «чому замість зрозумілого всім (й загальноприйнятого в

демократичному світі) механізму судового оскарження таких рішень Президентом України пропонується альтернатива «самодурства» з боку голів держадміністрацій?» [330].

Також, у цьому контексті варто зауважити на актуальному питанні запровадження інституту префекта в нашій державі, що визначено метою законопроектів «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 року [331] та «Про префектів» від 16.11.2015 року [332]. Зазначені законопроекти базуються на зарубіжному досвіді, зокрема, Франції, оскільки саме вона може бути прикладом для України у питанні збереження унітарності в умовах децентралізації влади. До того ж, нею була досягнута збалансованість між повноваженнями органів місцевого самоврядування та контролем префектів, на відміну від Італії, Іспанії та Німеччини, де цей баланс порушено [333, с. 57]. Хоча в різних державах використовуються відмінні терміни для позначення цих посадовців (наприклад, у Франції «*préfet*», в Італії «*prefetti*», в Іспанії «*delegado*»), однак у кожному випадку – це державний службовець, який представляє місцеву виконавчу влади задля здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

У п. 1.1.4 Проекту коаліційної угоди 2014 року також вказувалось про перспективи «запровадження прозорих механізмів адміністративного нагляду органів державної влади за органами місцевого самоврядування, які не суперечитимуть принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та не блокуватимуть діяльність органів місцевого самоврядування у разі виникнення спірних питань, а також про реорганізацію місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу» [327].

Внесеним Президентом України до Верховної Ради України проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13.12.2019 р. № 2598 [334] було



передбачено, що виконавчу владу в областях і округах, містах Києві та Севастополі мають здійснювати префекти та територіальні органи центральних органів виконавчої влади. У проекті визначається, що префект має призначатися на посаду та звільнятися з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, а під час здійснення своїх повноважень має бути підзвітним та підконтрольним Президентові України та Кабінетові Міністрів України. Проектом визначаються наступні повноваження префекта на відповідній території:

- 1) здійснює адміністративний нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування у випадках та порядку, визначених Конституцією та законами України;
- 2) спрямовує і координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює адміністративний нагляд за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;
- 3) забезпечує взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;
- 4) вносить Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою громади, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, та про тимчасове зупинення у зв'язку з цим повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради;
- 5) здійснює інші повноваження, визначені законами України.

Зазначено також, що на підставі і в порядку, що визначені законом, префект видає акти, які є обов'язковими на відповідній території, та, у визначених Конституцією та законами України випадках, акти префектів можуть бути скасовані Президентом України чи Кабінетом Міністрів України. Щодо актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування вказано, що їх дію з мотивів

невідповідності Конституції чи законам України префект призупиняє з одночасним зверненням до суду. Таким чином, відповідно до запропонованих конституційних змін, повноваження органів публічної влади на місцевому рівні мали зазнати докорінних змін, було передбачено ліквідацію делегування повноважень на місцевому рівні, а замість місцевих державних адміністрацій планувалось запровадження інституту префекта з координаційно-наглядовими функціями в межах відповідних територій. Однак, Президент України відкликав цей законопроект та відправив його на доопрацювання.

Отже, у сучасних умовах проведення реформи децентралізації влади в Україні, яка була започаткована в 2014 році Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [335], важливим кроком визначено введення інституту префекта задля створення ефективного нагляду за додержанням приписів Конституції України та законністю рішень органів місцевого самоврядування. Двохсотлітній зарубіжний досвід функціонування цього інституту засвідчує його дієвість та є вкрай важливим для нашої держави [336]. Однак, повністю запозичити вдалу його французьку модель до українських реалій не вбачається можливим через наявність традицій інституційної недисциплінованості. У спеціальному законі «Про префектів», який варто прийняти після введення інституту префекта на конституційному рівні, слід, серед іншого, чітко відмежувати дану посаду від інших державних посад, визначити незалежність префекта від місцевих політичних еліт, від зміни Президента чи уряду, закріпити його обрання за результатами відкритого конкурсу, врегулювати питання взаємовідносин префекта та Президента України. Безперечно, введення інституту префекта сприятиме забезпеченню унітарності України, її територіальної цілісності, дотриманню законності органами місцевого самоврядування, і, як результат, забезпеченню захисту прав та свобод громадян як членів територіальних громад. Однак, у питанні закріплення

контрасигнації актів органів місцевого самоврядування варто враховувати, що досвід багатьох розвинутих держав засвідчує, що пряме державне управління на місцях, зазвичай, позитивно позначається на місцевому управлінні, підвищуючи пріоритетність державних інтересів над місцевими, але, водночас, у державах, що розвиваються, до числа яких належить Україна, воно може суперечити принципам місцевого самоврядування та навіть підміняти його. Для нашої держави в сучасних умовах це може спричинити фактичне скасування місцевого самоврядування. Отже, у контексті реформи децентралізації влади, що започаткована в Україні та сьогодні набирає обертів, запровадження контрасигнації актів органів місцевого самоврядування вважається неприйнятним [337, с. 115].

Підсумовуючи, варто зазначити, що створення дієвої моделі організації державної влади в Україні на ґрунтовних правових засадах з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду державного будівництва повинно стати основною метою політично-правової реформи, напрямки, зміст і доцільність якої вже нині обговорюються усіма політичними силами та досліджуються науковцями, адже, відомо, що відсутність справедливих та науково обґрунтованих засад побудови державної влади спричиняє конфлікти між суб'єктами влади [338]. Однак, демократичні принципи та методи не можна просто механічно запозичити, оскільки вони мають стати осмисленою необхідністю та частиною національного способу життя, що відбувається не в ході прийняття певного нормативно-правового акту, а в результаті тривалої соціальної еволюції.

## Висновки до розділу 2

Встановлено, що для надання комплексної конституційно-правової характеристики процедури застосування контрасигнації необхідно визначити підстави, принципи та умови застосування контрасигнації, а також правові наслідки та гарантії її здійснення.

Запропоновано підставами застосування контрасигнації вважати певну сукупність юридичних фактів, при яких її застосування є можливим. До них належать юридичні (правові/нормативні) підстави (правові норми, які обґрунтовують цю процедуру та містять її об'єктивні і суб'єктивні ознаки) та фактичні підстави (обставини, через наявність яких робиться необхідним здійснення контрасигнації).

Юридичними (правовими/нормативними) підставами застосування контрасигнації визнано положення чинних нормативно-правових актів, що регламентують контрасигнацію та спричиняють її застосування.

Фактичні підстави застосування контрасигнації передбачають реалізацію її мотивів, мети, завдань та функцій.

Мотиви контрасигнації як засіб, за допомогою якого обґрунтовується доцільність застосування контрасигнації, запропоновано класифікувати на стратегічні (забезпечення результативності і ефективності державного управління, взаємодії та узгодженої роботи органів публічної влади); функціонально-психологічні (особисті мотиви політичного менеджменту, намагання збільшити вплив керівництва державою, обмеження влади певного посадовця чи органу публічної влади); інноваційні (трансформація системи державного управління, пов'язана з внутрішньосистемними потребами державного апарату щодо забезпечення ефективності діяльності органів влади та програмування і прогнозування розвитку державного управління); фінансові (економічна обґрунтованість прийнятих рішень, зниження фінансових витрат); специфічні мотиви (пов'язані зі специфікою діяльності глави держави і органів публічної влади). Мотиви застосування контрасигнації повинні

бути чітко визначені на законодавчому рівні, оскільки необґрунтоване (безпідставне) її здійснення/нездійснення може призвести до зловживання правом, гальмування правотворчого процесу та інших негативних наслідків.

Мета контрасигнації виражає прагнення до конкретного кінцевого результату контрасигнації та полягає у забезпеченні реалізації системи стримувань і противаг, сприянні досягненню компромісу між органами публічної влади та унеможливленні зловживання ними повноваженнями, поліпшенні якості правозахисту громадян.

Завдання контрасигнації виступають засобом реалізації мети контрасигнації та полягають у наступному: 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.

