

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ ПРАВО ВЕТО СТОСОВНО ПРИЙНЯТИХ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ЗАКОНІВ

Берназюк Я.О.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри історії, теорії
та конституційного права*

*Українського державного університету
фінансів та міжнародної торгівлі,
Заслужений юрист України*

Автором здійснено дослідження сутності та конституційно-правового характеру повноваження Президента України застосовувати право вето стосовно прийнятих Верховною Радою України законів, за результатами якого визначені проблемні питання реалізації такого повноваження глави держави та способи їх вирішення, а також в роботі запропоновано авторська класифікація пропозицій Президента України до прийнятих Верховною Радою України як форми реалізації право вето.

Ключові слова: право вето, пропозиції Президента України до прийнятих Верховною Радою України.

Автором осуществлено исследование сущности и конституционно-правового характера полномочий Президента Украины применять право вето в отношении принятых Верховной Радой Украины законов, по результатам которого определены проблемные вопросы реализации такого полномочия главы государства и способы их решения, а также в работе предложено авторское классификация предложений Президента Украины к принятым Верховной Радой Украины как формы реализации право вето.

Ключевые слова: право вето, предложения Президента Украины к принятым Верховной Радой Украины.

The author conducted research on the essence, constitutional and legal powers of the President of Ukraine to apply a veto on the laws, adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine. It results in identification of the issues of this presidential power and their solutions. The research proposes author's classification of the President's propositions to the legal acts, adopted by the Verkhovna Rada.

Keywords: veto proposals to the President of Ukraine adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine.

Поряд з указами та розпорядженнями Президента України важливе місце в системі актів глави держави займають такі документи як пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, які також є однією з форм нормотворчої діяльності глави держави та формою реалізації його право вето.

Одним з найбільш проблемних питань, пов'язаних з реалізацією зазначених повноважень Президента України є дискусія щодо наявності у Президента України права не підписувати прийняті закони після прийняття Верховною Радою України рішення про подолання вето глави держави або врахування всіх пропозицій глави держави. Іншими словами, обговорення наявності у Президента України абсолютного право вето. Актуальною проблемою у взаєминах між Президентом України і Верховною Радою України залишається також питання наслідків пропуску главою держави строку прийняття рішення щодо підписання закону, прийнятого парламентом, або застосування до нього права вето (для прикладу, Закон України "Про Рахункову палату" було повернуто з пропозиціями глави держави до парламенту через 18 днів, хоча Конституція України встановлює для прийняття такого рішення лише 15 днів[1]).

Основу написання даної статті склали науково-теоретичні ідеї вітчизняних та іноземних дослідників, зокрема таких як Волошук О.Т., Георгіца А.З, Окуньков Л.А., Опришко В.Ф, Роцин В.А. та ін.

Слід зазначити, що з порушених вище питань Верховна Рада України неодноразово приймала спеціальні рішення: згідно з Постановою Верховної Ради України "Про Закон України "Про виконання рішень Європейського Суду з прав людини"[2] парламент у зв'язку з повторним вето Президента України після врахування парламентом всіх його пропозицій до Закону України "Про виконання рішень Європейського Суду з прав людини" прийняв рішення направити ще раз цей Закон главі держави для підписання та офіційного оприлюднення протягом десяти днів. Приймаючи Постанову "Про пропозиції Президента України до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [3], Верховна Рада України запропонувала главі держави підписати Закон України "Про місцеві державні адміністрації" з урахуванням того, що його вето було двічі подолано парламентом.

Однією з підстав прийняття Апеляційним судом м. Києва постанови від 15 жовтня 2002 року про порушен-

ня кримінальної справи проти Президента України було саме непідписання ним Закону України "Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України" після подолання вето [4]. Крім того, цією постановою суд зобов'язав Президента України у 5-денний термін підписати закони України "Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України" та "Про Кабінет Міністрів України". Разом з тим, в подальшому ухвалою Верховного Суду України від 27 грудня 2002 року цю постанову Апеляційного суду м. Києва було скасовано з процесуальних мотивів [5].

