

Юридичні науки

УДК 342.516

**Сушко Олег Олександрович**

*здобувач*

*Донецького національного університету імені Василя Стуса*

**Сушко Олег Александрович**

*соискатель*

*Донецкого национального университета имени Василия Стуса*

**Sushko Oleg**

*Graduate Student of the*

*Vasyl' Stus Donetsk National University*

## **ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНТРАСИГНАЦІЇ**

## **ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРАСИГНАЦИИ**

## **GUARANTEES OF CONTRASIGNATION IMPLEMENTATION**

**Анотація.** У статті уточнено визначення поняття «гарантії реалізації контрасигнації». Дотримуючись системного підходу, констатовано, що існують загальні та спеціальні гарантії реалізації контрасигнації. Здійснено поділ спеціальних гарантій реалізації контрасигнації на нормативні та організаційні. Особлива увага в системі організаційних гарантій приділена судовому захисту. Встановлено, що спори, які виникають з питань контрасигнації, це публічно-правові спори між учасниками публічно-правових відносин, вирішення яких є завданням адміністративного судочинства. На підставі аналізу судової практики по цій категорії справ визначено, що створення ефективного судового механізму захисту від порушень з боку влади є одним з ключових завдань як судової, так і адміністративної реформ.

**Ключові слова:** контрасигнація, реалізація контрасигнації, загальні гарантії, спеціальні гарантії.

**Аннотация.** В статье уточнено определение понятия «гарантии реализации контрассигнации». Следуя системному подходу, констатировано, что существуют общие и специальные гарантии реализации контрассигнации. Осуществлено разделение специальных гарантий реализации контрассигнации на нормативные и организационные. Особое внимание в системе организационных гарантий уделено судебной защите. Установлено, что споры, возникающие по вопросам контрассигнации, это публично-правовые споры между участниками публично-правовых отношений, решение которых является задачей административного судопроизводства. На основании анализа судебной практики по этой категории дел определено, что создание эффективного судебного механизма защиты от нарушений со стороны власти является одной из ключевых задач как судебной, так и административной реформ.

**Ключевые слова:** контрассигнация, реализация контрассигнации, общие гарантии, специальные гарантии.

**Summary.** The article clarifies the definition of the "guarantee of the implementation of countersignature". Following a systematic approach, it was stated that there are general and special guarantees for the implementation of countersignature. The division of special guarantees for the implementation of countersignatures into regulatory and organizational. Special attention in the system of organizational guarantees is paid to judicial protection. It has been established that disputes arising on countersignature issues are public law disputes between participants in public law relations, the solution of which is the task of administrative court proceedings. Based on the analysis of judicial practice in this category of cases, it was determined that the creation of an effective judicial mechanism to protect against violations by the authorities is one of the key tasks of both judicial and administrative reforms.

**Key words:** countersignature, countersignature implementation, general guarantees, special guarantees.

**Постановка проблеми.** Закріплення контрасигнації на конституційному та законодавчому рівні не є показником її реальності. Для цього варто говорити про гарантії реалізації контрасигнації. В певній мірі ці питання ставали предметом дослідження таких науковців як С. П. Головатий, О. І. Зозуля, В. С. Кобрин, Т. Б. Купченко, О. В. Совгиря, В. В. Сухонос та ін.. Водночас системний аналіз наукової літератури засвідчив, що розробка проблеми гарантування скріплення підписом актів глави держави та органів публічної влади є недостатньо дослідженим напрямом наукового пошуку.

**Метою статті** є з'ясування сутності та видів гарантій реалізації контрасигнації.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «гарантії» походить від французького слова «garantir», який означає захищати, забезпечувати, бути запорукою тощо [1, с. 383]. У юридичній літературі закріпилась думка про те, що поняття «гарантії реалізації» охоплює всю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію чогось, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [2, с. 555]. Поняття гарантій базується на основних принципах, вироблених людством: гуманізмі, справедливості, законності, доцільності, рівноправності тощо. За своєю сутністю гарантії – це система умов, що забезпечують задоволення інтересів, основною функцією яких є виконання зобов'язань державою та іншими суб'єктами. Об'єктом гарантій постають суспільні відносини, пов'язані з охороною і захистом, задоволенням інтересів [3, с. 95].