Функції контрасигнації як основні напрями впливу на відносини між учасниками процедури контрасигнації запропоновано класифікувати на контрольну (здійснення контролю за нормотворчою діяльністю глави держави і органів публічної влади з боку контрасигнуючого суб'єкта, спрямованого на недопущення прийняття незаконних рішень), регулятивну (налагодження ефективної взаємодії різних органів публічної влади, посадових осіб, результатом якої є прийняття узгодженого та компромісного рішення), забезпечувальну (забезпечення належної якості акту, що здатний ефективно впливати на суспільні відносини), адміністративну (організація процесу виконання актів глави держави та органів публічної влади), сервісну (здійснення заходів щодо ефективності та швидкості прийняття рішення й досягнення результату, адаптування алгоритму прийняття рішень до конкретного випадку),

погоджувальну (сприяння консолідації зусиль між різними гілками влади у виробленні ними спільної політики).

Принципи застосування контрасигнації запропоновано визначити як основоположні засади, що закріплені чи впливають зі змісту Конституції та законів України, на яких ґрунтується застосування контрасигнація та які характеризують контрасигнацію з позиції її відповідності вимогам Конституції, демократичним засадам розвитку суспільства та держави. Обґрунтована доцільність поділу принципів застосування контрасигнації на загально-правові принципи (верховенство права, законність, гласність, демократизм, пріоритетність захисту прав і свобод людини та громадянина); загальні принципи діяльності органів публічної влади (незалежність, недоторканність, наступність, безперервність, науковість, професіоналізм, оперативність, колегіальність, відповідальність); спеціальні принципи (обґрунтованість, вмотивованість, доцільність, своєчасність, політична та особиста неупередженість, ефективність правотворчого процесу, узгодженість інтересів у правотворчій діяльності). Законодавство України у питанні закріплення принципів застосування контрасигнації та механізму їх реалізації має певні прогалини, які необхідно усунути шляхом внесення відповідних законодавчих доповнень задля забезпечення відповідності контрасигнації демократичним та правовим засадам державного та суспільного розвитку.

З'ясовано, що особливостями умов застосування контрасигнації як сукупності зазначених в нормах конституції і законів обставин, при яких вона реалізовується, є наступне:

1) контрасигнації підлягають підзаконні нормативно-правові акти, але в деяких державах контрасигнуються також закони. Класичним прикладом є контрасигнація актів глави держави, що є вимогою в умовах парламентарних монархій і парламентських республік, змішаних республік. Найменше його практикують в президентських республіках.

Не використовують цей інститут в абсолютних монархіях. Контрасигнація актів уряду та парламенту теж впроваджується, але не так активно. Контрасигнації актів органів місцевого самоврядування наявна в деяких державах з континентальною та змішаною моделями місцевого самоврядування;

2) сфера застосування контрасигнації, а саме перелік повноважень глави держави та/або органів публічної влади, реалізація яких потребує контрасигнації, може бути необмеженою та обмеженою (у більшості держав з різними формами правління є обмеженою);

3) контрасигнацію здійснюють представники виконавчої гілки влади одноосібно чи колегіально, однак наявні випадки контрасигнації актів парламентом;

4) конституційні приписи щодо контрасигнації майже усіх держав світу сформульовані у невизначений спосіб, без конкретизації алгоритму її проведення, який запропоновано 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. Доведена необхідність нормативного закріплення чіткого алгоритму процедури контрасигнації з урахуванням представлених стадій задля уникнення непорозумінь та порушень при застосуванні контрасигнації, які так часто трапляються на практиці.

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). У системі організаційних гарантій особливу роль відведено діяльності органів судової влади, зокрема конституційному суду та адміністративним судам.

Доведено, що сучасний стан вітчизняного законодавства про контрасигнацію характеризується невизначеністю: часу здійснення контрасигнації (до чи після підписання акту главою держави; до чи після офіційного оприлюднення акту); форми, у якій відбувається контрасигнація; можливості і правових наслідків відмови Прем'єр-міністра України та/або профільного міністра контрасигнувати відповідні акти; можливої розбіжності у поглядах Прем'єр-міністра та міністрів щодо контрасигнації відповідного акту; відповідальності Прем'єр-міністра за здійснювану контрасигнацію; необхідності повторної процедури контрасигнації у разі внесення змін до контрасигнованих раніше актів; моменту офіційного оприлюднення контрасигнованих актів, моменту набуття ними чинності.

Для усунення вказаних прогалин розроблено конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавчого врегулювання процедури контрасигнації, для реалізації яких підготовлена редакція відповідних положень.

Наведено аргументи щодо доцільності існування інституту контрасигнації актів глави держави в конституційному праві України та акцентовано на необхідності удосконалення його нормативної регламентації, зокрема, запропоновано внести відповідні зміни до Конституції України з подальшою конкретизацією процедури контрасигнації в чинному поточному законодавстві, а саме в Законах



України «Про Кабінет Міністрів України» (розділ VI), 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.

Спираючись на конституційно-правову практику зарубіжних держав, запропоновано ввести в конституційне право України 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. Запровадження контрасигнації актів органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі її розвитку визнано недоцільним.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено комплексне дослідження 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.

Основні висновки розкриваються в наступних положеннях.

1. 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; форма урядового контролю; складова парламентського контролю.

2. На основі зіставлення з суміжними поняттями, такими як «скріплення підписом», «візування», «санкціонування», «промульгація», «контрасигіляція», «контрасигнатура», «контрасигнування», запропоновано авторське визначення контрасигнації, 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.

3. 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 об'єкт (контрасигнація акту глави держави, уряду, парламенту, органу місцевого самоврядування) та суб'єкт (контрасигнація представниками виконавчої гілки влади, парламентом); на форми – сферу застосування

(обмежена, необмежена форма контрасигнації); на типи – характер відповідальності контрасигнуючого суб'єкта (адміністративний, політичний, змішаний типи контрасигнації). На основі цього поділу українську модель контрасигнації охарактеризовано як контрасигнацію актів глави держави представниками виконавчої гілки влади, обмеженої форми, змішаного типу.

4. 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: під час періоду 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 М. Драгоманова 1884 р. та М. Міхновського 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.

5. Встановлено, що конституційно-правове закріплення контрасигнації залежить від форми правління в державі – 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 в Україні регламентована контрасигнація актів глави держави на конституційному, законодавчому і підзаконному рівні, однак існує необхідність законодавчого врегулювання її процедурних аспектів.

6. 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).

7. Систематизовано принципи застосування контрасигнації, які мають бути нормативно закріпленими, 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).

8. З'ясовано особливості умов застосування контрасигнації шляхом визначення кола правових актів, що підлягають контрасигнації (класичним прикладом є контрасигнація актів глави держави; менш активно застосовується контрасигнація актів уряду та парламенту; контрасигнація актів органів місцевого самоврядування наявна в деяких державах з континентальною та змішаною моделями 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 (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);

9. 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.

10. 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).

11. 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 в Конституції України термін «контрасигнація» замість вживаного поняття «скріплення підписом» актів Президента України;

- визначити на законодавчому рівні наступні неврегульовані процедурні аспекти контрасигнації актів Президента України: час здійснення контрасигнації (до чи після підписання акту главою держави; до чи після офіційного оприлюднення акту); процесуальні строки процедури контрасигнації; форму, у якій відбувається контрасигнація; алгоритм процедури контрасигнації; можливість і правові наслідки відмови Прем'єр-міністра України та/або профільного міністра контрасигнувати відповідні акти; можливість розбіжності у поглядах Прем'єр-міністра та міністрів щодо контрасигнації відповідного акту; відповідальність Прем'єр-міністра за здійснювану контрасигнацію; необхідність повторної процедури контрасигнації у разі внесення змін до контрасигнованих раніше актів; момент офіційного оприлюднення контрасигнованих актів, момент набуття ними чинності. Для врегулювання зазначених процедурних аспектів контрасигнації актів Президента України підготовлено наступну редакцію нормативних положень:

*«Правовий акт Президента України, що вимагає контрасигнації, після підписання Президентом України невідкладно передається до Секретаріату Кабінету Міністрів України.*

*Прем'єр-міністр України у дводенний термін з дня його отримання виносить на засідання Кабінету Міністрів України для розгляду правовий акт Президента України, переданий для контрасигнації.*

*У випадку розбіжностей у поглядах Прем'єр-міністра і міністра/міністрів щодо акту, який підлягає контрасигнації, питання їх підписання вирішується колегіально на засіданні Кабінету Міністрів України.*

