

УДК 342.1

ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ КОНТРАСИГНУВАННЯ**Анастасія КОЛИСЕНКО,**аспірант кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого**SUMMARY**

The article deals with the analysis of functions of countersigning institution as an element of check-and-balance system. An emphasis has been placed to the fact that the functional characteristic of countersigning is an important phase of study of the said institution. It has been suggested to mark out the following functions: control function, overcoming function, settlement of conflict situations and function of securing of the proper quality of acts. The essential faults and gaps in Ukrainian legislation concerning a countersigning institution have been stressed. The conclusions and recommendations concerning an improvement of constitutional and legislative regulation of countersigning in Ukraine have been suggested.

Key words: countersigning, functions, control, quality of acts.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу функцій інституту контрасигнування як елементу системи стримувань і противаг. Акцентується увага на тому, що функціональна характеристика контрасигнації є важливим етапом дослідження цього інституту. Запропоновано виділяти функцію контролю, функцію врегулювання конфліктних ситуацій та функцію забезпечення належної якості актів. Вказано на суттєві недоліки та прогалини в законодавстві України стосовно інституту контрасигнування. Запропоновано висновки й рекомендації щодо вдосконалення конституційного та законодавчого регулювання контрасигнації в Україні.

Ключові слова: контрасигнування, функції, контроль, конфлікт, якість актів.

Постановка проблеми. Розкриваючи зміст інституту контрасигнування, необхідним є визначення його функціональної характеристики. Функції інституту контрасигнування – це основні напрями впливу цього інституту на відносини, що виникають між главою держави та урядом. Оскільки питання інституту контрасигнування в науковій літературі не досліджені належним чином, аналіз цих функцій допоможе з'ясувати сутність та правову природу контрасигнації.

Актуальність досліджуваної теми визначається необхідністю теоретичного аналізу функцій інституту контрасигнування, що може сприяти визначенню шляхів подальшого розвитку цього інституту. Саме вивчення та визначення функцій такого інституту сприяє конкретизації його суспільного значення, ролі та місця в системі стримувань і противаг.

Метою статті є дослідження інституту контрасигнування, виокремлення його функцій як елемента системи стримувань і противаг. Аналіз вітчизняного законодавства стосовно контрасигнації, виокремлення недоліків і прогалин та визначення шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слово «функція» походить від слова «function» – виконання, діяльність, зобов'язання, призначення. Саме функції відображають основні напрями впливу права на суспільні відносини та поведінку людей, що дозволяє дати загальну характеристику «роботи» юридичних норм [1, с. 209].

Проаналізувавши вітчизняну та зарубіжну літературу, пропонуємо виокремити такі функції інституту контрасигнування:

1. Функція контролю. Відповідно до Юридичної енциклопедії контроль (франц. controle – перевірка, від старофранц. contrerole – список, що має дублікат для перевірки) – перевірка виконання законів, рішень тощо. Контроль є однією з найважливіших функцій державного управління [2, с. 323]. В.Г. Афанасьєв визначає контроль як систему спостереження і перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою виявити результати впливу суб'єкта на об'єкт, допущені відхилення

від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації та регулювання, причини цих відхилень, а також визначити шляхи подолання наявних перешкод для ефективного функціонування усієї системи [3, с. 240].

Система стримувань і противаг забезпечує збалансування гілок влади, вона створює такі умови, за яких органи державної влади повинні діяти в системній взаємодії. За допомогою інституту контрасигнування урядом здійснюється контроль за правотворчою діяльністю глави держави. За таких умов процес нормотворення певним чином ускладнюється, тим не менш, це сприяє прийняттю більш зважених рішень, налагодженню політичної стабільності, що є гарантією конституціоналізму. Отримавши акт президента, глава уряду та/або відповідальний міністр повинні перевірити цей акт на законність змісту та на відповідність формальним вимогам, тобто відбувається урядовий контроль за правотворчою діяльністю глави держави.

