

кваліфікації, проявляє здібності системного підходу та загальносуспільного мислення. Це можливо лише за умови впровадження в дію ефективного механізму професійної підготовки керівних кадрів, який передбачає створення ступеневої системи професійної підготовки керівних кадрів для ВНЗ, розвиток управлінських та загальносуспільних якостей керівника.

Перспективи подальших досліджень. Сьогодні якісний склад науково-педагогічних і керівних кадрів системи вищої освіти потребує суттєвого удосконалення. В Україні відсутня система професійної підготовки керівників ВНЗ, тому наразі постала нагальна потреба створення ефективного і дієвого механізму державного управління системою професійної підготовки керівних кадрів ВНЗ. Розроблення та введення в дію такого механізму є перспективою подальших наукових досліджень у питанні державного управління розвитком вищої освіти і підготовкою та перепідготовкою керівних кадрів для ВНЗ в Україні.

#### Література.

1. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 68–81.
2. Беляков С. А. Лекції по економіці образования / С. А. Беляков. – М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2002. – 338 с.
3. Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: «Большая Российская энциклопедия»; СПб.: «Норинт», 2000. – 1456 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. Бусел В. Т.]. – К.: Ірпінь, ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
5. Журавський В. С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / В. С. Журавський. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 416 с.
6. Закон України «Про вищу освіту». 17 січня 2002 року, N 2984-III // Офіційний сайт Верховної Ради України.
7. Карамішев Д. В. Механізми формування системи професійної підготовки керівних кадрів галузі охорони здоров'я в Україні / Д.В. Карамішев, Н.М. Федак // Теорія та практика державного управління. – 2011. – № 3 (34). – С. 1–8.
8. Крижко В. В., Мамаєва І. О. Аксиологічний потенціал державного управління освітою. Навч. посібник. – К.: Освіта України, 2005. – 224 с.
9. Крисюк С. Державне управління освітою : [навч. посібник]. – К.: НАДУ, 2009. – 220 с.
10. Курко М. Н. Роль вищої освіти в умовах становлення правової держави / М. Н. Курко // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 224–230 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10kmncpd.pdf>.
11. Огаренко В. М. Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг : моногр. / В. М. Огаренко – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 328 с.
12. Шилова В. І. Державне регулювання ринку освітніх послуг в Україні : дис. ... к.держ.упр. : 25.00.02 / Валентина Іванівна Шилова. – Запоріжжя, 2007. – 213 с.

УДК 342.5

Олександр Даниляк

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ КОНТРАСИГНАЦІЇ В МЕЖАХ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

*У статті проаналізовано законодавство країн Європейського Союзу, України та практику реалізації його норм щодо механізму контрасигнації актів Глави держави. На основі аналізу Висновків Венеціанської Комісії та рішень Конституційного Суду України в цій сфері запропоновано шляхи вдосконалення Конституції України.*

**Ключові слова:** контрасигнація актів Глави держави, повноваження Уряду, конституція.

У нашій державі розпочато роботу над оновленням Конституції України. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України за 2012 рік передбачає, що вдосконалення взаємодії між Главою держави та Урядом, у тому числі шляхом деталізації та зміни процедури скріплення підписами Прем'єр-міністра та відповідного міністра актів Президента України (контрасигнації), є одним з основних напрямів конституційного реформування [9, с. 140]. Зважаючи на те, що відповідно до Положення про Конституційну Асамблею законопроект (законопроект) про внесення zmian до Конституції України буде, окрім іншого, надіслано до Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), постає необхідність врахування існуючих позицій цієї експертної організації.

Венеціанська комісія неодноразово звертала увагу на недосконалість українських конституційних приписів щодо механізму контрасигнації. Зокрема, аналізуючи конституційну ситуацію в Україні (після Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 р. № 20-рп/2010, яким відновлено дію попередньої редакції норм Конституції України), Венеціанська комісія «настійно рекомендує» запровадити ефективне використання механізму контрасигнації, оскільки на практиці він застосовується дуже рідко, якщо застосовується взагалі [1]. Враховуючи це, актуальним є удосконалення механізму контрасигнації в межах модернізації Конституції України.