*Якщо Кабінет Міністрів України в порядку, встановленому його Регламентом, схвалить правовий акт Президента України, що підлягає контрасигнації, протягом трьох днів з цього моменту за дорученням Прем'єр-міністра України він надсилається відповідному міністрові. Копія акту Президента України, у цей же строк, надсилається також Міністерству юстиції України для підготовки висновку, крім випадків, коли акт підлягає контрасигнації Міністром юстиції України. Контрасигнований міністром акт Президента України разом з висновком Міністерства юстиції України Секретаріат Кабінету Міністрів України невідкладно подає Прем'єр-міністрові України для контрасигнації.*

*Акт Президента України, контрасигнований Прем'єр-міністром та міністром, які відповідальні за акт та його виконання, Секретаріат Кабінету Міністрів повертає Адміністрації Президента України разом із супровідним листом за підписом Державного секретаря Кабінету Міністрів або одного з його заступників, до якого, у разі потреби, додається також висновок Міністерства юстиції.*

*Загальна тривалість процедури контрасигнації акта Президента України не може перевищувати п'яти днів з моменту надходження такого акта до Секретаріату Кабінету Міністрів.*

*Якщо Кабінет Міністрів України не схвалить правовий акт Президента України, переданий для контрасигнації, Кабінет Міністрів*

*України готує вмотивовані зауваження, які Прем'єр-міністр України негайно передає Президентові України разом з правовим актом Президента.*

*Президент України може протягом наступних двох днів відповідно до зауважень Кабінету Міністрів України внести зміни у свій правовий акт і в такому вигляді знову передати його Прем'єр-міністру України для контрасигнації, після чого повторюється процедура, передбачена для початкового розгляду.*

*Якщо Кабінет Міністрів України удруге не схвалить правовий акт Президента України, Президент України не має право передавати Прем'єр-міністру України для контрасигнації правовий акт того ж змісту протягом шести місяців після його повторного відхилення.*

*Указ Президента України про оголошення або скасування надзвичайного стану передається Прем'єр-міністру України для контрасигнації негайно після підписання Президентом України. В такому випадку Прем'єр-міністр України протягом двадцяти чотирьох годин вносить указ Президента України на засідання Кабінету Міністрів України для розгляду. Якщо Кабінет Міністрів України схвалить указ Президента України, Прем'єр-міністр України здійснює контрасигнацію, а якщо Кабінет Міністрів України не схвалить указ Президента України, Президент України не має права звертатися протягом наступних двадцяти чотирьох годин до Прем'єр-міністра України з вимогою про контрасигнацію указу про оголошення або скасування надзвичайного стану.*

*Контрасигнація акту Президента України здійснюється шляхом вчинення підписів Прем'єр-міністром України та міністром, які відповідальні за акт і його виконання, на підписаному Президентом України аркуші оригінального примірника такого акту.*

*Правовий акт Президента України, що вимагає контрасигнації, публікується і має правові наслідки тільки у разі контрасигнації.*



*У разі внесення змін до контрасигнованих раніше актів Президента України необхідна повторна процедура контрасигнації.*

*Контрасигновані акти Президента України офіційно оприлюднюються із зазначенням посад, прізвищ та ініціалів відповідальних осіб за акт та його виконання, дати вчинення їх підпису. Не допускається контрасигнація актів Президента України підписами осіб, які тимчасово виконують обов'язки Прем'єр-міністра України чи міністра, які відповідальні за акт і його виконання. У разі зміни Прем'єр-міністра України та/чи відповідного міністра, контрасигновані раніше акти Президента України є чинними та не потребують повторної контрасигнації.*

*Контрасигновані акти набувають чинності після їх офіційного оприлюднення у загальному порядку.*

*Відповідальність за акт Президента України, що підлягає контрасигнації, та за виконання такого акту покладається на осіб, які його контрасигнували».*

– 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

зادля 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.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Декларація прав людини і громадянина 1789 р. URL: <https://constituante.livejournal.com/10253.html>
2. Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск: Изд-во Томского университета, 1988. 405 с.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. (Із змінами).
4. Ломжець Ю. В. Проблеми формування моделі розподілу влади в Україні. *Вісник СевНТУ*. 2010. Вип. 112. С. 59-62.
5. Процюк І. В. Поділ та єдність державної влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Вип. 14. С. 70-76.
6. Жук Н. А. Парламент, Президент, уряд: через взаємостримування до рівноваги. Х.: Харків юрид., 2007. 320 с.
7. Фрицький Ю. Система стримувань і противаг як засіб організації та функціонування державної влади в Україні. *Юридичний вісник*. 2013. №4. С. 17-22.
8. Словник іншомовних слів за ред. Мельничука О. С. URL: <http://slovopedia.org.ua/42/53402/284456.html>
9. Большой юридический словарь / А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А. Я. Сухарева. 2003. URL: <http://sbiblio.com/biblio/content.aspx?dictid=173&wordid=1283032>
10. Справочный коммерческий словарь / Под ред. проф. Н. Г. Филимонова. 1926. URL: [http://commercial\\_dictionary.academic.ru](http://commercial_dictionary.academic.ru)
11. Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка. 2012. URL: <https://ushakovdictionary.ru>
12. Коліушко І. Проблеми здійснення виконавчої влади в конституційній системі України. *Науковий вісник Чернівецького*

університету: Зб. наук. праць. Спецвипуск. Вип. 641: Правознавство. Чернівці: ЧНУ, 2012. С. 94-98.

13. Словник української мови. 1978. URL: <http://sum.in.ua/s/osvita>

14. Мюллер В. К. Англо-русский словарь. М., 1995. 2106 с.

15. Берназюк Я. О. Особливості урядового контролю за нормотворчою діяльністю Президента України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 7. С. 41-48.

16. Головатий С. Скріплення підписом: контрасигнація чи візування? *Українське право*. 1997. № 3. С. 187-196.

17. Гринюк Р. Ф. Інститут скріплення підписом актів Президента України: контрасигнування чи візування? *Правничий часопис Донецького університету*. 2006. №2(16). С. 84-86.

18. Пояснительный словарь. URL: [https://www.e-reading.club/chapter.php/23110/47/Zagrebel%27nyii\\_-\\_Evpraksiya.html](https://www.e-reading.club/chapter.php/23110/47/Zagrebel%27nyii_-_Evpraksiya.html)

19. Купченко Т. Правовий механізм контрасигнації актів Президента України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 1. С. 76-80.

20. Колисенко А. І. Поняття «контрасигнація» та близькі до нього терміни. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. Випуск 39. Том 1. 2016. С.34-38.

21. Совгиря О. В. Інститут контрасигнування актів глави держави в Україні: правова природа та проблеми законодавчого регулювання. *Вісник Київського нац. унів-ту ім. Т. Шевченка*. Юр. науки. 2010. Вип. 85. С. 66-70.

22. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Х.: Консум, 2001. 656 с.

23. Григорук Н. Г. Процесуальні аспекти указів Президента України як джерел конституційного права / Джерела конституційного права / авт. Шемшученко Ю. С., Пархоменко Н. М., Скрипнюк О. В., Ющик О. І., Шаповал В. М. та ін. К.: Наукова думка, 2010. С. 287-295.

24. Приймак Д. Ю. Конституционно-правовой статус председателя Правительства Российской Федерации: автореф. дис. ...к. ю. н.: 12.00.02. Ростов н/Д, 2008. 24 с.
25. Колюх В. В. Невідповідальність і недоторканність як принципи конституційного статусу глави держави. *Віче*. 2015. №5. С.17-19.
26. Окушева Р. Т. Контрасигнатура – новый институт конституционного права: проблемы реализации. *Право и государство*. 2000. №1. С. 80-87.
27. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): дис. ... к. ю. н.: 12.00.02. К., 2002. 200 с.
28. Барциц И. Н. Контрасигнатура // Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Том 1. Отв. ред. И. Н. Барциц. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 353-354.
29. Сафинов К. Б. Правительство Республики Казахстан: функции, созидательно–организаторская и правоустанавливающая его деятельность на переходном этапе: автореф. дис. ... д. ю. н.: 12.00.02. Алматы, 2002. 22 с.
30. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Конституції України / під. ред. В. Л. Мусіяка. К.: Центр навчальної літератури, 2011. 544 с.
31. Молдован В. В. Конституційне право: опорні конспекти: навч. посібник / В. В. Молдован, В. Ф. Мелащенко. К.: Юмана, 1996. 272 с.
32. 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.
33. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів. К.: Либідь, 2005. 568 с.
34. Мельниченко В., Плахотнюк Н. Інститут президента в Україні: стан та перспективи розвитку. *Право України*. 2009. №12. С. 18-29.
35. Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: дис. ... к. ю. н.: 12.00.02. К. 2005. 189 с.