Алексєєв О.С. зазначає, що міністр, який контрасигнує акт короля, перевіряє його не тільки з формальної, але й з матеріальної сторони і, скріплюючи його, визнає його не тільки правомірним, але й доцільним. Міністр зобов'язаний вільно й самостійно з'ясувати, чи не суперечить той чи інший акт монарха законам, чи відповідає він дійсним інтересам держави. І якщо міністр приходить до висновку, що цей акт неправомірний або може зашкодити інтересам держави, він повинен відмовити монарху у своєму сприянні, або ж, у разі якщо монарх наполягає – подати у відставку. Контрасигнуючи його, наділяючи його правовою силою, міністр стає учасником його походження і підлягає відповідальності [4, с. 44].

Також потрібно звернути увагу на те, що інститут контрасигнування буде дієвим засобом контролю лише за умови наявності передбачених у законодавстві наслідків відсутності підпису міністрів під «контрасигнаційними» актами. Так, відповідно до частини 1 статті 89 Конституції Італії акт Президента Республіки є недійсним, якщо його не контрасигнували міністри, які запропонували відповідний акт і несуть за нього відповідальність [5]. Згідно зі статтею

140 Конституції Португалії акти Президента Республіки, які приймаються у відповідності з підпунктами “f”, “j”, “l”, “m” і “p” статті 133, підпунктами “b”, “d” і “f” статті 134 і підпунктами “a”, “b” і “c” статті 135 потребують контрасигнації Урядом. Відсутність контрасигнації тягне за собою юридичну нікчемність акта [5].

Проаналізувавши положення зазначених конституцій, неважко переконатись, що за відсутності підписів компетентних міністрів акт президента є недійсним. Саме через відмову поставити підпис під президентським актом урядовці здійснюють контроль за нормотворчою діяльністю президента, не допускаючи можливості ухвалення рішень, які суперечать загальнодержавним інтересам або є незаконними.

Частина 4 статті 106 Конституції України закріплює інститут контрасигнування. У ній вказано, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 цієї статті, скріплюють підписами Прем'єр-міністра України і міністр, відповідальний за акт та його виконання [6]. Частина 3 статті 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» встановлює обов'язок Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт Президента України, скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення [7]. Очевидно, що ані Конституція, ані Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не передбачають альтернативних варіантів поведінки для урядовців у випадку отримання президентських актів. Фактично цими актами встановлюється імператив на вимогу щодо підписання актів глави держави міністрами без можливості висловити свою думку стосовно них та відмовити в скріпленні підписами. За Законом України «Про Кабінет Міністрів України» в редакції від 21.12.2006 р. така ситуація вирішувалася наступним чином: 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, встановлені для скріплення акта Президента України [8]. Також потрібно звернути увагу на те, що немає жодної вказівки на відсутність юридичної сили рішень без таких підписів.

Врешті-решт, недосконалість конституційного тексту призведе до ігнорування президентом приписів стосовно контрасигнування. Аналіз норм, які закріплюють інститут контрасигнування в Україні, дає підстави для висновку, що існує нагальна необхідність в удосконаленні, перш за все, конституційних норм. Пропонуємо частину 4 статті 106 Конституції України викласти наступним чином: «Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 цієї статті, контрасигнуються Прем'єр-міністром України і міністром, відповідальним за акт та його виконання. Ці акти набирають чинності і стають обов'язковими до виконання з моменту їх контрасигнації».

Разом із тим конкретизації потребують «контрасигнаційні» норми, які містяться в Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Пропонуємо викласти частину 3 статті 25 у наступній редакції: «Прем'єр-міністр України і відповідальний міністр контрасигнують акт Президента України, виданий в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 частини першої статті 106 Конституції України, в п'ятиденний строк із дня надходження акта».

2. Функція врегулювання конфліктних ситуацій. Основний закон держави, який виконує обмежувальну функцію щодо діяльності державних органів [9, с.27], є, водночас, важливим системоутворюючим фактором, «юридично узаконеним балансом інтересів», за влучним визначенням російського вченого Б.С. Ебзєєва [10, с. 3]. Тому опти-

мально, щоб усі тонкощі взаємовідносин органів держави були врегульовані саме в писаній Конституції, яка посідає особливе місце серед нормативно-правових актів держави в частині правового визначення того, якою має бути система державного управління. Як із цього приводу відзначав Ю.М. Тодика, безпосереднє «конституційне закріплення вимоги до структур державної влади взаємодіяти між собою носило б для них юридично обов'язковий характер і його порушення мало б правові наслідки» [11, с. 271–272; 12, с. 31].