Крім згадуваних законів, свого часу Президент України тричі застосовував право вето щодо Закону України "Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі" та вісім разів – щодо Закону України "Про Кабінет Міністрів України". У своєму дослідженні В.А. Шатіло звертає увагу на те, що при прийнятті Закону України "Про вибори народних депутатів України" Президент України застосовував право вето п'ять разів, мотивуючи це тим, що закон суперечить Конституції України та підготовлений неякісно, що змушує його застосовувати право вето в якості інструменту юридичного контролю [6].

Актуальність досліджуваної теми досить яскраво можна продемонструвати на прикладі аналізу пропозицій щодо доцільності внесення змін до Конституції України, які зустрічаються в наукових дослідженнях українських вчених.

Так, В.Ф. Опришко пропонує доповнити частину четверту статті 94 Конституції України положенням про те, що "у разі, якщо закон не буде підписаний і оприлюднений Президентом України, Верховна Рада України має право офіційно його опублікувати, і він набуває чинності за підписом голови Верховної Ради України" [7].

На думку С.Г. Серьогіної, доцільно закріпити в Основному Законі України положення, згідно з яким закон, прийнятий двома третинами від конституційного складу Верховної Ради, не підлягає поверненню до парламенту, а має бути негайно підписаний та офіційно оприлюднений Президентом України. Науковець вважає, що таке положення ніяким чином не могло б підірвати позиції глави держави як гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, оскільки навіть у випадку, коли закон, прийнятий кваліфікованою більшістю народних депутатів, є, на

думку Президента України, антиконституційним, у нього є ефективний засіб забезпечення законності – право на конституційне подання до Конституційного Суду України.

Інша українська вчена О.Т. Волошук пропонує внести доповнення до пункту 30 частини першої статті 106 Конституції України і сформулювати його у такій редакції: “Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України після отримання висновку Конституційного Суду України щодо неконституційності окремих положень закону” [8].

З огляду на те, що за умови політичного протистояння Президента України і більшості Верховної Ради України, глава держави може блокувати законодавчу діяльність парламенту, маючи підтримку більш ніж третини парламентарів, український вчений Д.В. Мазур пропонує змінити кількість голосів депутатів, необхідну для подолання вето Президента України на закон, прийнятий Верховною Радою України, з двох третин від конституційного складу парламенту до абсолютної більшості, тобто п’ятдесят відсотків плюс один голос, та викласти частину четверту статті 94 Конституції України в такій редакції: “Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України більшістю від її конституційного складу, Президент України зобов’язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі, якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом” [9].

На нашу думку, в статті 94 Конституції України доцільно: (1) закріпити за Головою Верховної Ради України право на підставі спеціальної постанови Верховної Ради України, прийнятої конституційною більшістю, підписати і оприлюднити закон за власним підписом у випадку не підписання та/або не оприлюднення його Президентом України у встановлений Конституцією України строк, (2) надати Президенту України право в десятиденний строк з моменту опублікування зупинити дію підписаного Головою Верховної Ради України закону з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності. Такі зміни унеможливають застосування повторних вето з боку глави держави, зроблять більш прогнозованим законодавчий процес та дозволять за допомогою механізму конституційного судочинства нейтралізувати можливе протистояння між главою держави і парламентом.

Складність та багатогранність поняття право вето зумовило також велику кількість наукових підходів до його класифікації.

Загальноприйнято поділяти вето на “сильне” і “слабке”. При слабкому вето парламент зобов’язаний повторно розглянути законопроект і для подолання вето достатньо такої ж більшості, що і для прийняття звичайного закону. Сильне вето може бути подолано лише кваліфікаційною більшістю, деколи з дотриманням ускладнювальних процедур [10].

