

Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади.

Інститут контрастигування актів Президента України

Роль виконавчої влади в житті держави та суспільства. Стаття 6 Конституції України закріпила фундаментальне положення, згідно з яким державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, що в свою чергу підкреслює особливе місце органів виконавчої влади у системі державних органів. Виконавча влада є тією частиною державного апарату, що включає в себе основну масу державних органів та найбільшу кількість державних службовців, а також володіє досить широкими повноваженнями. Відповідно до концепції правової держави, виконання законів – головна функція виконавчої влади та об'єктивно вимагає здійснення розпорядчої діяльності, яка неминуче стосується прав та свобод людини і громадянина (захищає їх, а інколи і порушує). Як справедливо стверджує О.В. Скрипнюк: «Діяльність органів виконавчої влади спрямована на безпосередню реалізацію функцій Української держави у сфері соціальних, економічних, культурних, бюджетно-фінансових відносин з метою забезпечення належного функціонування держави як складного суспільно-політичного механізму»¹. Співзвучною є і позиція М.І. Ославського, який вказує, що органи виконавчої влади відповідно до принципу розподілу влад утворюються для здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності з керівництва господарською, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства².

Характер виконавчої влади окремо взятої держави значною мірою зумовлений існуючою у ній формою державного правління.

У президентських республіках виконавчу владу очолює президент. Він сприймається як її уособлення та безпосередній (іноді – єдиний) носій.

¹ Скрипнюк О.В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання / О.В. Скрипнюк. – Х.: Право, 2009. – С. 329.

² Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. – К.: Знання, 2008. – С. 13.

У державах із парламентською та парламентсько-президентською формою правління президент не включений до виконавчої влади, бо він наділений повноваженнями, природа яких впливає саме із статусу глави держави. З іншого боку, до компетенції такого глави держави включені і певні повноваження, які він реалізує через уряд або з його санкції (тобто через інститут контрастигнування).

У президентсько-парламентських республіках взаємовідносини між президентом, урядом та його главою визначаються як дуалізм виконавчої влади. Тут глава держави тією чи іншою мірою функціонально поєднаний зі сферою виконавчої влади, хоча структурно до неї здебільшого не входить³.

Виконавча влада, а конкретніше її силові міністерства (оборони, внутрішніх справ та ін.), уособлює примусову силу держави, тому є предметом постійної уваги з боку політичних сил та громадськості, котрі прагнуть не допустити надмірних обмежень свободи. На стільки ж велика позитивна роль, а разом з нею і небезпека «економічних» міністерств та відомств, які, сприяючи ринковій економіці та росту благополуччя, одночасно можуть своїм регулюванням непомірно обмежувати право приватної власності і свободу підприємництва. В соціально-культурній сфері від виконавчої влади багато в чому залежить практична реалізація принципу соціальної справедливості, а також державна підтримка освіти, науки та культури.

У даному контексті варто навести й визначення виконавчої влади, яке подає І. Дахова: «Виконавча влада – це одна з гілок державної влади, основним призначенням якої є організація виконання законів та інших нормативно-правових актів, реалізація внутрішньої та зовнішньої політики, охорона прав і свобод людини та громадянина, що здійснюється через

³ Шаповал В.М. Виконавча влада // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – С. 386-387.

побудовану на принципі вертикальної підпорядкованості систему спеціально створюваних і наділених відповідною компетенцією органів»⁴.

Аналіз чинного українського законодавства дає змогу стверджувати, що систему органів виконавчої влади в Україні утворюють:

Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 113 Конституції України);

система центральних органів виконавчої влади України, до якої входять міністерства, служби, агентства, інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (п. 1 Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року)⁵;

органи виконавчої влади на місцях, до яких відносяться місцеві державні адміністрації, що здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють (ч. 1 ст. 118 Конституції України) та органи спеціальної (галузевої та функціональної компетенції), які безпосередньо підпорядковані як центральним органам виконавчої влади, так і відповідним місцевим органам виконавчої влади.

Таким чином, виконавча влада завжди була і залишається предметом особливої уваги суспільства, а її роль особливо важлива там, де проводяться реформи, здійснюється перехід від тоталітарного до демократичного державного режиму. Постсоціалістичні держави, включаючи Україну, здійснюють цей перехід, проголосивши основним завданням побудову правової держави. Органи цієї гілки влади відіграють вирішальну роль при втіленні в життя нових демократичних законів, які регламентують та охороняють права і свободи людини та громадянина.

Кабінет Міністрів України в системі органів державної влади.

Відповідно до ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є

⁴ Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект) // Право України. – 2002. – № 12. – С. 26.

⁵ Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 9 грудня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України і законами України, актами Президента України.