Визначення гарантій реалізації контрасигнації потребує з'ясування їх сутності, яка полягає у тому, що вони є юридично значимими та організаційно оформленими засобами реалізації приписів, що містяться в нормах державного права, способами досягнення мети цих норм. У цьому визначенні є один

важливий елемент сутності гарантій, який характеризує гарантії як «спосіб досягнення мети» правових норм [4, с. 19]. Але відомо, що для ефективного застосування гарантій важливо, щоб «мета», на досягнення якої направлена правова норма, задовольняла інтереси як усіх учасників правореалізаційного процесу, так і законодавця. Забезпечення «інтересу» в рішенні проблеми гарантії реалізації контрасигнації може бути використано як в галузевому законодавстві в цілому, в конкретних законодавчих актах або в окремих правових нормах, так і в міжгалузевих відносинах. Отже, під гарантіями реалізації контрасигнації слід розуміти сукупність політичних, економічних, соціальних, ідеологічних та правових засобів, способів, за допомогою яких здійснюється її фактична реалізація, а також забезпечуються інтереси її учасників та держави в цілому.

Дотримуючись системного підходу, можна констатувати, що існують загальні та спеціальні гарантії реалізації контрасигнації.

Під загальними гарантіями реалізації контрасигнації розуміють сукупність реально існуючих об'єктивних факторів розвитку суспільства і держави, рівень розвитку та якісні характеристики яких впливають на ефективність забезпечення контрасигнації. До загальних слід відносити економічні, політичні, соціальні та ідеологічні умови, при яких здійснюються правові норми у сфері реалізації контрасигнації. Іншими словами, загальними є політичні (відповідним чином орієнтована політика держави, стабільність політичної системи, чіткий напрям державної політики, ефективний склад вищих 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 реалізації контрасигнації можна визначити як передбачену законом спеціальну систему правових норм, способів забезпечення реалізації контрасигнації із метою її повноцінної практичної реалізації.

Доцільним вбачається їх поділ на дві основні групи: нормативні та організаційні.

Нормативні гарантії реалізації контрасигнації – сукупність правових норм, за допомогою яких забезпечується реалізація контрасигнації. До них належать норми конституції, законів, інших нормативно-правових актів та міжнародно-правових документів, тобто нормативно-правові акти, що складають правову основу контрасигнації.

Організаційні гарантії реалізації контрасигнації представляють собою систематичну організаторську діяльність держави, її органів і посадових осіб, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямовану на забезпечення реалізації контрасигнації [3, с. 96]. Особлива увага в системі організаційних гарантій приділяється судовому захисту. Спори, що можуть виникати з питань контрасигнації, це публічно-правові спори 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 [5]. 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 із дотриманням певних вимог. Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Президента України передбачені статтею 266 КАС України.

У нашій державі склалась судова практика щодо цієї категорії справ. Закономірно, що акти-дії Президента, ухвалені та/або вчинені (невчинені) у межах публічно-правових відносин, також є об'єктами судового

адміністративного контролю. Предметом оскарження у Верховному Суді можуть бути два різновиди юридичних дій-актів глави держави: рішення, які ухвалюються у формі указів та розпоряджень; дії чи бездіяльність Президента України (ч. 1 ст. 266 КАС України). Важливо, що обов'язковим і винятковим предметом перевірки адміністративними судами таких юридичних актів є критерій законності цих актів, тобто їхньої відповідності положенням законів України або прирівняних до них за своєю юридичною силою нормативно-правових актів. Водночас повноваження Президента України щодо видання певних актів або вчинення дій чи утримання від їхнього вчинення мають бути за своїм характером встановленими саме законом. Коло суб'єктів оскарження є досить широким й умовно можна виокремити основні групи за критерієм виникнення суб'єктивного права на заявлення таких вимог. Так, особи, які не є адресатами відповідних індивідуально-правових актів, не можуть оскаржувати відповідні правові акти, видані Президентом України. Справи стосовно правомірності індивідуальних актів, що оскаржуються адресатами відповідних актів, можна виділити в окрему групу спорів. Вони безпосередньо стосуються реалізації права громадян на публічну службу. Тож способом захисту в цьому випадку виступатиме подання позову про визнання протиправними та скасування указу Президента України як індивідуального акту [6]. У контексті контрастигації 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.