Практика втілення в тому або іншому вигляді концепції поділу влади свідчить про тенденцію встановлення все більшого взаємозв'язку, взаємопроникнення гілок державної влади. Природним наслідком цього є все більша зв'язаність стримувань і противаг із режимом співробітництва гілок влади, який, за визнанням західноєвропейської наукової думки, в другій половині ХХ століття став найпоширенішим у демократичному світі режимом [13, с. 327]. Існування стримувань і противаг між гілками влади «підпорядковують меті забезпечення співробітництва останніх» [14, с. 123], а їх систему оцінюють як «основу для такого співробітництва» [15, с. 42; 12, с. 35].

Тим не менш, існування неоднакових гілок влади зумовлює неминучість розбіжностей між ними. Цікавими у цьому зв'язку вважаються спостереження вчених, що нестійкість, лабільність державної влади дехто пов'язує із запрограмованою поділом влади внутрішньою конфліктністю її структур [16, с.145]. Ця уявна суперечність поділу влади пояснюється особливостями природи феномену влади, важливим аспектом якої є зв'язаність із необхідністю подолання конфліктних ситуацій. Адже «влада і політика є нічим іншим, як сферою діяльності по розв'язанню і відтворенню конфліктів» [17, с. 6–7].

Еволюція поділу влади пов'язана з конфронтацією, компромісом і взаємними поступками між гілками влади. За спостереженням А.О. Мішина, «система поділу влади модифікувалася, інтегруючи в собі наслідки усіх конфліктів» [18, с. 3]. Функціонування будь-якої системи, заснованої на плюралізмі, пов'язано з можливістю виникнення конфліктів між її складовими. Але конфлікт не слід розглядати без його протилежності – інтеграції. З одного боку, конфлікти між гілками влади можуть призвести до безсилля влади, але водночас вони сприяють більш чіткому усвідомленню сторонами конфлікту своїх інтересів і посиленню внутрішньо-групової згуртованості. Будь-яка система містить у собі тенденцію до рівноваги, балансу інтересів і сама здатна корегувати внутрішні структурні диспропорції. Глухова О.В. зазначає, що всім складним системам, у тому числі й системі державної влади, властиві глибокі внутрішні суперечності і конфлікти, проте необхідні умови для збереження таких систем складають передбачені в них консенсусні інститути і цінності [19, с. 6].

Проблему вдалого розв'язання конфліктів називають однією з основних у відносинах між гілками влади. В аспекті конфліктології гілок влади система стримувань і противаг набуває особливої цінності. Власне, стримування і противаги не можуть запобігти виникненню розбіжностей і конфліктів між гілками влади, в основі яких, як свідчить практика, лежать скоріше політичні, аніж правові, мотиви. Більш того, існування повноцінної системи стримувань і противаг із великою вірогідністю передбачає неминучість таких конфліктів, оскільки вона включає таку виборчу систему, яка нерідко породжує так зване «розділене правління». Проте система стримувань і противаг «не дає суперечкам переростати в таке протистояння, яке загрожувало б власне здійсненню влади» [15, с. 43].

Переконливою є думка вітчизняних учених, що в основі державно-правових конфліктів лежать, у тому числі, недоліки юридичних приписів, зокрема, відсутність чітких правових механізмів вирішення конфліктів [20, с. 29–34]. Отже, правильно, коли ряд конституційних норм, присвячений мотивам і порядку розв'язання конфліктів між гілками влади, а в протилежному випадку виникає небезпека їх ескалації. Як зазначає Барабаш Ю.Г., правильно побудована система форм (засобів) врегулювання державно-правових конфліктів дозволяє ефективно розв'язати найгостріші протистояння у владному середовищі, а в окремих випадках – і запобігти їм. Найбільш деталізованим виглядає перелік способів (конституційних процедур) врегулювання конфліктів, запропонований групою російських дослідників на чолі з В.М. Кудрявцевим. Зокрема, вони пропонують розглядати як способи систематичні переговори між представниками різних гілок влади, роботу узгоджувальних комісій, парламентські процедури, процедури конституційного судочинства та систему узгодження правових актів [21, с. 146–153], [22, с. 139–140].