Правову основу діяльності Кабінету Міністрів України на сьогодні становлять Конституція України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07 жовтня 2010 року (далі – Закон)⁶, інші закони, укази Президента України і постанови Верховної Ради України, прийняті відповідно до Конституції та законів України, а також Регламент Кабінету Міністрів України.

Відповідно до Закону, Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях, якщо інше не передбачено Законом.

Кабінет Міністрів України, відповідно до Конституції та законів України, затверджує Регламент Кабінету Міністрів України, який визначає порядок організації діяльності Кабінету Міністрів України, а також вирішує інші поточні питання своєї діяльності. Чинний Регламент Кабінету Міністрів України затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 (з наступними змінами та доповненнями)⁷.

Відповідно до Закону, посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється законодавство про

⁶ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07 жовтня 2010 року № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № . – Ст. .

⁷ Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 (з наступними змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54 (03.08.07). – Ст. 2180.

державну службу та трудове законодавство. Особливості проходження служби на цих посадах визначаються законом.

Центральним (ключовим) елементом конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України є його компетенція. Адже, як справедливо зазначає І.Л. Бачило: «Саме повноваження складають ядро статусу уряду»⁸.

В першу чергу, при визначенні компетенції Кабінету Міністрів України, необхідно звернути увагу на статтю 116 Конституції України, де конституційно визначено основне коло повноважень Кабінету Міністрів України, а саме:

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

2) вживає заходів щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина;

3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

⁸ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. / Отв. ред. д-р юрид. наук Бачило И.Л. – М.: Юристъ, 1998. – С. 73

8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Природно, ст. 116 Конституції України не охоплює і вичерпно не врегульовує всю компетенцію Кабінету Міністрів України, функції і повноваження якого містяться в інших статтях Конституції, законах та підзаконних нормативно-правових актів України. Звичайно ключовим нормативно-правовим актом тут виступає Закон України «Про Кабінет Міністрів України», у розділі IV якого запропонована класифікація повноважень Уряду України відповідно до наступних критеріїв:

I) Критерій об'єкту впливу Кабінету Міністрів України (тобто найбільш важливі сфери суспільних відносин):

1) сфера економіки та фінансів;

2) сфера соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

3) сфера правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина;

4) сфера зовнішньої політики;

5) сфера національної безпеки та обороноздатності;

6) сфера вдосконалення державного управління та державної служби⁹.

Окресливши основні групи функцій та повноважень Кабінету Міністрів України відповідно до даного критерію класифікації, ми можемо зробити висновок про те, що Кабінет Міністрів України – це орган виконавчої влади

⁹ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07 жовтня 2010 року № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № . – Ст. .

загальної компетенції, який, вступаючи напряду у конкретні правовідносини, може набувати ознаки органу виконавчої влади спеціальної компетенції.

Проте, необхідно зазначити, що для дослідження саме конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України особливе значення має другий критерій класифікації повноважень Кабінету Міністрів України, передбачений розділами V-VIII Закону а саме:

II) Критерій взаємодії Кабінету Міністрів України з суб'єктами правових відносин:

1) Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з органами виконавчої влади України, які в свою чергу розподіляються на:

- Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади;

- Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Радою міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчими їй органами;

- Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з місцевими державними адміністраціями;

- Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями.

2) Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України, а також консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, що утворюються Президентом України;

3) Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Верховною Радою України та її органами;

4) Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян¹⁰.

¹⁰ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07 жовтня 2010 року № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № . – Ст. .

Саме даний критерій визначає роль та місце вищого органу виконавчої влади у системі органів державної влади в Україні, демонструючи при цьому модель «стримувань та противаг» у стосунках між гілками влади.

Отже, Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади в Україні, який відповідно до Конституції та законів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Поняття та система центральних органів виконавчої влади. На сучасному етапі розвитку виконавчої влади України серед багатьох проблем, які постали перед наукою конституційного права України, особливе місце посідає проблема визначення конституційно-правового статусу центральних органів виконавчої влади України, що обумовлено складною та неоднорідною структурою центральної ланки системи органів виконавчої влади України. На сьогодні, вона включає в себе наступні види органів виконавчої влади: міністерства, служби, інспекції, агентства, центральні органи зі спеціальним статусом.

Проблеми унормування системи органів виконавчої влади властиві й для зарубіжних країн, у тому числі й держав – учасниць Європейського Союзу.

Так, наприклад, в Італії для позначення міністерств і відомств використовується термін «центральна державна адміністрація». Це поняття є узагальнюючим для структур, які займають різне становище в ієрархії органів виконавчої влади і відрізняються характером повноважень¹¹.