Серед вітчизняних науковців, які досліджували теоретичні основи контрасигнації актів Президента України як одного з механізмів системи стримувань і противаг вищих органів державної влади та практики реалізації відповідних конституційних приписів, варто відзначити праці Ю. Кириченко, А. Кірмача, І. Коліушка, Т. Купченко, В. Мельниченко, Н. Плахотнюк, В. Шаповала.

Завданням статті є аналіз положень законодавства країн Європейського Союзу, України та практики реалізації його норм щодо механізму контрасигнації.

Європейська практика свідчить, що в різних країнах сфера застосування інституту контрасигнування різна, але завжди є певним елементом системи стримувань і противаг [12, с. 14]. Водночас, у країнах розвинутої демократії немає однакового підходу до процедури контрасигнації, коли певні акти Глави держави скріплюються підписами керівника Уряду та відповідного міністра. В одних країнах така процедура означає, що, бе-

Постановка проблеми

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

ручи до виконання акт Глави держави, Уряд покладає на себе політичну та юридичну відповідальність за цей документ, в інших - контрасигнування свідчить лише про ознайомлення з ним та підтвердження зобов'язання Уряду виконувати цей акт.

Разом з тим, акти Глави держави, що потребують контрасигнації, набувають чинності лише після їх підписання керівником Уряду та/чи відповідним міністром. Так, наприклад, Конституція Італії встановлює, що жоден акт Президента республіки не чинний, якщо він не контрасигнований міністрами відповідальними за цей акт (частина перша статті 89) [5]. Конституція Польщі передбачає, що офіційні акти Президента Республіки для набрання чинності потребують підпису Голови Ради Міністрів, який внаслідок підписання такого акта несе відповідальність перед Сеймом (частина друга статті 144) [6].

Загалом, як зазначає В. Шаповал, «в усіх державах із змішаною республіканською і парламентарними формами правління, крім тих, що утворилися на терені колишнього СРСР, важливим засобом забезпечення главою держави своєї компетенції є контрасигнування - скріплення підписом глави Уряду та (або) окремого міністра рішення, прийнятого Главою держави. Без такого підпису рішення не дійсне» [15, с. 233]. Щодо України, то, на думку Ю. Кириченко та А. Кірмача, «скріплення підписом Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, є умовою (передумовою) набуття чинності актом» [11, с. 111].

Основний Закон України визначив перелік повноважень Президента України, в межах яких видані ним акти скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання (частина четверта статті 106). Якщо застосувати до процедури скріплення підписами в українських реаліях підхід, коли без підпису урядовців акти Глави держави не можуть вступити в дію, то легітимність указів Президента України ставиться у залежність від волі Кабміну. Це, у свою чергу, ставить під сумнів інший конституційний припис про те, що укази та розпорядження, видані Президентом України на виконання Конституції і законів України, є обов'язковими до виконання на території держави (частина третя статті 106). Оскільки норми Основного Закону України в частині скріплення підписами сформульовано в невизначений спосіб, то необхідність їх виконання переходить з юридичної площини в політичну і залежить від того, хто призначав (має право звільнити) членів Уряду на їх політичні посади. Як справедливо відзначають В. Мельниченко та Н. Плахотнюк, такої залежності було достатньо, аби протягом 10 років після прийняття Конституції України навіть не виникало питання про право члена Уряду не скріплювати своїм підписом відповідний акт Глави держави [8, с. 19-20]. Зараз, з огляду на відновлення високого ступеню кадрової залежності Прем'єр-міністра України та членів Уряду від Президента України, питання контрасигнації начебто не є актуальним, але за умови, наприклад, зміни способу формування Уряду чи політичного конфлікту між Президентом і Прем'єром, підтриманого Парламентом, воно може вийти на порядок денний.