У країнах, де в законодавстві передбачено інститут контрасигнування, глава держави наділений виконавчими повноваженнями, незалежно від того, відноситься він до виконавчої гілки влади чи ні. Як зазначає Процик О., використання президентом повноважень із видання указів та виконавчих розпоряджень має наслідком розпорощення обов'язків із прийняття рішень: уряд, таким чином, стає далеко не єдиним центром виконавчої влади. Конкуренція політичних ініціатив, непогоджені рішення, надлишковий бюрократичний тиск – усе це є наслідками розпорощення повноважень у сфері виконавчої влади. Політичні пріоритети президента й уряду часто вступають у протиріччя один з одним [23].

Контрасигнування актів глави держави повинно бути дієвим механізмом системи стримувань та противаг, який спрямований на забезпечення здійснення влади демократичним шляхом та запобігання її узурпації однією з її гілок. Для прийняття актів, що потребують контрасигнації, у випадку відмови урядовців поставити підписи, глава держави і урядовці повинні прийти до консенсусу у вирішенні того чи іншого питання в сфері виконавчої влади, узгодити нормативно-правовий акт. Саме тому інститут контрасигнування є одним з інструментів врегулювання конфліктів, адже в його основі закладено необхідність вироблення певного компромісного рішення в сфері виконавчої влади. Для того, щоб цей інститут був «дієвим», потрібно в законодавстві чітко передбачити узгоджувальні процедури, за посередництвом яких будуть ухвалюватись спільні рішення.

Якщо звернути увагу на конституційний досвід Польщі, ми побачимо, що Президент цієї країни має у своєму розпорядженні принаймні два інституційних механізми. Це Рада національної безпеки як дорадчий орган при главі держави з питань внутрішньої та зовнішньої політики (ст. 135 Конституції Польщі 1997 р.), та Рада Кабінету (ст. 141). Остання форма є засобом обговорення з членами Уряду конкретних питань. Президент може скликати Раду, яка не має чітко визначеної конституційної компетенції. До її складу входять члени Уряду (Ради міністрів). Президент головує на засіданнях Ради; вона не може перебрати на себе урядову компетенцію [25, с. 318]. Фактично це виглядає як запозичення французької моделі Ради міністрів – інституційної форми взаємодії глави держави та вищого органу виконавчої влади. Саме на засіданнях Ради попередньо обговорюються такі важливі рішення з «контрасигнаційних» повноважень, як розпуск парламенту, постановка питання про парламентську відповідальність уряду, проведення референдуму, внесення проектів законів та регламентних актів тощо [25, с. 202], [26, с. 72–73].

Тобто необхідно розглянути способи практичного втілення принципу консенсусу під час вирішення питання щодо подальшої долі актів президента, що потребують контрасигнації.

Повністю погоджуємося із думкою Тодики Ю.М. стосовно того, що на сьогодні для вирішення питання стосовно оптимізації взаємодії органів державної влади в Україні, окрім закріплення на конституційному рівні принципу розподілу влади, потрібно прописати принцип співробітництва гілок влади. До частини 1 статті 6 Конституції України ми пропонуємо внести зміни та викласти її наступним чином: державна влада в Україні здійснюється на засадах її єдності та поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Окрім цього, щоб інститут контрасигнування не був формальністю або ж способом блокування роботи Президента, потрібно чітко передбачити процедуру узгодження нормативно-правових актів на законодавчому рівні та наслідки недотримання такої процедури. Також вважаємо за можливе запозичити французьку модель і створити Узгоджувальну раду міністрів – консультативний орган, який становитиме майданчик для пошуку спільного бачення проблем та порозуміння, що забезпечить ефективну взаємодію глави держави та вищого органу виконавчої влади.

По-перше, крім фактичного визнання, за міністрами можливості відмовити в проставленні підписів на акті глави держави, потрібно надати перелік підстав такої відмови. На цьому також наголошує Венеціанська Комісія у своєму Висновку від 13 червня 2005 році, де зазначено, що контрасигнування є правом виконавчої гілки влади, тобто урядовці можуть відмовитися від скріплення своїми підписами акта Президента України. При цьому «підстави, які дозволяють Прем'єр-міністру та відповідному міністру відмовитись від скріплення підписом таких актів, повинні бути чітко вказані в Конституції» [27].