В Польщі центральні органи виконавчої влади охоплюються терміном «урядова адміністрація». Тобто, урядова адміністрація в Польщі – це складова частина публічної адміністрації, до якої польське законодавство

¹¹ Міністерства и ведомства: Учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. – М.: Норма, 2008. – С. 180.

відносить усі структури, створені для здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності¹².

Аналізуючи характер конституційного регулювання системи центральних органів виконавчої влади в Україні, І.Б. Коліушко зазначає: «...певна визначеність існує тільки на рівні вищого і місцевих органів виконавчої влади, адже названі їх конкретні представники. Питання «центральных» органів виконавчої влади залишається відкритим, адже в Конституції прямо зазначений тільки один вид цих органів – міністерства»¹³. Особливу цікавість, в даному контексті, викликає констатована провідними українськими вченими потреба утвердження провідної ролі міністерств серед центральних органів виконавчої влади та легального розмежування «міністерств» і «центральных органів виконавчої влади» як нерівнозначних ланок системи органів виконавчої влади¹⁴.

З урахуванням вищенаведеного, цілком логічним і обґрунтованим вбачається визначення поняття «центральный орган виконавчої влади», подане В.Л. Федоренком, І.І. Чипенко та Т.П. Рубан сформульоване наступним чином: «центральный орган виконавчої влади – це утворене Кабінетом Міністрів України міністерство або інший центральный орган виконавчої влади, компетенція якого поширюється на всю територію України, а керівник призначається на посаду та звільняється з посади в порядку визначеному Конституцією України. Центральный орган виконавчої влади відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, підзвітний йому і підконтрольний»¹⁵.

¹² Boguslaw Banaszak. Prawo konstytucyjne. 4. wydanie. – Warszawa: Wydawnictwo C.H.BECK, 2008. – С. 602.

¹³ Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. – К.: Факт, 2002. – С. 39.

¹⁴ Проблеми удосконалення організаційно-правового механізму реалізації виконавчої влади в Україні / За заг. ред. В. Б. Авер'янова: Наукова доповідь. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2006. – С. 10-11.

¹⁵ Федоренко В.Л., Чипенко І.І., Рубан Т.П. Проблеми визначення та класифікація центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 11-12. – С. 57.

Нормативний зміст указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» свідчить про утвердження в Україні системи центральних органів виконавчої влади, представленої міністерствами, службами, інспекціями, агентствами, та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом¹⁶. Основна відмінність між цими органами полягає в тому, що міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів. Не допускається прийняття актів Кабінету Міністрів України та утворених ним органів, внесення проектів законів та актів Президента України з таких питань без погодження з відповідним міністром. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Служби, інспекції та агентства є центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Служби, інспекції та агентства вносять пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечують її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснюють управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до їх відання. Службу, інспекцію та агентство очолює їх голова.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та

¹⁶ Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 9 грудня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

В даному контексті слушною вбачається позиція міністра юстиції Олександра Лавриновича, який підкреслює, що «міністерство – це ключовий орган виконавчої влади, що формує державну політику в межах своєї компетенції, контролює діяльність інших центральних органів виконавчої влади, які перебувають у його підпорядкуванні. Головна функція служб – надання державних послуг громадянам та юридичним особам. Інспекція має здійснювати нагляд та контроль за дотриманням і виконанням законодавства. Агентства будуть наділені управлінськими функціями щодо державного майна й надаватимуть послуги юридичним особам, які пов'язані з об'єктами державної власності»¹⁷.

Ключовими тенденціями Указу Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»¹⁸ є скорочення кількості міністерств (із 20 до 16); поєднання посад віце-прем'єр-міністрів із посадами міністрів; реорганізація інших центральних органів виконавчої влади; визначення центральних органів виконавчої влади трьох типів (служби, агентства, інспекції); доручення уряду ліквідувати урядові органи; доручення скоротити чисельність державних службовців не менш ніж на 30 відсотків.

Відповідно до вищенаведеного указу, затверджено наступну схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади:

¹⁷ О. Лавринович «Побачите самі, як зміняться Адміністрація Президента, РНБОУ, яка випаде доля центральним органам виконавчої влади...» // Дзеркало тижня. – 2010. – 11 грудня № 46 (826). – С. 3.

¹⁸ Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 9 грудня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

I. Міністерства: 1) Міністерство аграрної політики та продовольства України; 2) Міністерство внутрішніх справ України; 3) Міністерство екології та природних ресурсів України; 4) Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; 5) Міністерство енергетики та вугільної промисловості України; 6) Міністерство закордонних справ України; 7) Міністерство інфраструктури України; 8) Міністерство культури України; 9) Міністерство надзвичайних ситуацій України; 10) Міністерство оборони України; 11) Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України; 12) Міністерство охорони здоров'я України; 13) Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; 14) Міністерство соціальної політики України; 15) Міністерство фінансів України; 16) Міністерство юстиції України.