36. Кириченко Ю. М., Кірмач А. В. Конституційне право // Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005-2006 роки) / За заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка. К.: Вид. Конус-Ю. 2007. 496 с.
37. Эррио Э. Эпизоды 1940-1944. М., 1961. 120 с.
38. Алексеев А. С. Безответственность монарха и ответственность правительства. М.: тип. т-ва И.Д. Сытина. 1907. 71 с.
39. Филиппова Н. А. Институт контрасигнатуры и конституционные гарантии автономии правительств в постсоветских государствах. *Политическая экспертиза*. 2006. Т. 2. № 2. С. 268-279.
40. Скрипнюк О. В., Федоренко В. Л. Нормотворча та нормопроєктна діяльність Президента України: поняття, зміст, ключові ознаки / Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроєктне забезпечення: монографія / О. В. Скрипнюк, В. Л. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін. К.: НАДУ, 2011. С. 38-68.
41. Болдирев С. В. Інститут контрасигнації як засіб взаємодії Президента та уряду України: проблеми та перспективи. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Випуск 27. С.53-61.
42. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2002. 668 с.
43. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 17-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2013. 521 с.
44. Лагутов Ю. Е. Конституційний статус і відповідальність глави уряду: європейський досвід і вітчизняна практика. *Трибуна*. 2009. № 5-6. С. 36-38.
45. Кобрин В. С. Проблеми практичного функціонування інституту контрасигнування актів глави держави в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки: збірник наукових праць. 2016. № 845. С. 200-205.

46. Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. Х.: Ксілон, 2001. 280 с.

47. Макаров Г. В. Нормотворча діяльність глави держави: зарубіжний досвід та вітчизняна практика. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 1. С. 5-13.

48. Малкіна Г. М. Інститут контрасигнатури у системі способів реалізації політичної відповідальності: світовий та український досвід. Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки: зб. наук. пр. К.: Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2010. Вип. 36. С. 342-347.

49. Куцин Я. М. Інститут контрасигнатури – як складова парламентського контролю: порівняльно–правовий аналіз. *Web of scholar*. 2018. 3(21). Vol.4. С. 39-45. URL: <https://ws-conference.com/webofscholar> С. 39-45.

50. Малишкіна Н. О. Конституційне регулювання контрасигнації як механізм взаємодії Президента України з Кабінетом Міністрів України. Матеріали VI Всеукраїнської наукової конференції «Теорія та практика сучасної юриспруденції». Х.: Асоціація випускників Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого. Харків: 2015. С.156-157.

51. Дахова І.І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект.: автореф. дис... к. ю. н.: 12.00.02. Х., 2006. 20 с.

52. Мазур Д. В. Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект): дис. ... к. ю. н.: 12.00.01. Х., 2007. 188 с.

53. Федоров Г. Контрасигнация некоторых юридических актов. *Закон и жизнь*. 2013. №12. С. 4-7.

54. 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.

55. 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.

56. Копиленко О. Л. Правознавство: Кредитно-модульний курс: навчальний посібник / О. Л.Копиленко, Ю. І. Римаренко, Л. І. Мозковий. К.: «ВД Професіонал», 2007. 400 с.

57. Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право. К.: Княгиня Ольга, 2007. 416 с.

58. Конституционные акты Великобритании. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/u k/uk-old-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/u k/uk-old-r.htm)

59. Конституция Соединенных Штатов Америки (1787). URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm>.

60. Польская конституция (1791). URL: [http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Polen/XVIII/1780-1800/Verfassung\\_1791/text2.phtml?id=12700](http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Polen/XVIII/1780-1800/Verfassung_1791/text2.phtml?id=12700)

61. Конституция Франции (1791). URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1791.htm>

62. Конституция Швеции (1810). URL: <http://sci-book.com/gosudarstva-prava-istoriya/struktura-konstitutsii-shvetsii-53958.html>

63. Конституция Испанской монархии (1812). URL: <https://www.wdl.org/ru/item/15287/>

64. Конституция Королевства Норвегия (1814). URL: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-норвегии>



65. Конституция Греции (1822). URL:  
[http://ru.althistory.wikia.com/wiki/Королевство\\_Греция\\_\(Свобода,\\_равенство,\\_братство!\)](http://ru.althistory.wikia.com/wiki/Королевство_Греция_(Свобода,_равенство,_братство!))
66. Конституция Бельгии (1831). URL:  
[http://artlibrary2007.narod.ru/cons/cons\\_belgii\\_rus.doc](http://artlibrary2007.narod.ru/cons/cons_belgii_rus.doc)
67. Конституция Дании (1849). URL:  
[http://artlibrary2007.narod.ru/cons/cons\\_daniay\\_rus.doc](http://artlibrary2007.narod.ru/cons/cons_daniay_rus.doc)
68. Конституция Великого герцогства Люксембург (1868). URL:  
[http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/luxemburg/luxbrg-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/luxemburg/luxbrg-r.htm)
69. Конституция Германской Империи (1871). URL:  
[https://studbooks.net/58690/pravo/konstitutsiya\\_germanskoy\\_imperii\\_aprelya\\_1871](https://studbooks.net/58690/pravo/konstitutsiya_germanskoy_imperii_aprelya_1871)
70. Конституция Боливии (1826). URL: <http://scicenter.online/kniga-sravnitelnoe-pravo-scicenter/paragraf-vtoroy-konstitutsionnyie-idealyi-83718.html>
71. Конституция Аргентины (1853). URL:  
<http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=7070>
72. Конституция Колумбии (1853). URL:  
<https://sites.google.com/site/ustavniky/home/konstitucia/konstitucii-kvalificirovannyh-gosudarstv/kolumbia-konstitucia-rus>
73. Конституционный акт Канады (1867). URL:  
[http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/canada/canada-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/canada/canada-r.htm)
74. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): пер. с венг. М.: Юристъ, 2001. 292 с.
75. Конституция Австрийской Республики (1920). URL:  
<https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-австрийской-республики>

76. Constitution of the Republic of Latvia (1922). URL: [https://www.servat.unibe.ch/icl/lg00000\\_.html](https://www.servat.unibe.ch/icl/lg00000_.html)

77. Сухонос В. В. Інститут глави держави в умовах республіки: конституційно-правовий та історико-теоретичний аспекти: монографія. Суми: Університетська книга, 2013. 318 с.

78. Сушко О. О. Історико-правові засади становлення та розвитку інституту контрасигнації. *Держава та регіони. Серія: Право*. Випуск № 2, 2019. С. 29-34.

79. Конституция Королевства Швеции (1974). URL: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-швеции>

80. Гринюк Р. Ф., Нікітенко Л. О. Проблеми сучасного конституціоналізму: Навч. посібник. Донецьк: ДонНУ, 2014. 199 с.

81. Мироненко О. Український конституціоналізм. Українське державотворення: невитребуваний потенціал: словник-довідник за ред. О. М. Мироненка. К.: Либідь, 1997. С. 498-501.

82. Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького від 05.04.1710 р. URL: <http://constituanta.blogspot.com/2011/03/1710.html>

83. Драгоманов М. Проектъ оснований Устава украинскаго общества «Вольный Союз» – «Вільна Спілка». URL: <http://constituanta.blogspot.com/2011/08/1884.html>

84. Міхновський М. Основний Закон «Самостійної України» – спілки народу українського. URL: [http://constituanta.blogspot.com/2011/08/1905\\_05.html](http://constituanta.blogspot.com/2011/08/1905_05.html)

85. Основные Законы Российской империи (1906). URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/apr1906.htm>

86. Кравчук В. М. Правові засади інституту контрасигнування актів Президента України як засобу реалізації політичної відповідальності. Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі

державотворення: Матеріали V наук.-практ. конф., 27 жовт. 2011 р. / за ред. Т. М. Литвиненко, В. Я. Малиновського. Луцьк, 2011. С. 25-27.