Критичне ставлення до права Президента України скасовувати індивідуальні акти, зокрема укази про скасування номінаційних указів, зумовлене передусім тим, що процедура видання указу про скасування указів взагалі не передбачена жодним законом, тому з погляду дотримання належної правової процедури такий спосіб оформлення індивідуальних актів нелегітимний. Після призначення особи на певну посаду такий акт вже

вважається реалізованим, дія такого акту вичерпується, тож його ревізія недопустима, оскільки порушується стабільність публічно-правових відносин і юридична певність. Це стверджується й юридичною позицією, викладеною в Рішенні Конституційного Суду України від 23.06.1997 № 2-зп (справа № 3/35-313) [7], згідно із якою 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 (абз. 4 п. 1 мотивувальної частини рішення). Також в Рішенні Конституційного Суду України від 22.04.2008 № 9-рп/2008 в справі № 1-10/2008 [8] вказано, що під час визначення природи «правового акту індивідуальної дії» правова позиція Конституційного Суду ґрунтується на тому, що «правові акти ненормативного характеру (індивідуальної дії)» стосуються окремих осіб, «розраховані на персональне (індивідуальне) застосування» і після реалізації вичерпують свою дію (п. 5 рішення). Також з моменту видання указу про призначення особи на посаду, на неї поширюються гарантії трудового законодавства, зокрема й від незаконного звільнення. Тому фактично скасування указу про призначення означає припинення відповідних трудових відносин, і позов про визнання протиправним та скасування судом указу про скасування указу Президента про призначення особи на посаду публічного службовця і його поновлення на посаді є єдиним можливим способом захисту прав і свобод у такій ситуації. Тож єдиним законним способом припинення правовідносин, пов'язаних із призначенням главою держави певної посадової особи, є її звільнення з посади з передбачених на те законом підстав. Будь-які ж публічно-владні рішення, які ухвалюються поза межами такої процедури, є свавільними. Відповідні приклади у практиці Верховного Суду наразі відсутні. Однак висловлені тези підтверджуються деякими рішеннями судів апеляційної інстанції (скасування Президентом указу про призначення судді Конституційного Суду України) [9].



Окрему групу спорів складають справи щодо законності указів про застосування персональних санкцій від 21.06.2018 р. та від 09.03.2019 р. (введення в дію рішення РНБО). Наприклад, у справі № 9901/294/19 до Верховного Суду звернулося ТОВ «Веза» з позовом до Президента України, у якому воно просило скасувати Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19.03.2019 р. «Про застосування, скасування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» № 82/2019 від 19.03.2019 р. стосовно введення в дію рядка 116 додатку 2 до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19.03.2019 р. «Про застосування, скасування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» щодо застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) до ТОВ «Веза». Підставою позову була незгода з Указом Президента України стосовно вжитих заходів, що стосувалися Товариства, оскільки воно чи його керівний склад або кінцевий бенефіціар не мали та не мають на меті порушення державного ладу України [10]. Такі укази також цілком слушно є предметом перевірки засобами адміністративної юстиції щодо їхньої законності, наявності легітимної мети їхнього ухвалення та пропорційності (у вузькому значенні як потреби дотримання балансу між конкурентними приватним інтересом їхнього адресата та суспільним інтересом щодо забезпечення загального соціального блага). Тобто тут адміністративним судом має застосовуватися трискладовий тест на пропорційність втручання у сутність (основний зміст) основоположного права задля запобігання сваволі публічного адміністрування та ефективності реалізації фундаментального права [6].