З огляду на це пропонуємо доповнити статтю 106 частиною 5 і викласти її у такій редакції: «У разі якщо Прем'єр-міністр та міністр, відповідальний за акт та його виконання, прийдуть до висновку, що акт є неконституційним, незаконним або суперечить інтересам держави і суспільства, вони повертають цей акт Президенту України із викладенням у супровідному листі мотивів свого рішення та пропозиціями в строки, встановлені для контрасигнації».

По-друге, в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» необхідно прописати етапи прийняття президентського акту в разі надання міністрами відмови у контрасигнації. Зокрема, варто викласти частину 3 та 4 статті 25 цього Закону таким чином: «У разі якщо Прем'єр-міністр та міністр, відповідальний за акт та його виконання, відмовили в контрасигнації і, у визначений Законом строк, повернули акт Президенту із викладеними в супровідному листі мотивами рішення та пропозиціями, акт доопрацьовується та повторно надсилається для контрасигнації не пізніше як через 15 днів після його повернення».

Якщо Президент України, розглядаючи пропозиції, прийде до висновку про недоцільність внесення запропонованих Прем'єр-міністром або відповідальним міністром змін, скликається Узгоджувальна рада міністрів (Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр України, профільний міністр, експерти) для прийняття остаточного рішення стосовно акта».

3. Функція забезпечення належної якості актів. Однією з найголовніших проблем, що гальмує подальший розвиток Української держави, є недосконалість і нестабільність чинного законодавства. Злагоджена, чітка взаємодія між главою держави і урядом є умовою ефективної правотворчої

діяльності, а також умовою поліпшення якості нормативних актів. Тема правотворчості є актуальною у всі періоди існування держави, а особливо – коли відбуваються активні процеси в економічному та політичному житті суспільства.

Більшість спеціалістів у галузі теорії держави та права розглядають правотворчість як особливу форму або вид діяльності, що полягає у встановленні, а також зміні чи скасуванні правових норм [28, с. 154]. У процесі правотворчої діяльності вирішується низка питань суб'єктами нормотворчості: вони виявляють потребу в правовому регулюванні певних суспільних відносин, встановлюють основні питання, які потребують правової регламентації, здійснюють вибір цілей правового регулювання, об'єктів, методів, засобів, і термінів правового впливу шляхом створення нових правових норм, скасування, зміни, доповнення, припинення, продовження, розповсюдження і обмеження дії раніше прийнятих правових норм.

Основою правотворчості є певні принципи. Під принципами правотворчості розуміють положення та ідеї, що покладені в основу даної діяльності, реалізація яких забезпечує якість нормативно-правових актів, оптимальне нормативне регулювання [29, с. 142–145]. У сучасній вітчизняній літературі виділяють вісім принципів правотворчості, до яких відносять: принцип науковості, професіоналізму, законності, демократизму, гласності, оперативності, гуманізму, планування [30, с. 356–358].

Реалізація вказаних принципів у правотворчій діяльності сприяє її ефективності та вдосконаленню з точки зору відповідності праву, соціальної доцільності нормативно-правових актів, що приймаються, та їх систематизації, а також дані принципи прямо впливають на розбудову соціальної, демократичної, правової держави.

Безумовно, на правотворчість Президента України безпосередній вплив мають усі принципи нормотворчості, проте існує певна специфіка їх врахування та використання, що зумовлено, в першу чергу, його конституційним статусом та функціями, а також наявними нормотворчими повноваженнями. Одним з основних у нормотворчості Президента України є принцип оперативності, який зобов'язує його забезпечувати якнайшвидше реагування шляхом видання та реалізації актів правотворчості на процеси, що відбуваються в суспільстві, державі і світі та потребують безпосереднього втручання глави держави. Український вчений Д. Мазур робить висновок про те, що оперативність правотворчості є необхідною умовою ефективності правового регулювання, в процесі якого важливо передбачати суспільні процеси, як позитивного, так і негативного характеру, що народжуються в суспільстві, та своєчасно на них реагувати [31, с. 42]. Принцип оперативності в нормотворчій діяльності глави держави досягається, в першу чергу, за рахунок єдиноначальності, яка характерна для такого суб'єкта владних повноважень, як Президент України, та передбачає його самостійність у прийнятті більшості рішень та виданні або ініційованні прийняття актів правотворчості [32]. Але це стосується лише дискреційних повноважень президента. Що стосується «контрасигнаційних» повноважень глави держави, це перш за все питання зовнішньої політики, внутрішньої та зовнішньої безпеки, то ці питання потребують консенсусної моделі діяльності президента та уряду.