II. Центральні органи виконавчої влади: 1) Державна авіаційна служба України; 2) Державна автотранспортна служба України; 3) Державна архівна служба України; 4) Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України; 5) Державна виконавча служба України; 6) Державна казначейська служба України; 7) Державна митна служба України; 8) Державна міграційна служба України; 9) Державна пенітенціарна служба України; 10) Державна податкова служба України; 11) Державна пробірна служба України; 12) Державна реєстраційна служба України; 13) Державна санітарно-епідеміологічна служба України; 14) Державна служба автомобільних доріг України; 15) Державна служба геології та надр України; 16) Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України; 17) Державна служба експортного контролю України; 18) Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України; 19) Державна служба зв'язку України; 20) Державна служба інтелектуальної власності України; 21) Державна служба молоді та спорту України; 22) Державна служба морського та річкового транспорту України; 23) Державна служба статистики України; 24) Державна служба технічного регулювання України; 25) Державна служба України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками; 26) Державна служба

України з питань захисту персональних даних; 27) Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань; 28) Державна служба фінансового моніторингу України; 29) Державне агентство водних ресурсів України; 30) Державне агентство екологічних інвестицій України; 31) Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України; 32) Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України; 33) Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації України; 34) Державне агентство земельних ресурсів України; 35) Державне агентство лісових ресурсів України; 36) Державне агентство резерву України; 37) Державне агентство рибного господарства України; 38) Державне агентство України з питань кіно; 39) Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном; 40) Державне агентство України з управління зоною відчуження; 41) Державне космічне агентство України; 42) Державна архітектурно-будівельна інспекція України; 43) Державна екологічна інспекція України; 44) Державна інспекція сільського господарства України; 45) Державна інспекція техногенної безпеки України; 46) Державна інспекція України з питань праці; 47) Державна інспекція ядерного регулювання України; 48) Державна фінансова інспекція України; 49) Адміністрація Державної прикордонної служби України; 50) Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації; 51) Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України; 52) Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів; 53) Пенсійний фонд України.

III. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: 1) Антимонопольний комітет України; 2) Державний комітет телебачення і радіомовлення України; 3) Фонд державного майна України.

IV. Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України.

Взаємовідносини Президента України та органів виконавчої влади. Відповідно до конституційно-правових повноважень Президента України та його ролі в системі органів державної влади, взаємовідносини Президента України і органів виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів України, можна звести до таких основних аспектів: 1) участь у формуванні уряду та призначенні посадових осіб; 2) участь у засіданнях Кабінету Міністрів України; 3) прийняття актів, обов'язкових для Кабінету Міністрів; 4) контроль за діяльністю органів виконавчої влади.

Виходячи із вищенаведених аспектів взаємодії Президента України та органів виконавчої влади, деякі науковці все ж таки відносять Президента до системи органів виконавчої влади України, проте із застереженням “функціонально”¹⁹. З іншого боку, Кабінет Міністрів України може вплинути на Президента України хіба що за допомогою конституційно-правових інститутів контрасигнації (ч. 4 ст. 106 Конституції України) та подання Прем'єр-міністра України (п. 10, п. 15 ч. 1 ст. 106, ч. 4 ст. 118 Конституції України).

Щодо правовідносин Кабінету Міністрів України із Президентом України, то відповідно до ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України є відповідальним перед Президентом України у межах, передбачених Конституцією України, та керується у своїй діяльності указами Президента України, виданими на основі та на виконання Конституції і законів України.

Характеристика взаємовідносин Президента України із центральними органами виконавчої влади була б неповною без висвітлення її особливого аспекту. Нормопроектна робота – це одна з найважливіших складових діяльності Президента України. Серед численних та різноманітних напрямків

¹⁹ Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 10.

діяльності глави держави нормопроектна робота має велике значення і як один з видів державної діяльності, що має специфічне призначення, і як зміст вона важлива й для всієї практики функціонування держави. Нормопроектне забезпечення діяльності Президента України виступає важливим напрямком його повноважень.

В реалізації Президентом України своїх нормопроектних повноважень беруть участь практично всі центральні органи виконавчої влади. Зокрема, відповідно до Положення про Міністерство закордонних справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.07.2006 року № 960 (з наступними змінами) одним із його завдань є розробка і подання Президентові України та Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо проектів нормативно-правових актів з питань зовнішньої політики і дипломатичної служби України²⁰.