87. Duplom cesarski z 20 października 1860, Nr 226 D. U. P. urządzający wewnętrzne stosunki Monarchii // Schlichting A. Ustawy zasadnicze cesarstwa austriackiego. Kraków: Drukarnia J. Fischera, 1885. S. 1.

88. Landes-Ordnung für das Königreiche Galicien und Lodomerien sammt dem Grossherzogthume Krakau // Sammlung der auf die Konstitution des Österreichischen Staates und des Königreichs Galizien und Lodomerien dann des Grossherzogthums Krakau bezug Nehmenden Dokumenten. Lwów: Z drukarni Zakł. narod. im. Ossolińskich, 1868. S. 121-150.

89. Моряк-Протопопова Х. Становлення у Галичині органів місцевої влади і місцевого самоврядування у 1772-1918 рр. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2017. Випуск 64. С. 64-78.

90. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29.04.1918 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>

91. Звернення програмного характеру гетьмана Павла Скоропадського «Грамота до всього українського народу» від 29.04.1918 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-18>

92. Закони про тимчасовий державний устрій України від 29.04.1918 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18>

93. Конституція Західноукраїнської Народної Республіки (проект Станіслава Дністрянського) 1920 р. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2012/08/1920.html>

94. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: дис. ... к. ю. н.: 12.00.02. Харків, 2004. 212 с.

95. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Закон від 20.04.1978 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1978. № 18. Ст. 268.

96. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 18. Ст. 133.

97. 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.

98. Сухонос В. В. Монархія як державна форма: історико-теоретичний та конституційно-правовий аспекти: монографія. Суми: Мрія-1, 2010. 368 с.

99. Constitution of Australia (1900). URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A03181>

100. Конституція Бельгії (1994). URL: <https://legalns.com/download/books/cons/belgium.pdf>

101. Конституція Королівства Данія (1953). URL: <http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php>

102. Constitution of Spain (1978). URL: [https://www.servat.unibe.ch/icl/sp00000\\_.html](https://www.servat.unibe.ch/icl/sp00000_.html)

103. Конституція Канади (1982). URL: <http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php>

104. Constitution of the Kingdom of the Netherlands (1983). Mode of access: [///D:/Games/Netherlands\\_Constitution\\_as\\_of\\_2015\\_nl.pdf](http://D:/Games/Netherlands_Constitution_as_of_2015_nl.pdf)

105. Конституція Японії (1947). URL: <https://legalns.com/download/books/cons/japan.pdf>

106. Конституції Албанії (1998). URL: <http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php>

107. Конституция Боснии и Герцеговины (1995). URL: [https://legalns.com/download/books/cons/bosnia\\_and\\_herzegovina.pdf](https://legalns.com/download/books/cons/bosnia_and_herzegovina.pdf)
108. Конституция Республики Армения (1995). URL: [http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/armen\\_const.htm](http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/armen_const.htm)
109. Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia (1995). URL: [https://www.servat.unibe.ch/icl/et00000\\_.html](https://www.servat.unibe.ch/icl/et00000_.html)
110. Конституція Республіки Ірландія (1937). URL: <http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php>
111. Constitution of the Republic of Slovenia (1991). URL: [https://www.servat.unibe.ch/icl/si00000\\_.html](https://www.servat.unibe.ch/icl/si00000_.html)
112. Constitution of the Switzerland (1999). URL: [https://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000\\_.html](https://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html)
113. Конституция Республики Беларусь (1994). URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnyedokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>
114. Constitution of the Federative Republic of Brazil (1988). URL: [https://www.servat.unibe.ch/icl/br00000\\_.html](https://www.servat.unibe.ch/icl/br00000_.html)
115. Конституция Республики Казахстан (1995). URL: [http://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution)
116. Constitution of Colombia (1991). URL: [http://confinder.richmond.edu/admin/docs/colombia\\_const2.pdf](http://confinder.richmond.edu/admin/docs/colombia_const2.pdf)
117. Конституция Мавритании (1991). URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=65>
118. Конституция Мадагаскара (2010). URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=66>
119. Конституція Турецької Республіки (1982). URL: <http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php>
120. Constitution of the Republic of Chile (1980). URL: <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Chile.pdf>

121. Конституция Кыргызской республики (2010). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913?cl=ru-ru>

122. Constitution de la VII<sup>e</sup> République Niger (2010). URL: <https://mjp.univ-perp.fr/constit/ne2010.htm>

123. Конституция Республики Польша (1997). URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/poland/poland-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm)

124. Конституция Республики Португалия (1976). URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm)

125. Конституция Румынии (1991). URL: <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf>

126. Конституция Французской Республики (1958). URL: [http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank\\_mm/constitution/constitution\\_russe\\_version\\_aout2009.pdf](http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf)

127. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 49. Ст. 299.

128. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5.03.1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

129. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.

130. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13.07.2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 42. Ст. 348.

131. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. *Урядовий кур'єр*. 12.04.2011. № 66.

132. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

133. Про дипломатичну службу: Закону України від 07.06.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 26. Ст. 219.

134. Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном: Розпорядження Президента України від 22.10.1992 р. *Збірник розпоряджень Президента* від 31.12.1992. № 4.

135. Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України: Указ Президента України від 12.03.1996 р. *Урядовий кур'єр* від 28.03.1996 р.

136. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10.06.1997 р. *Офіційний вісник України*. 1997. № 24. Стор. 11.

137. Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України: Указ Президента України від 29.03.2000 р. *Офіційний вісник України*. 2000. № 13. Стор. 62. Ст. 516.

138. Про Державний Протокол та Церемоніал України: Указ Президента України від 22.08.2002 р. *Офіційний вісник України*. 2002. № 35. Стор. 1. Ст. 1643.

139. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15.11.2006 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 47. Стор. 48. Ст. 3123.

140. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24.12.2010 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 100. Стор. 16. Ст. 3545.

141. Про положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 30.01.2019 р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 13. Стор. 44. Ст. 468.

142. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 51. Стор. 17. Ст. 1734.

143. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2001 р. *Офіційний вісник України*. 2001. № 17. Стор. 132. Ст. 747.

144. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 54. Стор. 21. Ст. 2180.

145. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 61. Стор. 92. Ст. 2164.

146. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Стор. 88. Ст. 1455.

147. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 97. Стор. 51. Ст. 2796.

148. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 30. Стор. 55. Ст. 1195.

149. Про затвердження Положення про акредитацію співробітників дипломатичних і консульських установ іноземних держав, міжнародних організацій та їхніх представництв, інших іноземних організацій: Наказ Міністерства закордонних справ України від 13.01.2003 р. *Офіційний вісник України*. 2003. № 5. Стор. 178. Ст. 202.

150. Про затвердження Інструкції з діловодства в Міністерстві юстиції України: Наказ Міністерства юстиції України від 03.08.2015 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS26594>

151. Про затвердження Порядку та форм подання відомостей про зразки підписів, відбитків печаток та/або штампів: Наказ Міністерства



юстиції України від 30.11.2015 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 94. Стор. 407. Ст. 3254.

152. Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.08.2018 р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 70. Стор. 123. Ст. 2388.

153. Віденська конвенція про дипломатичні зносини: Міжнародний документ від 18.04.1961 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_048#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_048#Text)

154. Віденська конвенція про консульські зносини: Міжнародний документ від 24.04.1963 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_047#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_047#Text)

155. Віденська конвенція про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру: Міжнародний документ від 14.03.1975 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_254#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_254#Text)

156. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі: Міжнародний документ від 01.08.1975 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_055#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_055#Text)

157. Паризька хартія для нової Європи: Міжнародний документ від 21.11.1990 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_058#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058#Text)

158. Рамковий документ «Партнерство заради миру: Міжнародний документ від 10.01.1994 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950\\_001#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_001#Text)

159. European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between territorial communities or authorities / Council of Europe, 1980. Ратифікована Україною 14 липня 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 36. Ст. 370.

160. Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій: Міжнародний документ від 17.03.1992 р.. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

161. Конвенція про захист Чорного моря від забруднення: Міжнародний документ від 21.04.1992 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_065](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_065).

162. 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>

163. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 (справа про тлумачення терміну «законодавство»). *Офіційний вісник України*. 1998. № 32. Стор. 59. Ст. 1209.

164. Рішення Конституційного Суду України від 10.04.2003 р. № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата). *Офіційний вісник України*. 2003. № 17. Стор. 131. Ст. 789.

165. Ухвала Конституційного Суду України від 25.10.2007 р. № 45-уп/2007 (справа щодо офіційного тлумачення положень частин третьої, четвертої статті 106 Конституції України). *Вісник Конституційного Суду України*. 2007. № 6. Стор. 47.

166. Рішення Конституційного Суду України від 07.07.2009 р. № 17-рп/2009 (справа про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом). *Вісник Конституційного Суду України*. 2009. № 5. Стор. 26.

167. Конституція України в редакції 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed19960628#Text>

168. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 2. Ст.44.

169. Колисенко А.І. Інститут контрасигнування за сучасних умов конституційного реформування. *Право і суспільство*. 2016. №4. С. 33-40.

170. Малкіна Г. М. Інститут політичної відповідальності Президента України. Інститут Президента України в системі державної влади України: матеріали наукової конференції. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2014. С. 69-74.

171. Кому Указ Президента – не Указ? *Демократична Україна*. № 175 від 23.06.2006. С. 2.

172. Президент vs. Прем'єр. Раунд 2. URL: [http://www.ligazakon.ua/news\\_old/ga002785.html](http://www.ligazakon.ua/news_old/ga002785.html)

173. Колісник В. Відновлення дії Конституції України та зміна форми правління як засіб поновлення конституційного ладу. *Вісник Конституційного Суду України*. 2015. № 4. С. 103-108.

174. Про внесення змін до Конституції України. Закон України. Проект / Народна Конституція: Обговорюємо проект Конституції Президента України Віктора Ющенка. К.: Громадська організація «Фонд Спадщина», 2009. С. 15-96.

175. Рішення Конституційного Суду України № 20-рп від 30.09.2010 р. (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 5. Стор. 36.

176. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21.02.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 11. Ст. 143.

177. Гройсман В. Популізм чи Конституція і реформи? Сайт Конституційної комісії. URL: <http://constitution.gov.ua/publications/item/id/41>

178. Про конституційну ситуацію в Україні: Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» №599 CDL–AD(2010)044. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL–AD\(2010\)044–e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL–AD(2010)044–e)

179. Шляхтун П. П. Конституційне право України: підручник. 2-ге вид. К.: Освіта України, 2010. 592 с.

180. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21.12.2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 11. Ст. 94.

181. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16.05.2008 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 25. Ст. 241.

182. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 9. Ст. 58.

183. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; Российская академия наук. Институт русского языка имени В.В. Виноградова. 4-е изд., доп., М.: Азбуковник, 1999. 944 с.

184. Словарь русского языка: в 4-х томах / АН СССР, Институт русского языка; под ред. А.П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп.. М: Русский язык, 1981. Т. 4. 1984. 794 с.

185. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун». 2005. 1728 с.

186. Кутателадзе О. Д. Підстави виникнення зобов'язань за римським приватним правом і сучасним цивільним законодавством України: автореф. дис. ... к. ю. н.: спец. 12.00.03. Одеса, 2006. 19 с.

187. Воронова О. В. Підстави набуття права власності на житло: автореф. дис. ... к. ю. н.: 12.00.03. К., 2005. 20 с.

188. Словник базової термінології з адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. К.: Істина, 2010. 240 с.

189. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учебник. Х.: Эспада, 2005. 840 с.

190. Малютін І. А. Підстави та процесуальний порядок зупинення попереднього розслідування: автореф. дис. ... к. ю. н.: 12.00.09. К., 2000. 16 с.

191. Беднарська В. М. Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в кримінальному судочинстві: автореф. дис. ... к. ю. н.: 12.00.03. К., 2007. 33 с.

192. Нікітенко Н. П. Підстави відводу (самовідводу) в адміністративно-юрисдикційному процесі. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. №3. С. 89-94.

193. 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.

194. Поняття мотиву та мети. URL: <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/law/9594/>

195. Колисенко А. Функціональна характеристика інституту контрасигнування. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. №24 (2). С. 51-56.

196. Багряк А. Конституційно-правові принципи застосування права вето Президентом України щодо законів, прийнятих Верховною Радою України. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2015. Випуск 61. С. 238-246.

197. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. 653 с.

198. Катков Д. Б., Корчиго Е. В. Конституционное право России: Учебное пособие. / отв. ред. Ю. А. Веденеев. М.: Юриспруденция, 1999. 288 с.

199. Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року № 7-зп/1997 (справа про Рахункову палату). *Офіційний вісник України*. 1998. № 1. Стор. 151. Ст. 23.

200. Конституции государств Европейского Союза / под. общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: Изд. группа «НОРМА»-«Инфра-М», 1999. С. 49.

201. Градовский А. Д. Начала русского государственного права: в 3 т. С.-Петербург, 1875. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/>

202. Ківалов С. В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. № 6. С. 7-16.

203. Оценка законов и эффективности их принятия. URL: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/>

204. Eidgenössisches Justiz- und Polizei departement (EJPD). URL: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home.html>

205. Телькінєна Т. Е. Лобіювання громадських інтересів – альтернатива революції? (нотатки на полях публікацій західноєвропейських авторів останніх років). *Держава і право*. Випуск 64. С. 433-440.

206. Червонюк В. И. Гойман-Калинский И. В. Согласование интресов как вид современных законодательных технологий. *Государство и право*. 2004. №8. С. 33.

207. Єзеров А. А. Узгодження нормативно-правових актів та дій суб'єктів конституційних правовідносин як засіб здійснення впливу на конституційний конфліктний процес. Актуальні проблеми політики : Збірник наукових праць / Керівник авт. кол. С. В. Ківалов; відп. за вип. Л. І. Кормич. Одеса: Фенікс, 2010. Вип. 39. С. 56-66.

208. Закон о местном самоуправлении Японии (1947). URL: <https://web.archive.org/web/20050205041444/http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO067.html>

209. Лагун Д. А. Акты исполнительной власти, имеющие силу закона: сравнительно-правовой анализ. *Право и демократия*: сб. науч. тр. / редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) и др.. Минск: БГУ, 2006. Вып. 17. С. 3-21.

210. Колисенко А. І. Особливості інституту контрасигнування в монархічних державах. *Право і суспільство*. 2015. №6. С. 10-16.

211. Конституция Ливанской республики (1926). URL: <https://archive.is/20130802161349/worldconstitutions.ru/archives/90>

212. Конституції Греції (1975). URL:  
<http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php>
213. Конституція Литовської Республіки (1992). URL:  
[http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit\\_konst1.htm](http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm)
214. Конституція Федеративної Республіки Німеччина (1949). URL:  
<http://vivovoco.rsl.ru/vv/law/brd.htm>
215. Конституция на Република България (1991). URL:  
<http://www.parliament.bg/bg/const>
216. Конституция Грузии (1995). URL:  
<https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346>
217. О структуре, полномочиях и порядке деятельности правительства Грузии: Закон Грузии от 11.02.2004 г. URL:  
<https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2062?publication=38>
218. Конституция Республики Молдова (1994). URL:  
<http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>
219. Постановление о толковании некоторых положений ст. 94 ч. 2 и ст. 102 ч. 3 Конституции Республики Молдова № 14 от 18 марта 1999 г. *Мониторул Официал ал Р. Молдова*. 1999. № 31-32/24.
220. Конституция Венгрии (2011). URL:  
<https://archive.is/20130417225826/worldconstitutions.ru/archives/298/1>
221. Конституция Хорватии (1990). URL:  
<http://constitutions.ru/?p=195&page=3>
222. Constitution of Italy (1948). URL:  
[https://www.servat.unibe.ch/icl/it00000\\_.html](https://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html)
223. Конституция Финляндии (1999). URL:  
<https://legalns.com/download/books/cons/finland.pdf>
224. Constitution of the Czech Republic (1992). URL:  
[https://www.servat.unibe.ch/icl/ez00000\\_.html](https://www.servat.unibe.ch/icl/ez00000_.html)
225. Конституция Эстонской Республики (1992). URL:  
<https://legalns.com/download/books/cons/estonia.pdf>