Ускладнює можливість захисту та обставина, що значна частина повноважень і обов'язків Президента України має конституційно-правову природу, і з огляду на їхню нормативну регламентацію на підставі норм Конституції України предмет оскарження має значно звужений (усічений)



формат. Тож юрисдикцією адміністративного суду не охоплюються питання правомірності дій і бездіяльності Президента України, які за своєю правовою природою є об'єктом конституційного контролю. Тут можна навести приклад з практики, що стосується накладення главою держави вето стосовно ухвалених Верховною Радою України законів. У справі № 9901/281/19 до Верховного Суду як суду першої інстанції надійшла позовна заява ОСОБА\_1 до Президента України про: визнання позицій Президента України, викладених у листі з пропозиціями до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заміни довічного позбавлення волі більш м'яким покаранням» незаконними та такими, що порушують основоположні принципи права, та скасування позицій Президента України, викладених у листі з пропозиціями до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заміни довічного позбавлення волі більш м'яким покаранням» [10]. У цій справі Суд сформулював позицію, за змістом якої повноваження Президента України щодо скерування законопроекту до Верховної Ради України для його розгляду та ухвалення з урахуванням висловлених Президентом України пропозицій щодо змісту ухваленого парламентом законопроектом, є конституційними повноваженнями глави держави, які він здійснює згідно зі встановленою Конституцією процедурою ухвалення та розгляду законів, що вносяться до Верховної Ради України. Крім того Суд зважив, що участь президента у законодавчому процесі як частина механізму стримувань і противаг, в межах якого він може застосувати інститут повернення закону до Верховної Ради України для його розгляду з урахуванням його пропозицій та зауважень, зумовлюється конституційною функцією глави держави як гаранта конституційних прав та свобод людини і є формою превентивного (запобіжного) контролю у сфері законодавчої діяльності, який спрямований на захист прав людини від потенційно свавільних рішень Верховної Ради України. На підставі викладеного Верховний Суд дійшов висновку, що у процесі підписання листа з пропозиціями до Закону України

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заміни довічного позбавлення волі більш м'яким покаранням» і скерування його разом із вказаним Законом до Верховної Ради України для розгляду з урахуванням таких пропозицій, Президент України не виконував владних управлінських функцій, а реалізовував свої повноваження у сфері законодавчої діяльності, а тому позовні вимоги щодо дій Президента України в процесі реалізації ним своїх конституційних повноважень в межах законотворчого процесу не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства. Також Суд зазначив, що невідповідність Конституції України (конституційність) актів, а також порушення встановленої Конституцією України процедури їхнього розгляду, ухвалення або набуття чинності, може бути підставою для ухвалення Конституційним Судом України рішення щодо їхньої неконституційності, що свідчить про виняткову юрисдикцію Конституційного Суду України щодо таких справ та неможливість їхнього розгляду у порядку адміністративного судочинства. Це твердження виходить з положення 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 [11]. З огляду на це Суд зауважив, що юрисдикція адміністративних судів, і також й Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду як суду першої інстанції, не поширюється на спори про визнання протиправними дій чи бездіяльності Президента України, якщо позивач мотивує свої позовні вимоги порушенням встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення або набуття чинності законом чи невідповідністю приписів такого закону Конституції України. Подібних за змістом висновків дійшов Верховний Суд й в своїх ухвалах від 13.05.2019 року (справа № П/9901/250/19), від 15.05.2019 у справі № 522/6226/19, від 28.05.2019 (справа № 9901/290/19), від 30.05.2019 у справі № 9901/291/19, а також Велика Палата Верховного Суду в постанові від 02.04.2019 у справі № 800/427/17 (П/9901/369/16) [10].