Особливу роль в нормопроектному забезпеченні діяльності Президента відіграє Міністерство юстиції України. Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.11.2006 року № 1577 (з наступними змінами) основним завданням даного центрального органу виконавчої влади є підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства, його систематизація, розроблення проектів нормативно-правових актів та міжнародних договорів України з правових питань, проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, державна реєстрація нормативно-правових актів, ведення Єдиного державного реєстру таких актів; планування за пропозиціями інших центральних органів виконавчої влади законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, координація нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади та контроль за

²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» від 12.07.2006 року № 960 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 28. – Ст. 2022.

провадженням такої діяльності²¹. Крім цього, одними з першочергових повноважень Міністерства юстиції є підготовка разом з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, науковими установами проектів концепцій розвитку законодавства та їх наукове обґрунтування з урахуванням світового досвіду; розробка за дорученням Кабінету Міністрів України та з власної ініціативи проекти законів та інших нормативно-правових актів, що стосуються прав і свобод людини, відносин між громадянином і державною владою, конституційного устрою, повноважень і взаємовідносин органів державної влади, судоустрою та судочинства, цивільного і кримінального законодавства; здійснення правової експертизи (підготовка висновків) щодо відповідності Конституції та законам України, вимогам нормопроектувальної техніки проектів законів, інших актів законодавства, що подаються на розгляд Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Аналіз окремих аспектів забезпечення нормопроектної діяльності Президента України свідчить про актуальність зазначених проблем та їх недоопрацювання, а в деяких випадках невизначеність у поточному законодавстві.

У цьому контексті слід зауважити, що в сучасних умовах виникає необхідність внесення змін до чинного законодавства, які сприятимуть подальшому вдосконаленню насамперед конституційних засад нормопроектної діяльності вищих органів державної влади в Україні.

Інститут контрасигнування актів Президента України. Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23 і 24 ч. 1 ст. 106 Конституції України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

²¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 14.11.2006 року № 1577 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 3020.

Варто погодитись з думкою Н.Г. Плахотнюк та В.І. Мельниченко, які цілком обґрунтовано зазначають, що є певні історичні традиції розуміння процедури скріплення президентських актів підписами вищих посадових осіб органів виконавчої влади. Так, ще Основні закони Російської імперії 1906 року передбачали скріплення актів монарха підписами відповідального міністра, що означало прийняття міністром на себе відповідальності за практичну реалізацію даного акта. При цьому відмова у скріпленні могла мати наслідком не тільки звільнення міністра і його заміну особою, готовою слухняно виконати відповідний акт. Зваживши на мотиви міністра, монарх міг задля збереження на посаді вірного слуги престолу відмовитися від прийняття того чи іншого акта²². Однак у сучасних демократичних державах інститут контрасигнатури має принципово інший зміст.

Спробуємо встановити правову природу інституту контра сгнатури (контрасигнації, контра сгнування) у конституційному праві. Насамперед, варто звернути увагу на етимологічне значення терміна «контрасигнатура». В багатьох випадках його походження пов'язують з латинським словом *contrasignatura*, що означає міністерський підпис, від *contra* – проти і *signo* – підписую²³. Маючи іншомовне походження, слово «контрасигнатура» інтерпретується як підпис міністра на акті глави держави, який означає, що міністр бере на себе юридичну і політичну відповідальність за даний акт²⁴. В теорії конституційного права скріплення акта глави держави підписом прем'єр-міністра та/або відповідного міністра, без якого акт не набирає юридичної сили називається контра сгнуванням (контрасигнацією)²⁵.

Як відзначає В.М. Шаповал, «контрасигнування актів глави держави – це скріплення підписом глави уряду і/або окремого члена уряду акта глави

²² Плахотнюк Н.Г., Мельниченко В.І. Повноваження Президента України у контексті реформи: структура, зміст, характер // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 12. – С. 11.

²³ Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термів. – К.: Либідь, 2005. – С. 222.

²⁴ Новий словник іншомовних слів. Укладання і передмова О.М. Сліпущко. 20 000 слів. – К.: Аконіт, 2007. – С. 376.

²⁵ Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термів. – К.: Либідь, 2005. – С. 222.

держави. У різних країнах сфера застосування інституту контрасигнування актів глави держави є неоднаковою. У країнах з парламентськими формами державного правління контрасигнуються усі або майже всі акти президента чи монарха, в тому числі рішення про призначення глави і членів уряду, розпуск парламенту, повернення законопроекту (ухваленого парламентом закону, але не промудованого главою держави) на повторний розгляд у парламенті тощо. Інститут контрасигнування актів глави держави, що застосовується у такому обсязі, містить суперечності. Найбільше запитань виникає з приводу вимоги скріплення підписом глави уряду рішення глави держави про його ж таки призначення. Особливо це стосується ситуації, коли глава уряду контрасигнує акт про своє призначення ще до прийняття присяги або до інших дій, які засвідчувати б офіційне зайняття ним посади. Підпис відповідної особи під актом про її призначення є, по суті, підтвердженням прийняття цього призначення»²⁶.