226. Інститут контрастигації. URL:  
<https://works.doklad.ru/view/RlwKa8VmBBc/all.html>
227. Constitution of Bolivia (2009). URL:  
[https://ru.qwe.wiki/wiki/Constitution\\_of\\_Bolivia](https://ru.qwe.wiki/wiki/Constitution_of_Bolivia)
228. Окушева Р. Т. Законодательный процесс в Республике Казахстан и проблема юридической ответственности. *Право и политика*. 2000. № 4. С. 26-32.
229. О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов: Конституционный закон от 16.10.1995 г. URL: <http://www.parlam.kz/ru/status>
230. Конституция Мексиканских Соединенных Штатов (1917). URL:  
<https://worldconstitutions.ru/?p=51>
231. Щебетун І. С. Модель місцевого самоврядування: поняття, взаємозв'язок з концепцією та системою місцевого самоврядування. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 1. С. 67-74.
232. Турция / Местное управление и самоуправление. URL:  
<http://www.hyno.ru/tom2/1700.html>
233. Колух В.В. Інституціональні чинники політичної стабільності в демократичному суспільстві. дис... к. п. н.: 23.00.02. К., 2007. 203 с.
234. Конституция Тунисской республики (2014). URL:  
<https://worldconstitutions.ru/?p=1049>
235. LOI no 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. URL:  
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000376641&fastPos=52&fastReqId=1609338031&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>
236. Le represent territorial de l'Etat et le fait regional dans les Etats europeens. *Revue française d'Administration publique*. 2010. №135. P. 567-582.
237. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: навчальний посібник. Київ: ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.



238. Конституция Российской Федерации (1993). URL: <http://www.constitution.ru>
239. Контрассигнатура в практике зарубежных стран. URL: [https://studopedia.ru/10\\_256506\\_kontrassignatura-v-praktike-zarubezhnih-stran.html](https://studopedia.ru/10_256506_kontrassignatura-v-praktike-zarubezhnih-stran.html)
240. Конституция Египта (2014). URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1013>
241. Конституция Южно-Африканской республики (1996). URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=78>
242. Constitution of the People's Democratic Republic of Algeria (1996). URL: [https://www.servat.unibe.ch/icl/ag00000\\_.html](https://www.servat.unibe.ch/icl/ag00000_.html)
243. Задорожня Г. В. Конституційно-правовий статус глави держави в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: дис. ...д.ю.н., 12.00.02. К., 2016. 484 с.
244. Каминский С. А. Институт монархии в странах Арабского Востока. М.: Главная ред. восточной лит. изд-ва «Наука», 1981. 152 с.
245. Коломієць Ю. М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади і управління зарубіжних країн. Харків: Основа, 1998. 246 с.
246. Сухонос В. В. Вплив інституту глави держави на монархічну форму правління. *Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія «Право».* 2013. № 1(7). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13svvmpp.pdf>.
247. Constitution of the Kingdom of Thailand (2007). URL: [https://www.servat.unibe.ch/icl/th00000\\_.html](https://www.servat.unibe.ch/icl/th00000_.html)
248. Конституция Федерации Малайзии (1957). URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=655>
249. Терещук М. М. Проблеми інституту відповідальності глави держави в сучасних монархіях. «Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії»: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 28-29 листопада 2014 р. У 2-х частинах.

Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2014. Ч. 1. С. 22-24.

250. Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві: монографія. Суми ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. 339 с.

251. Marshall G. Ministerial Responsibility. *Oxford Readings in Politics & Government Series*. 1 Jun. 1989. 174 p.

252. Інститут Президента України в системі державної влади України: Матеріали наукової конференції. К.: Київський університет, 2014. 472 с.

253. Мартынюк Р. С. Президентская республика: особенности формы правления и логика организации государственной власти. *Евразийская адвокатура*. 2015. №4 (17). С. 60-66.

254. Плахотнюк Н. Г. Повноваження Президента України як основний елемент інституту президентства в Україні. *Вісник Української академії державного управління*. 1998. №1. С. 138-146.

255. Даниляк О. О. Контрасигнація як механізм взаємодії Глави держави з Урядом: проблеми та шляхи вдосконалення конституційного регулювання. Аналітична записка. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1214/>

256. Даниляк О. О. Шляхи вдосконалення механізму контрасигнації в межах конституційної модернізації. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Випуск 4. С. 51-54.

257. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 02.02.2009 р. № 199. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua>

258. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 11.01. 2008 р. № 1/85. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua>

259. Сім указів Президента України повернуто в президентську канцелярію. *УНІАН. Право*. 21-28 вересня 2006 р. №21 (21). С.27-29.

260. Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 № 8-рп/2002. (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб). *Офіційний вісник України*. 2002. № 20. Ст. 993.

261. Кресіна І. О., Балан С. В. Політична відповідальність: суть, ознаки, особливості. Київ, 2009. 68 с.
262. Совгиря О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2012. 464 с.
263. Муртіщева А. О. Конституційно-правова відповідальність уряду в державах Європейського Союзу: порівняльно-правове дослідження: дис. ... к.ю.н.: 12.00.02. Харків, 2019. 291 с.
264. Чурсін В.П. Конституційно-правова відповідальність у місцевому самоврядуванні. *Державне будівництво*. 2007. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2007\\_2\\_47](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_47)
265. Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... к.ю.н.:12.00.02. К., 2007. 21 с.
266. Мишин А. А. Центральные органы власти буржуазных государств. М.: МГУ, 1972. 285 с.
267. Кельзен Ханс. Чисте правознавство: з дод.: Пробл. справедливості / Ханс Кельзен; Пер. з нім. О. Мокровольського. К. : Юніверс, 2004. 496 с.
268. Пушняк О. В. Набуття чинності нормативно-правовими актами в Україні. *Форум права*. 2010. № 4. С. 748-754.
269. Конституция Словакии (1992). URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=15673>.
270. Єзеров А. А. Сучасні проблеми конституційно-правової організації виконавчої влади. *Право України*. 2010. № 2. С. 51-59.
271. Указ про введення Рішення Ради національної безпеки та оборони України від 5.04.2007 р. №285/2007. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2852007-5726>
272. Constitution of India (1950). URL: [https://www.servat.unibe.ch/icl/in00000\\_.html](https://www.servat.unibe.ch/icl/in00000_.html)

273. Щебетун І. С., Сушко О. О. Правові наслідки контрасигнації: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 63-67.

274. Ганшина К. А. Французско-русский словарь. М., 1962. 902 с.

275. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 1. 669 с.

276. Заворотченко Т. М. Поняття конституційно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Держава і право*. 2001. Випуск 13. С. 94-99.

277. Орзих М. Ф. Юридические гарантии, средства и методы применения правовых норм. К., 1970. С. 17-26.

278. Заворотченко Т. М. Поняття і види організаційно-правових гарантій конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2006. №4. С. 75-78.

279. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

280. Єзеров А. Пирогов В. Практика Верховного Суду у справах щодо юридичних актів (рішень, дій та бездіяльності) Президента України. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/838056/>

281. Рішення Конституційного Суду України від 23.06.1997 № 2-зп (справа № 3/35-313 про акти органів Верховної Ради України). *Офіційний вісник України*. 1997. № 27. Стор. 155.

282. Рішення Конституційного Суду України від 22.04.2008 № 9-рп/2008 (справа № 1-10/2008 щодо відповідності Конституції України (конституційності) ряду указів Президента України). *Офіційний вісник України*. 2008. № 33. Стор. 64. Ст. 1103.

283. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 24.06.2009 р. (справа № 5/573 2а-13995/08). URL: <http://reestr.court.gov.ua/review/4190019>

284. Ухвала Верховного Суду від 29.05.2019 р. (справа № 9901/294/19) URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079328>

285. Ухвала Верховного Суду від 21.06.2019 р. (справа № 9901/281/19). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82599969>

286. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.