Тут слід зауважити, що саме після набуття чинності конституційних змін щодо вирішальної ролі парламенту в процесі формування складу Уряду стала публічною політико-правова дискусія щодо можливості членів Кабміну не скріплювати своїми підписами акти Глави держави. Так, у вересні 2006 року декілька указів Президента України було повернуто з Секретаріату Кабінету Міністрів України до Секретаріату Президента України

без скріплення підписом Прем'єр-міністра України та відповідного міністра. Перший заступник міністра Кабінету Міністрів – керівник правового управління Кабміну О. Лавринович повідомив, «що сім указів Президента України повернуто в президентську канцелярію через порушення конституційної процедури їх оприлюднення. У супровідному листі до повернутих указів секретаріат Кабміну зазначив, що офіційному оприлюдненню актів глави держави мала передувати процедура їх контрасигнації. Проте згадані укази надійшли на скріплення підписом Прем'єр-міністра офіційно оприлюднені, що нівелює процедуру їх контрасигнації» [13, с. 28].

У Висновку Європейської Комісії «За демократію через право» від 13 червня 2005 році серед іншого 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» [2].

Таким чином, із тексту Основного Закону України не зрозуміло, як бути з актами Президента України, які з тих чи інших міркувань відмовляється брати до виконання керівник Уряду чи міністр, наприклад, якщо на думку відповідного міністра акт Президента України суперечить Конституції України чи законам України. Можливість такої ситуації не слід виключати, зважаючи на випадки визнання актів Президента України неконституційними чи незаконними за рішеннями Конституційного Суду України та адміністративних судів відповідно.

Окрім того, чинна Конституція та законодавство України, на нашу думку, містять умови, за яких член Кабінету Міністрів України має можливість не підписання акта Президента України. Так, стаття 60 Конституції України встановлює, що «ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази». У свою чергу, стаття 14 Закону України «Про правила етичної поведінки» встановлює, що особи, уповноважені на виконання функцій держави, якими відповідно до статті 2 цього закону є, в тому числі, Прем'єр-міністр України та міністри, самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень і в разі, якщо вони суперечать законодавству або становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, мають утримуватися від їх виконання [3].

Також Конституція України не врегульовує питання щодо терміну, упродовж якого мають скріплюватися підписами такі акти. Чи можна офіційно оприлюднювати такі акти Президента без підписання їх Прем'єром та міністром? Коли відбувається процедура скріплення (до чи після їх підписання Главою держави; до чи після їх офіційного оприлюднення)?

Слід утім зазначити, що одне з цих питань урегульовано після прийняття в жовтні 2010 року нової редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Так, частина третя статті 25 цього закону визначає, що Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України, зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк із дня надходження акта [4].

Практика опублікування актів Президента України свідчить, що вони офіційно оприлюднюються без підписів Прем'єр-міністра та міністра. Це, зокрема, призводить до неможливості встановити, чи були виконані вимоги Основного Закону України щодо скріплення таких актів підписами урядовців.

У зв'язку з цим важливо зазначити, що досі залишається нереалізованою стаття 57 Конституції України.

Відповідно до неї, «закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом». Натомість зараз такий порядок встановлено в підзаконному нормативно-правовому акті, а саме в Указі Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності». Цей Порядок зокрема встановлює, що «закони України, ... акти Президента України ... не пізніш як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях» [14]. Разом із тим цей Порядок не врегулює питання щодо зазначення підписів під текстами законів та актів. Про необхідність зазначення підписів відповідних посадових осіб держави під текстами нормативно-правових актів може свідчити правова позиція Конституційного Суду України. Так, Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» було визнано таким, що не відповідає Конституції України (в редакції 2004 року), зокрема, із підстав відсутності підпису Голови Верховної Ради України під текстом закону, який є обов'язковим для його офіційного оприлюднення і опублікування (пункт 3.2. мотивувальної частини) [10].

Щодо конкретних повноважень Глави держави, в межах яких видані ним акти скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, слід зазначити таке.