У президентських республіках президент видає акти на свій розсуд і без будь-якого контрасигнування. У країнах зі змішаною формою державного правління, зокрема в тих, де глава держави наділений за конституцією більш-менш широкими і реальними владними повноваженнями, сфера застосування інституту контрасигнування актів глави держави так чи інакше обмежена. Сам же інститут контрасигнування не можна сприймати однозначно і пов'язувати з відсутністю у глави держави відповідних владних повноважень. Як свідчить світова державно-правова практика, такий зв'язок далеко не завжди наявний. Призначення контрасигнування, що має давню історичну традицію, започатковану ще у феодальні часи, виявляється насамперед у тому, щоб зняти з глави держави політичну (конституційно-правову) відповідальність за прийняті ним рішення і покласти її на уряд та його окремих членів.

²⁶ Шаповал В.М. Контрасигнування актів глави держави // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – С. 322.

Існує й інше трактування цього інституту, за яким контрасигнування забезпечує гарантії проти зловживань повноваженнями з боку обох сторін, що ставлять свої підписи. В конституційно-правовій теорії також прийнято вважати, що відповідний підпис компетентного члена уряду може лише засвідчувати законність видання акта глави держави, його відповідність вимогам основного закону.

Інститут контрасигнування актів глави держави є важливою складовою державно-правової практики країн з парламентськими і змішаною республіканською формами державного правління. Поняття «контрасигнування» іноді вживається і для позначення практики скріплення актів глав урядів окремими міністрами, що має місце в ряді країн. Така практика засвідчує наявність колективної відповідальності всіх членів уряду, що ґрунтується на їх солідарності за вчинені дії²⁷.

Варто зазначити, що інститут контрасигнування актів глави держави досить поширений у сучасному світі. У ряді країн, як і в Україні, він необхідний лише для певної частини актів Президента. В інших, наприклад в Італії, жодний акт Президента не є дійсним, якщо його не контрасигнували міністри, котрі запропонували відповідний акт і несуть за нього відповідальність. Акти, що мають силу закону, та інші визначені в законі акти контрасигнуються також Главою Ради Міністрів²⁸.

Конституції зарубіжних країн з приводу інституту контрасигнування актів глави держави містять різні категоричні приписи. Так, Федеральний конституційний закон Австрії 1920 року (з наступними змінами) встановлює: «Всі рішення Федерального Президента, якщо інше не встановлено конституційним законодавством, для забезпечення їх дійсності повинні бути скріплені підписом Федерального канцлера чи компетентного федерального міністра», аналогічне положення містить Конституція Бельгії: «Жоден акт

²⁷ Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – К.: АртЕк, Вища школа, 1997. – С. 234.

²⁸ Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 342.

Короля не може мати сили, якщо він не контрасигнований міністром, котрий тим самим несе за нього відповідальність»²⁹.

Згідно з Конституцією Данії «Підпис Короля під резолюціями, що стосуються законодавства й управління, надає вказаним резолюціям силу за умови, що поряд з підписом Короля ставиться підпис чи підписи одного або кількох міністрів. Міністр, який підписав резолюцію, несе відповідальність за таку резолюцію». Подібне конституційне положення закріплене і в Конституції Іспанії «Акти Короля скріплюються підписом голови Уряду і в разі необхідності відповідними міністрами... За акти Короля несуть відповідальність особи, які скріпили їх своїм підписом»³⁰.

Разом з тим, у Франції участь прем'єр-міністра і компетентного міністра у засіданні ради міністрів, акт якої підписав президент, вважається сама по собі контрасигнуванням³¹.

Конституція Чехії містить положення наступного змісту «Рішення Президента Республіки, прийняті відповідно до частин 1 і 2, набирають силу після їх підписання головою Уряду або уповноваженим ним членом Уряду. За рішення Президента Республіки, які вимагають підпису голови Уряду або уповноваженого ним члена Уряду, несе відповідальність Уряд»³².

Конституції деяких республік з парламентською формою правління містять прямі застереження щодо здійснення президентом повноважень під контролем уряду. Так, відповідно до Основного Закону Ірландії «Повноваження і функції, покладені на Президента Конституцією, повинні здійснюватись і виконуватись ним тільки за порадою Уряду, за винятком передбаченого Конституцією випадку, коли він повинен діяти на власний розсуд або після консультації з Державною радою, або за порадою, або

²⁹ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. – 13-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. – С. 226.

³⁰ Конституции государств Европы. В 3-х т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. – Т. 2. – С. 41.

³¹ Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 421.

³² Конституции государств Европы. В 3-х т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. – Т. 3. – С. 513.