У цій категорії спорів Верховний Суд сформулював чітку позицію, зміст якої в концентрованому вигляді полягає в тому, що зважаючи на правові підстави видання оскаржуваного Указу, його оцінка вимагатиме перевірки не щодо його законності, а щодо відповідності Конституції України, натомість у порядку адміністративного судочинства до Верховного Суду як суду першої інстанції можуть оскаржуватися тільки ті правові акти, дії чи бездіяльність, зокрема, Президента України, які ухвалено/вчинено/допущено у правовідносинах, в яких він реалізовує свої владні (управлінські) повноваження і які не вимагають перевірки на відповідність Конституції України за їхнім юридичним змістом і процедурою розгляду. Про таке зазначено в ухвалях Верховного Суду від 27.05.2019 у справі № 9901/278/19, від 28.05.2019 (справа № 9901/279/19), від 31.05.2019 у справі №9901/288/19 [10]. Тож можна зробити обґрунтований висновок, що фактично такі дії чи бездіяльність взагалі перебувають поза межами судового контролю, тобто особа реально та ефективно не може скористатися жодною наявною юрисдикційною формою захисту прав та свобод. Це впливає зі змісту компетенції як адміністративних судів, так і Конституційного Суду України. Адміністративний суд має юрисдикцію виключно щодо питань законності, тобто відповідності таких дій чи бездіяльності нормам законів. Натомість Конституційний Суд України має юрисдикцію стосовно перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) тільки юридичних актів у формі рішень як-от указів та розпоряджень. Щодо дії чи бездіяльності експліцитно (текстуально) таких повноважень у нього немає. Також постає питання щодо того, наскільки такі дії чи бездіяльність потенційно мають вплив на правовий статус певної особи і чи можуть вони взагалі розглядатися як предмет оскарження у межах судових процедур. В площині оскарження дій та бездіяльності Президента, які мають конституційно-правову природу і впливають з конституційних повноважень та статусу глави держави, утворився юрисдикційний вакуум, тобто спори з таким об'єктом оскарження взагалі перебувають поза межами судової компетенції і

людина не може отримати захист у цій площині. Це зумовлюється також і вимогами визнаної у західному конституціоналізмі доктрини політичного питання, оскільки значна частина повноважень Президента перебуває у площині політичної діяльності, яка ґрунтується на засадах плюралізму, а отже, можливий тільки істотно обмежений (звужений) судовий юрисдикційний контроль за її процесом та результатами.

Отже, розвиток доктрини й судової практики надалі має визначити концептуальні засади модернізації інституту адміністративного оскарження дій та бездіяльності глави держави з огляду на проаналізовану судову практику. Створення ефективного судового механізму захисту від порушень з боку влади є одним з ключових завдань як судової, так і адміністративної реформ. Досвід багатьох зарубіжних країн доводить, що адміністративна юстиція стає тим демократичним інститутом, який покликаний гарантувати захист прав людини державою в особі адміністративних судів від можливого свавілля та зловживань з боку її органів та чиновників.

**Висновки.** Таким чином, кінцеві результати контрасигнації серед іншого визначаються гарантіями реалізації контрасигнації, під якими слід розуміти сукупність політичних, економічних, соціальних, ідеологічних та правових засобів, способів, за допомогою яких здійснюється її фактична реалізація, а також забезпечуються інтереси її учасників та держави в цілому. Дотримуючись системного підходу, констатовано, що існують загальні (політичні, економічні, соціальні, ідеологічні) та спеціальні (нормативні, організаційні) гарантії реалізації контрасигнації. У системі організаційних гарантій особливу роль відведено діяльності органів судової влади.

### Література

1. Ганшина К. А. Французско-русский словарь. М., 1962. 902 с.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 1. 669 с.

3. Заворотченко Т. М. Поняття конституційно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні // *Держава і право*. Випуск 13. 2001. С. 94-99.
4. Орзих М. Ф. Юридические гарантии, средства и методы применения правовых норм. К., 1970. С. 17-26.
5. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. // *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №35-36, № 37. Ст. 446 (Із змінами).
6. 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/> (дата звернення 25.12.2020).
7. Рішення Конституційного Суду України від 23.06.1997 № 2-зп (справа про акти органів Верховної Ради України) // *Офіційний вісник України*. 1997. № 27. С. 155.
8. Рішення Конституційного Суду України від 22.04.2008 № 9-рп/2008 (справа щодо відповідності Конституції України (конституційності) ряду указів Президента України) // *Офіційний вісник України*. 2008. № 33. С. 64. Ст. 1103.
9. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 24.06.2009 р. (справа № 5/573 2а-13995/08). URL: <http://reestr.court.gov.ua/review/4190019> (дата звернення 25.12.2020).
10. Практика Верховного Суду. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення 25.12.2020).
11. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. // *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376 (Із змінами).