Серед негативних чинників, що впливають на якість нормативно-правових актів і, таким чином, тягнуть за собою виникнення прогалин та інших недоліків права, Тарнопольська О.М. називає відсутність чіткої взаємодії між представниками влади. Мудра неспішність у розробці та обговоренні майбутніх рішень – запорука ефективності правового регулювання, відповідності його об'єктивним потребам суспільного розвитку [33].

Контрасигнування актів, як елемент системи стримувань і противаг, є одним із найдієвіших способів пошуку компромісу між позиціями уряду та глави держави, який також виконує роль запобіжника від прийняття поспішних рішень або таких, що не враховують всі аспекти суспільного життя. Відмовившись поставити підпис на акті президента, урядовець повинен висловити власні пропозиції та зауваження щодо форми, структури або змісту правового акта, адже під час контрасигнації глава уряду та урядовець висловлюють згоду зі змістом і процедурою ухвалення акту.

Окрім цього, особливе місце серед принципів нормотворчості президента посідає принцип науковості. Рачинська М.П. вказує, що науковість застосовується для того, щоб загальнообов'язкові правила поведінки, втілені в нормативних актах відповідних учасників правотворчості, не викликали жодних сумнівів у легітимності їх форми і змісту [34, с. 294]. На думку Євсєєва О.П., принцип науковості в нормопроектній діяльності Президента України може бути зведений до трьох ключових моментів, а саме: з'ясування основоположних завдань та чіткого визначення перспективних цілей, які повинні бути досягнуті актом у визначений проміжок часу; відпрацювання методів, засобів та форм, за допомогою яких вказані завдання можуть бути найбільш ефективно вирішені; здійснення вибору конкретних юридичних процедур, застосування яких повинно дати досягнення бажаного результату [35, с. 69].

Поряд із принципом науковості уваги заслуговує принцип професіоналізму. Шаган О.В. вказує на те, що участь у нормотворенні повинні брати висококваліфіковані спеціалісти відповідних галузей науки, наукових установ, які мають необхідні знання та навички [36, с. 67]. Принцип професіоналізму, як зазначає Бабаєв В.К., передбачає компетентність, юридичну та загальну грамотність у підготовці та прийнятті нормативних актів [37, с. 69].

Підсумовуючи вищезазначене, ми прийшли до висновку, що задля забезпечення інститутом контрасигнування такого функціонального впливу, як покращення якості контрасигнаційних актів, потрібно під час підготовки та прийняття актів, які потребують контрасигнацію, залучати експертів. Очевидно, що об'єктивна, компетентна точка зору експертів, фахівців у певній галузі для всебічного, повного дослідження та вдосконалення є умовою видання якісного та ефективного нормативно-правового акту, що відповідатиме потребам сучасності. Тому ми пропонуємо законодавчо закріпити можливість залучення експертів під час прийняття контрасигнаційних актів та обов'язковість їх залучення під час скликання Узгоджувальної ради міністрів.

До розгляду та участі в прийнятті нормативно-правових актів Президента, що видаються на виконання повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 частини 4 статті 106 Конституції України, можуть залучатися експерти. У разі скликання Узгоджувальної ради міністрів для прийняття узгодженого рішення залучення експертів є обов'язковим.

Висновки. Таким чином, можна виділити функції інституту контрасигнування.

1. Функція контролю – це напрям впливу інституту контрасигнування, який полягає в здійсненні урядового контролю за допомогою контрасигнації за нормотворчою діяльністю глави держави, спрямований на недопущення ухвалення неконституційних, незаконних або таких, що не відповідають державним та суспільним інтересам, рішень.

2. Функція врегулювання конфліктних ситуацій полягає в забезпеченні ефективної взаємодії глави держави і вищого органу виконавчої влади, результатом якої є прийняття узгодженого, компромісного рішення.