пропозицією, або іншому повідомленню якої-небудь особи або органу... Жодні повноваження і функції, покладені на Президента законом, не повинні здійснюватись або виконуватись без поради уряду»³³. Наявність таких конституційних формулювань означає, що повноваження глави держави фактично здійснюються урядом.

Окремі дослідники стверджують, що конституції зарубіжних країн наділяють главу держави властивістю безвідповідальності, юридичним вираженням якої є інститут контрасигнування актів глави держави³⁴.

Частково можна погодитись з такою думкою, адже дійсно, контрасигнуючи акт глави держави, прем'єр-міністр або міністр беруть на себе юридичну (конституційно-правову) або політичну відповідальність за даний акт. Отже, контрасигнатура ставить президента в залежність від уряду. Президент, таким чином, залучений до системи управління в структурі виконавчої влади. Хоча ця процедура виглядає ніби формальністю, але вона зрештою робить акти Президента залежними від схвалення урядом.

Стосовно держав-республік колишнього Союзу РСР інститут контрасигнатури спостерігається доволі таки рідко. Так, Конституції Грузії, Таджикистану, Туркменістану й Узбекистану, що обрали президентську форму правління, взагалі не передбачають контрасигнації. В Казахстані, який також є президентською республікою, контрасигнації підлягають акти президента, запропоновані самим урядом: «Акти Парламенту, що підписуються Президентом Республіки, а також акти Президента, що видаються за ініціативою Уряду, попередньо скріплюються відповідно підписом Голови кожної з палат Парламенту або Прем'єр-Міністра, на яких покладається юридична відповідальність за законність даних актів»³⁵.

³³ Конституции государств Европы. В 3-х т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. – Т. 1. – С. 801.

³⁴ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. – 13-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. – С. 226.

³⁵ Конституции государств Европы. В 3-х т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. – Т. 2. – С. 98.

За змішаної республіканської форми правління інститут контрасигнатури використовується залежно від її конкретного різновиду – більшою мірою у парламентсько-президентській республіці і меншою, або й зовсім не використовується – у президентсько-парламентській. Конституції Азербайджану, Вірменії, Білорусі, Киргизстану, Росії, які є президентсько-парламентарними республіками, інституту контрасигнатури взагалі не передбачають. В Латвії і Литві, що є парламентарно-президентськими республіками, а також у Молдові, яка стала парламентарною республікою, він, навпаки, використовується.

В контексті зарубіжного досвіду, з'ясуємо особливості використання інституту контрасигнатури в Україні. Частина четверта статті 106 Конституції України, передбачає, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3 (представлення держави в міжнародних відносинах, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України), 4 (прийняття рішення про визнання іноземних держав), 5 (призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України за кордоном і при міжнародних організаціях), 8 (припинення повноважень Верховної Ради України), 10 (призначення членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припинення їхніх повноважень), 14 (призначення на посади та звільнення з посад Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України), 15 (утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), 17 (призначення та звільнення з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань), 18 (здійснення керівництва Радою національної безпеки і оборони України), 21 (прийняття рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення окремих місцевостей України зонами

надзвичайної екологічної ситуації), 22 (призначення третини складу Конституційного Суду України), 23 (утворення судів у визначеному законом порядку), 24 (присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів) цієї ж статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

На думку авторів одного з коментарів Основного Закону нашої держави, інститут контрасигнування актів глави держави забезпечує врахування Президентом реальних можливостей виконавчих структур для втілення в життя прийнятих ним указів³⁶.

Слід погодитись з позицією Ю.М. Тодики та С.Г. Серьогіної про те, що разом з правом контрасигнувати акти Президента Кабінет Міністрів України і особисто Прем'єр-міністр отримали можливість реально впливати на їх зміст і спрямованість. Адже без підпису зазначених посадових осіб, акт глави держави не може набрати чинності. Виходячи зі змісту актів Президента, які підлягають контрасигнації, відповідальними міністрами є Міністр закордонних справ, Міністр юстиції або Міністр оборони України. Скріплюючи своїм підписом президентський акт, Прем'єр-міністр та відповідний міністр перебирають на себе всю повноту відповідальності за його конституційність, обґрунтованість і результативність³⁷. Аналогічної точки зору дотримуються В.Л. Мусіяка та В.Е. Теліпко³⁸.

На нашу думку, така неоднозначність у підходах до інституту контрасигнування актів глави держави зумовлена тим, що Конституція України та інші законодавчі акти України не містять терміну "контрасигнація", а транскрипція, закладена в ч. 4 ст. 106 Основного Закону дає всі підстави стверджувати, що скріплення акта Президента України не

³⁶ Коментар до Конституції України / За заг. ред. В.Ф. Опришка. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 242.

³⁷ Конституція України: Науково-практичний коментар / За заг. ред. В.Я. Тація. – Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 522.