287. Ухвала Верховного Суду від 13.05.2019 р. (справа № П/9901/250/19). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81691517>

288. Ухвала Верховного Суду від 15.05.2019 р. (справа № 522/6226/19). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81759644>

289. Ухвала Верховного Суду від 28.05.2019 р. (справа № 9901/290/19). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82047208>

290. Ухвала Верховного Суду від 30.05.2019 р. (справа № 9901/291/19). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82119230>

291. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 02.04.2019 р. (справа № 800/427/17 (П/9901/369/16)). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81014036>

292. Ухвала Верховного Суду від 27.05.2019 р. (справа № 9901/278/19). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82019757>

293. Ухвала Верховного Суду від 28.05.2019 р. (справа № 9901/279/19). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82019818>

294. Ухвала Верховного Суду від 31.05.2019 р. (справа № 9901/288/19). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82120279>

295. Сушко О. О. Гарантії реалізації контрасигнації. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2020. №20. С. 85-89.

296. Ріяка В. О. Дипломатичний протокол: навчальний посібник. Х., 2006. 134 с.

297. Хессе К. Основы конституционного права Германии. М., 1981. 267 с.

298. Конституция Афганистана (2004). URL:  
<https://worldconstitutions.ru/?p=24>
299. Конституция Судана (1998). URL:  
<https://worldconstitutions.ru/?p=74>
300. Конституция Сирии (2012). URL:  
<https://worldconstitutions.ru/?p=459>
301. Конституция Шри-Ланки (1978). URL:  
<https://worldconstitutions.ru/?p=371>
302. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): автореф. дис. ... к. ю. н.: 12.00.02. К., 2002. 21 с.
303. Про правовий висновок щодо дискреції Президента України при виданні указів, якими вводяться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13.03.2017 р. № 6.  
URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006760-17/print>
304. Конституція України: науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відповід. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. Х.: Право, 2011. С. 748.
305. Федоренко В. Л. Конституційне право України: підруч. / До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. К.: Вид-во «Ліра-К», 2016. С. 396.
306. Іванець О. О. Порівняльний аналіз правового статусу Президента у Французькій республіці та Україні. *Часопис Київського університету права*. 2014. №1. С. 355-359.
307. Subrata R.C. The rule of law in a state of emergency: the Paris minimum standarts of human right norms in a state of emergency, 1989. 106 p.
308. Зозуля О. І. Конституційне регулювання правового статусу Президента України як глави держави. *Університетські наукові записки*. 2009. № 1 (29). С. 42-48.

309. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.supcourt.ru/documents/practice/>

310. Чоудрі С., Седеліус Т., Кириченко Ю. Напівпрезидентіалізм та інклюзивне врядування в Україні: пропозиції для конституційної реформи. URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-94345061>

311. Макарова З.С. До проблеми визначення оптимальної та придатної форми державного правління в Україні. *Право і громадянське суспільство*. 2014. №1. С. 50-57.

312. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів; пер. з 2-го англ. вид. К., 2001. 224 с.

313. Белов Д. М., Бисага Ю. М. Досвід конституційно-правового регулювання інституту президента в зарубіжних країнах. Монографія. Ужгород: Ліра, 2007. 275 с.

314. Україна повертається до президентсько-парламентської форми правління. URL: <http://1tv.com.ua/uk/news/2010/10/01/1805>

315. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. К.: АртЕк, Вища шк., 1997. 264 с.

316. Окуньков Л. А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования. *Законодательство*. 2000. № 12. С. 59-67.

317. Dossier sur la cohabitation sur le site de la Documentation française. URL: [https://web.archive.org/web/20050607145049/http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier\\_actualite/cohabitation/index.shtml](https://web.archive.org/web/20050607145049/http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier_actualite/cohabitation/index.shtml)

318. Про скріплення підписами посадових осіб актів Президента України: Проект Закону України № 5436 від 05.07.2000 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=8733](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8733)

319. Рудик П. До питання нового статусу Президента України в контексті конституційних змін. *Часопис Київського університету права*. 2008. №2. С. 69-74.

320. Про Президента України: Проекти Закону № 3340 від 09.06.1999 р.; №3340-1 від 29.09.1999 р.; №0936 від 14.05.2002 р.; № 7248 від 31.10.2017 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2>

321. О Президенте Республики Армения: Закон Республики Армения от 01.08.1991 г. URL: <http://www.concourt.am/hr/armenia/rus/ssrfmy.htm>

322. О Президенте Республики Казахстан: Конституционный закон Республики Казахстан от 26.12.1995 г. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1004068#pos=5;-108](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004068#pos=5;-108)

323. О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики и статусе экс-президента Кыргызской Республики: Закон Кыргызской республики от 18.07.2003 г. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1278?cl=ru-ru>

324. Про нормативно-правові акти: Проекти Закону №2577 від 21.02.2007 р., № 1343 від 14.01.2008 р., № 7409 від 01.12.2010 р., №7409-1 від 15.12.2010 р., №0922 від 12.12.2012 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2>

325. Ухвала Конституційного Суду України від 25.10.2007 р. № 45-уп/2007 (справа щодо офіційного тлумачення положень ч.ч. 3, 4 ст. 106 Конституції України). *Вісник Конституційного Суду України*. 2007. № 6. Стор. 47.

326. Ухвала Конституційного Суду України від 30.06.2011 р. № 21-у/2011 (справа щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»). *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 6. Стр. 179.

327. Проект коаліційної угоди. URL: [http://www.afo.com.ua/doc/Coalition\\_Agreement\\_2014.pdf](http://www.afo.com.ua/doc/Coalition_Agreement_2014.pdf)

328. Проект ключових пріоритетів проведення реформ в Україні «Принципи Торонто». URL: <https://rpr.org.ua/news/pryntsyry-toronto-pryjednatysya/>



329. Структура органів місцевого самоврядування та процедури ухвалення рішень. URL: <https://imi.org.ua/advice/struktura-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-ta-protseduri-uhvalennya-rishen-i2364>

330. Радченко О. В. Система стримувань і противаг гілок влади як ціннісний імператив українського політикуму. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2. С. 69-78.

331. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону від 01.07.2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

332. Про префектів: Проект Закону від 16.11.2015 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf>

333. Нікітенко Л. О. Європейський досвід децентралізаційних реформ і його значення для України. *Правові новели*. 2020. №10. С. 52-59.

334. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону від 13.12.2019 р. № 2598. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644)

335. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Стор. 18. Ст. 831.

336. Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/>

337. 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.

338. Волощук О. Т. Конституційно-правові аспекти взаємовідносин глави держави і уряду в сучасних державах. URL: <http://periodicals.karazin.ua/jls/article/view/1689>

## ДОДАТКИ

## Додаток А



УКРАЇНА  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА  
вул. 600-річчя, 21, м. Вінниця, 21021, тел. приймальні: +38 (0432) 50-89-30,  
факс: +38 (0432) 50-87-78, E-mail: [rector@donnu.edu.ua](mailto:rector@donnu.edu.ua), код ЄДРПОУ 02070803

«04» листопада 2020 №106/01.1.3-43

**ДОВІДКА**  
**про впровадження результатів дисертації**  
**СУШКА ОЛЕГА ОЛЕКСАНДРОВИЧА**  
**на здобуття наукового ступеня доктора філософії**  
**за спеціальністю 081 «Право»**  
**на тему «Інститут контрасигнації: питання**  
**конституційно-правової теорії та практики»**

Дисертація Сушка Олега Олександровича «Інститут контрасигнації: питання конституційно-правової теорії та практики» виконана відповідно до плану науково-дослідної діяльності юридичного факультету Донецького національного університету імені Василя Стуса в рамках теми «Правове забезпечення соціально-економічного розвитку: стан та перспективи» (державна реєстрація №0118U003140), в межах якої автором проведено дослідження питань конституційно-правової теорії та практики інституту контрасигнації.

Результати дослідження Сушка Олега Олександровича використано в навчальному процесі кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права Донецького національного університету імені Василя Стуса при викладенні навчальної дисципліни «Конституційне право України» здобувачам освіти СО «Бакалавр» спеціальності «Право» юридичного факультету Донецького національного університету імені Василя Стуса.

Проректор з наукової роботи



Ілля ХАДЖИНОВ

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *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>