Сумнівною з точки зору доцільності є необхідність процедури контрасигнації актів Президента України, виданих у межах повноважень, передбачених пунктами 10, 15 частини першої статті 106 Конституції України, оскільки вони видаються лише за поданням Прем'єр-міністра України. Це, зокрема, стосується актів про призначення членів Кабінету Міністрів України, утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Разом із тим, що Конституція України встановлює певні повноваження Глави держави, які він може здійснювати без подання Уряду (дискреційні повноваження), окремі закони та підзаконні нормативно-правові акти України встановлюють необхідність подання Кабінету Міністрів України чи конкретного члена Уряду для видання актів Президента України. Це, зокрема, стосується актів (указів та розпоряджень) Президента України про:

- проведення переговорів, підписання міжнародних договорів;
- призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;
- припинення повноважень Верховної Ради України;
- призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань;
- утворення судів;
- присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів.

Водночас, подання Урядом проектів актів Президента України не виключає права Президента України змінити їх зміст при підписанні, що, у свою чергу, може створити певне підґрунтя для конфліктних ситуацій [ 7, с. 80].

При буквальному застосуванні відповідних пунктів статті 106 Конституції України, більшість повноважень (8 з 13) Президента України, в межах яких видаються акти Глави держави, потребують підписання Прем'єр-мі-

ністром України та відповідним міністром двічі. Уперше при підписанні подання, і вдруге – після підписання акта Президентом України. При цьому може виникнути ситуація, коли Прем'єр-міністр чи міністр спочатку ініціює (вносить подання) щодо прийняття акта Президента України, а потім відмовляється брати його до виконання шляхом нескріплення акта своїм підписом.

Окрім того, деякі акти Президента України не тільки потребують скріплення підписами двічі Прем'єр-міністром та міністром, але й затвердження Верховною Радою України. Це, зокрема, стосується видання указів Президента про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації. Таким чином, стаття 106 Основного Закону України уможливує випадки блокування закону про затвердження відповідних Указів Президента України шляхом їх нескріплення підписами Прем'єр-міністра чи міністра.

Також важливо зазначити, що в разі підписання Указу про припинення повноважень Верховної Ради України, це рішення Президента України підлягає обов'язковому погодженню з Прем'єр-міністром та міністром через процедуру контрасигнації. У цьому аспекті заслуговує на увагу попередня практика щодо блокування позачергових виборів до Парламенту. Події 2007–2008 років засвідчили, що Верховна Рада України при підтримці Кабінету Міністрів України може завадити Президенту України, достроково припинити повноваження законодавчого органу. Так, у 2007 році Президенту України для розпуску парламенту V-го скликання знадобилося видати чотири укази про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та підписати Спільну заяву Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв'язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України. А ось у 2008 році парламент та Уряд фактично заблокували виконання Указу про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI-го скликання та призначення позачергових виборів шляхом неухвалення змін до державного бюджету щодо фінансування цих перевиборів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Зважаючи на викладене, приходимо до висновку про те, що Конституція України в редакції 1996 та 2004 років та профільне законодавство містить низку прогалин та суперечностей у частині контрасигнування актів Президента України. Так, зокрема Конституція України не врегулює питання щодо обов'язку чи права Прем'єр-міністра України і міністра скріплювати своїми підписами відповідні акти Президента України. Разом із тим Закон України «Про Кабінет Міністрів України» зобов'язує Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт Президента України, скріпити своїми підписами такий акт у п'ятиденний строк із дня його надходження. Водночас Закон України «Про правила етичної поведінки» встановлює обов'язок Прем'єр-міністр України та міністра самостійно оцінювати правомірність наданих Президентом України рішень, і в разі, якщо вони суперечать законодавству, урядовці повинні утримуватися від їх виконання.

Тому при подальшій роботі над оновленням Конституції України слід розглянути можливість уточнення положень розділів V «Президент України» та VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», а саме:

1) встановити, що відповідальними за акт Президента України та його виконання є Прем'єр-міністр України та міністр;

2) розмежувати повноваження Президента України на здійснюванні:

- виключно за поданням Кабінету Міністрів України;
- на власний розсуд (дискреційні повноваження);
- за власною ініціативою.