³⁸ Теліпко В.Е. Науково-практичний коментар Конституції України. Станом на 1 грудня 2010 року / За ред. Мусіяки В.Л. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – С. 333-334.

передуює набуттю ним чинності, а є лише технічною процедурою, що здійснюється для визначення особи, відповідальної за його виконання.

Вважаємо, що Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання, зобов'язані скріплювати підписами відповідні акти Президента України, оскільки частина четверта статті 106 Конституції України чітко зазначає, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Крім того, положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України» теж свідчать про імперативність припису Основного Закону стосовно скріплення актів Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Так, п. 7 ч. 1 ст. 42 Закону зазначає, що Прем'єр-міністр України скріплює підписом акти Президента України у випадках, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 частини першої статті 106 Конституції України. А згідно п. 4 ч. 1 ст. 44 цього ж таки Закону, міністр України скріплює підписом акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 частини першої статті 106 Конституції України, з питань, що належать до сфери діяльності міністерства, та забезпечує їх виконання.

На окрему увагу в контексті контрастигації заслуговує питання, що стосується нормопроектного забезпечення діяльності Президента України. На сьогоднішній день питання підготовки проектів актів Президента України регулюється Положенням про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженим Указом Президента України від 15.11.2006 року № 970/2006 (з наступними змінами та доповненнями)³⁹. В контексті досліджуваного питання, важливим є положення про те, що

³⁹ Указ Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15.11.2006 року № 970/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123.

проекти актів Президента України, що вносяться Кабінетом Міністрів України, мають бути: завізовані Прем'єр-міністром України (у разі його відсутності – Першим віце-прем'єр-міністром України чи відповідним Віце-прем'єр-міністром України), а також міністрами (у разі їх відсутності – заступниками міністрів), керівниками центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання, що пропонуються до вирішення проектом акта Президента України; погоджені з Міністерством юстиції України – якщо вони мають нормативний характер; погоджені з Міністерством фінансів України – якщо їх видання впливає на видаткову, доходну частину державного бюджету.

Очевидно, на законодавчому рівні необхідно більш чітко передбачити, наступні положення: 1) акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 24 ч. 1 ст. 106 Конституції України, щодо представлення держави в міжнародних відносинах, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України, прийняття рішення про визнання іноземних держав, призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України за кордоном і при міжнародних організаціях, присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і Міністра закордонних справ України; 2) акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 8, 10, 14, 15, 21 ч. 1 ст. 106 Конституції України, щодо припинення повноважень Верховної Ради України, призначення членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припинення їхніх повноважень, призначення на посади та звільнення з посад Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України, утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних

органів виконавчої влади, прийняття рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, який визначається Прем'єр-міністром України; 3) акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 17, 18 ч. 1 ст. 106 Конституції України, щодо призначення та звільнення з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, здійснення керівництва Радою національної безпеки і оборони України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і Міністра оборони України; 4) акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 22, 23 ч. 1 ст. 106 Конституції України, щодо призначення третини складу Конституційного Суду України, утворення судів у визначеному законом порядку скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і Міністра юстиції України.

Загальна тривалість процедури скріплення акта Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, не може перевищувати трьох робочих днів з моменту надходження такого акта до Секретаріату Кабінету Міністрів України.

У разі якщо Прем'єр-міністр України, міністр, відповідальний за акт та його виконання, вважають неможливим скріплення підписами акта Президента України, вони повертають такий акт із викладенням у супровідному листі мотивів своїх рішень у строки, зазначені вище для скріплення акта Президента України.

Акти Президента України, що стосуються внесення змін і доповнень до актів Президента України, виданих у межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23 і 24 ч. 1 ст. 106 Конституції України, та скріплених підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, або про скасування чи визнання їх

такими, що втратили чинність, підлягають скріпленню підписами тих самих посадових осіб.

Акти Президента України, що скріплені підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, офіційно оприлюднюються на загальних підставах із зазначенням посадових осіб, підписами яких скріплені ці акти.

Отже, враховуючи вищенаведене, зважаючи на різні, часто протилежні погляди на інститут контрасигнування, хочеться сподіватися, що дана інституція все ж таки виявиться тим правовим механізмом, котрий забезпечить поступову зміну балансу «персонального» та «інституційного» в механізмі здійснення державної влади в Україні. Однак, досягнути цього без наявності ефективного законодавства про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади буде дуже не просто.

На наше глибоке переконання, інститут контрасигнатури має бути не лише засобом зняття відповідальності з Президента України за видані ним акти і покладення її на Прем'єр-міністра і міністра, а передусім засобом досягнення компромісу між урядом і главою держави щодо вирішення важливих питань державного управління.