3. Функція забезпечення належної якості актів президента – контрасигнування забезпечує прийняття якісних

та таких, що здатні здійснювати ефективний вплив на суспільні відносини, нормативно-правових актів глави держави з питань, що потребують контрасигнатури міністрів.

Але для того, щоб ці функції були реально діючими, потрібно вдосконалити конституційне та законодавче регулювання цього інституту. До Конституції України пропонуємо внести деякі зміни:

1) частину 1 статті 6 Конституції України викласти наступним чином: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її єдності та поділу на законодавчу, виконавчу та судову»;

2) частину 4 статті 106 Конституції України викласти в наступній редакції: «Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 цієї статті, контрасигнуються Прем'єр-міністром України і міністром, відповідальним за акт та його виконання. Ці акти набирають чинності і стають обов'язковими до виконання з моменту їх контрасигнації»;

3) додати частину 5 до статті 106 Конституції України такого змісту: «У разі якщо Прем'єр-міністр та міністр, відповідальний за акт та його виконання, прийдуть до висновку, що акт є неконституційним, незаконним або суперечить інтересам держави і суспільства, вони повертають цей акт Президенту України з викладенням у супровідному листі мотивів свого рішення та пропозиціями в строки, встановлені для контрасигнації».

У Закон України «Про Кабінет Міністрів України» доцільно внести зміни.

1. Частину 3 статті 25 викласти в такому варіанті: «Прем'єр-міністр України і відповідальний міністр контрасигнують акт Президента України, виданий в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 частини першої статті 106 Конституції України, в п'ятиденний строк із дня надходження акта».

2. Частину 4: «У разі якщо Прем'єр-міністр та міністр, відповідальний за акт та його виконання, прийдуть до висновку, що акт є неконституційним, незаконним або суперечить інтересам держави і суспільства, вони повертають цей акт Президенту України з викладенням у супровідному листі мотивів свого рішення та пропозиціями в строки, встановлені для контрасигнації».

3. Частину 5: «У разі якщо Прем'єр-міністр та міністр, відповідальний за акт та його виконання, відмовили в контрасигнації і, у визначений Законом строк, повернули акт Президенту з викладенням у супровідному листі мотивами рішення та пропозиціями, акт доопрацьовується та повторно надсилається для контрасигнації не пізніше як через 15 днів після його повернення».

4. Частину 6: «Якщо Президент України, розглядаючи пропозиції, прийде до висновку про недоцільність внесення запропонованих Прем'єр-міністром або відповідальним міністром змін, скликається Узгоджувальна рада міністрів (Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр України, профільний міністр, експерти) для прийняття остаточного рішення стосовно акта».

5. Частину 7: «До розгляду та участі в прийнятті нормативно-правових актів Президента, що видаються на виконання повноважень передбачених пунктами 5, 18, 21 частини 4 статті 106 Конституції України, можуть залучатися експерти. У разі скликання Узгоджувальної ради міністрів для прийняття узгодженого рішення залучення експертів є обов'язковим».

Список використаної літератури:

1. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави і права / М.С. Кульман, О.Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2008. – 477 с.

2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 3: К – М. – 2001. – 793 с.

3. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования) / В.Г. Афанасьев. – М., 1973. – 390 с.

4. Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства / А.С. Алексеев. – М. : Тип. т-ва И. Д. Сытина, 1907. – 71 с.

5. Конституции государств (стран) мира [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/>.

6. Конституція України : Закон від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

8. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21 грудня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-16>.

9. Заєць А. Конституційно-правові засоби обмеження держави і контролю над владою / А. Заєць // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 3(14). – С. 15–28.

10. Эбзеев Б.С. Сущность Советской Конституции в свете нового политического мышления. Советское государство и право Б.С. Эбзеев. – 1990. – № 12. – С. 3–10.

11. Основы конституционного строя Украины [Текст] / Ю.Н. Тодыка; Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого, Академия правовых наук Украины. – Харьков : Факт, 1999. – 320 с.

12. Жук Н.А. Парламент, Президент, уряд: через взаємопорозуміння до рівноваги [Текст] / Н. Жук ; наук. ред. М.В. Цвік. – Х. : Харків юридичний, 2007. – 319 с.

13. Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права [Текст] : критика основных направлений / И.Д. Левин ; Акад. наук СССР, Ин-т государства и права. – М. : Изд-во Акад. Наук СССР, 1960. – 399 с.