При цьому встановити, що:

- акти Президента України, видані за поданням Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України чи міністра, не потребують повторного скріплення підписами Прем'єр-міністра України та міністра;
- акти Президента України, видані за власною ініціативою і стосуються сфери діяльності виконавчої влади, потребують скріплення підписами Прем'єр-міністра України і міністра(ів), відповідальних за акт та його виконання. Такі акти офіційно оприлюднюються та набувають чинності після їх контрасигнації;
- акт Президента України про припинення повноважень Верховної Ради України не потребує скріплення підписами Прем'єр-міністра України і міністра.

Крім того, необхідно ухвалити передбачений статтею 57 Конституції України закон, що має встановлювати порядок доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права та обов'язки громадян (наприклад, Закон України «Про нормативно-правові акти»).

Після внесення змін до чинної Конституції України, в частині контрасигнації, у цьому законі слід встановити, що контрасигновані Акти Президента України офіційно оприлюднюються із зазначенням посади, прізвища та ініціалів відповідальних за акт та його виконання. У разі зміни Прем'єр-міністра України та/чи відповідного міністра контрасигновані раніше акти Президента України є чинними та не потребують повторного скріплення підписами.

### Література.

1. Висновок Європейської Комісії за демократію через право «Про конституційну ситуацію в Україні» № 599 CDL-AD(2010)044 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)044-e).

2. 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).

3. Закон України «Про правила етичної поведінки» // Відом. Верхов. Ради. – 2013. – № 14.

4. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 79.

5. Конституція Республіки Італія // Сайт Сенату Республіки Італія // [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: [http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/constituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/constituzione_inglese.pdf).

6. Конституція Республіки Польща // Сайт Сейму Республіки Польща [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.

7. Купченко Т. Правовий механізм контрасигнації актів Президента України / Т. Купченко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – №1. – С. 76–80.

8. Мельниченко В. Інститут президента в Україні: стан та перспективи розвитку / В. Мельниченко, Н. Плахотнюк // Право України. – 2009. – №12. – С. 18–29.

9. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2012. – 256 с.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 72.

11. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005-2006 роки) // За заг.ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка. – К.: Вид. Конус-Ю, 2007. – 496 с.

12. Система стримувань і противаг у сфері державно-управлінських відносин: наук.-метод. рек. / авт. кол.: В. А. Ребкала, В. А. Шахов, Е. А. Афонін та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, М. М. Логунової, В. А. Шахова. – К.: НАДУ, 2008. – 72 с.

13. Сім президентських указів повернуто з Кабінету до Секретаріату Президента без скріплення підписом Прем'єр-міністра // УНІАН – Право, 21–28 вер. 2006. – №21. – 54 с.

14. Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 р. № 503/97 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/503/97>.

15. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник / 4-е стереотипне видання / В. М. Шаповал. – К.: АртЕк, 2001. – 264 с.

УДК 364-3:614.39

*Володимир Долот*

## ВИКОРИСТАННЯ ПРИНЦИПІВ СОЦІАЛЬНОГО МАРКЕТИНГУ В ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ЛІКАРНЯНИХ КАС

*У статті аргументовано, що одним із важливих напрямів реформування системи охорони здоров'я, що має на меті підвищення якості й доступності медикаментозного забезпечення пацієнтів, є солідарна участь населення в співоплаті витрат на медичну допомогу у формі лікарняних кас. Визначено принципи соціального маркетингу, що використовуються в організації діяльності лікарняних кас. Сформульовано основну мету діяльності лікарняної каси, її рекламну і комунікаційну політику. Визначено основну цільову аудиторію маркетингу лікарняної каси.*

**Ключові слова:** лікарняні каси, фінансування охорони здоров'я, співоплата медичної допомоги, соціальний маркетинг.