14. Загальна теорія держави і права / М.В. Цвік. – Харків : Право, 2002. – 432 с.

15. Энтин Л.М. Разделение властей: Опыт современных государств / Л.М. Энтин. – М. : Юридическая литература, 1995. – 174 с.

16. Цветанов К.В. Парадоксы государственной власти в гражданском обществе (конституционно-правовые аспекты) / К.В. Цветанов. – М. : Манускрипт, 1982. – 384 с.

17. Здравомыслов А.Г. Социология конфликта: Россия на путях преодоления кризиса / А.Г. Здравомыслов. – 2. изд., доп. – М. : Аспект-Пресс, 1995. – 317 с.

18. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США / отв. редактор Б. Никифоров. – М. : Наука, 1984. – 190с.

19. Глухова А.В. Политические конфликты и кризисы. Консенсус и политические методы его достижения / А.В. Глухова // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 3–14.

20. Тацій В., Тодика Ю. Функціонування державної влади в аспекті конфліктології / В. Тацій // Право України. – 1997. – № 8. – С. 29–35.

21. Дмитриев А.В. Основы конфликтологии / А.В. Дмитриев ; под ред. В.Н. Кудрявцева. – М. : Юристъ, 1997. – 200 с.

22. Барабаш Ю.Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права / Ю.Г. Барабаш. – Харків : Право, 2008. – 220 с.

23. Процик О. Процес прийняття рішень на центральному рівні державної влади : аналіз проблем та пропозицій щодо їх вирішення / О. Процик // Часопис «Парламент». – 2001. – № 2. – 17 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.policy.hu/protsyk/policyrapukrver2000.pdf.

24. Banaszak B. Model of executive power in Poland // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 2. – С. 317–321.

25. Мартинюк Р. Компетенційний дуалізм виконавчої влади: державно-правовий досвід П'ятої Французької Республіки та України / Р. Мартинюк // *Право України*. – 2011. – № 1. – С. 200–208.
26. Барабаш Ю. Президентська влада у змішаних республіках: окремі питання теорії та практики / Ю. Барабаш // *Право України*. – 2014. – № 8. – С. 67–76.
27. Висновок Європейської Комісії за демократію через право «Щодо Закону про внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004 року» № 339 CDL-AD(2005)015 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)015-e).
28. Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні / С.Г. Серьогіна ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х. : Ксілон, 2001. – 280 с.
29. Пархоменко Н.М. Мета, завдання та принципи правового забезпечення нормотворчості Кабінету Міністрів України / Н.М. Пархоменко // *Правова держава*. Вип. 22 – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – С. 138–145.
30. Теорія держави і права. Академічний курс / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
31. Мазур Д.В. Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Д.В. Мазур // Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2006. – 188 с.
32. Берназюк Я.О. Правотворча діяльність Президента України в аспекті дотримання принципів нормотворчості та забезпечення їх виконання іншими суб'єктами владних повноважень / Я.О. Берназюк // *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. – 2013. – № 4. – С. 27–32. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2013_4_7.
33. Тарнопольська О.М. Удосконалення правотворчого процесу як засіб запобігання прогалин у законодавстві / О.М. Тарнопольська // *Вісник Академії адвокатури України*. – 2009. – Число 2. – С. 11–14. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaauc_2009_2_2.
34. Рачинська М.П. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення / О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Ю.Г. Барабаш, Я.О. Берназюк та ін. ; за ред. О.В. Скрипнюка і В.Л. Федоренка // *Національний інститут стратегічних досліджень*. – К. : НАДУ, 2011. – С. 291–301.
35. Євсєєв О.П. Принципи нормотворчої та нормопроектної діяльності Президента України / О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Ю.Г. Барабаш, Я.О. Берназюк та ін. ; за ред. О.В. Скрипнюка і В.Л. Федоренка // *Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення* : монографія. – К. : НАДУ, 2011. – С. 68–79.
36. Шаган О.В. Система принципів нормотворчості / О.В. Шаган // *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. – 2014. – № 9. – С. 64–69. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nivif_2014_9_10.
37. Бабаєв В.К. Теорія права і государства в схемах и определениях / В.К. Бабаєв. – М. : Юристь, 1998. – 251 с.