Також вето може бути абсолютним (наприклад, в Раді Безпеки ООН, де постійні члени можуть заблокувати будь-яке рішення, прийняте Радою), або обмежене (наприклад, як в законодавчій системі США, де Палата представників і Сенат двома третинами голосів можуть подолати вето Президента США. Науковці Національного інституту стратегічних досліджень також пропонують вето поділяти на абсолютне (резолютивне) і відносне (умовно-обмежене) [11].

На думку А.З. Георгіци, відносне або відкладальне вето полягає в тому, що заборона, накладена главою

держави на законопроект, або може бути подолана парламентом, або має тимчасовий характер. З точки зору юридичної техніки, акт накладання вето полягає в тому, що глава держави складає послання, в якому викладаються його заперечення проти законопроекту. Опротестований законопроект разом із посланням направляється главою держави парламенту, який може: а) прийняти заперечення глави держави, внести відповідні зміни до законопроекту і знову відправити його для отримання санкції (т. зв. “капітуляція”); б) відхилити заперечення глави держави, для чого необхідно повторно схвалити законопроект кваліфікованою більшістю голосів [12].

Згідно з іншою класифікацією вето поділяється на загальне, яке передбачає відхилення акта в цілому, і часткове (вибіркове) – окремих частин [13].

Більш детально питання дослідження такого виду вето як часткове (вибіркове) розкрито в роботі О.Т. Волошук, яка вважає, що право вибіркового вето – це право глави держави не затверджувати деякі положення законопроекту і повернути його назад до парламенту з викладенням відповідних мотивів [14]. При цьому, науковець відносить вибіркоче вето глави держави до гнучких інструментів глави держави, який дозволяє вибірково відхилити окремі норми та відповідно забезпечувати конструктивну взаємодію глави держави з парламентом.

Натомість, інша українська вчена Н. А. Жук, займає дещо протилежну позицію. На її думку, відсутність в Конституції України вказівки на можливість застосування Президентом України права вибіркового (постатейного) вето свідчить про те, що закон може бути ветоований главою держави виключно в цілому, а не в якій-небудь його частині, що є обґрунтованим [15].

На нашу думку, запровадження в Україні вибіркового (постатейного) вето може негативно позначатися на існуючій системі стримувань і противаг. Так, наприклад, у сфері бюджету право постатейного вето надавало б главі держави можливість визначати пріоритетні напрями витрачання державних коштів, анулюючи ті або інші програми на свій розсуд, і в кінцевому результаті була б порушена не тільки система компромісів, що склалася у парламенті, але і конституційна рівновага між гілками влади.

Український науковець О.В. Новіков пропонує свою класифікацію видів вето глави держави, яка ґрунтується на причинах застосування главою держави такого права і передбачає вето до законів, прийнятих яких у поданому главі держави вигляді (1) суперечило б основним засадам конституції, (2) порушувало б передбачену конституцією процедури прийняття законів, (3) призвело б до некорисних для держави правових, суспільних або економічних наслідків [16].

На думку російських вчених Л.А. Окунькова та В.О. Рощина, поряд із політичними причинами відхилення законів, підставами для вето глави держави можуть бути юридично-технічні й інші дефекти прийнятих законів, серед яких, зокрема, виділяють суперечність нового закону чинному законодавству, порушення процедури розгляду закону та невідповідність закону правилам законодавчої техніки [17].

Підсумовуючи наше дослідження слід акцентувати увагу на таких висновках:

1. У статті 94 Конституції України доцільно: (1) закріпити за Головою Верховної Ради України право на підставі спеціальної постанови Верховної Ради України, прийнятої конституційною більшістю, підписати і оприлюднити закон за власним підписом у випадку не підписання та/або не оприлюднення його Президентом України у встановлений Конституцією України строк, (2) надати Президенту України право в десятиденний

строк з моменту опублікування зупинити дію підписаного Головою Верховної Ради України закону з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності. Такі зміни унеможливають застосування повторних вето з боку глави держави, зробиють більш прогнозованим законодавчий процес та дозволять за допомогою механізму конституційного судочинства нейтралізувати можливе протистояння між главою держави і парламентом.

2. Пропозиції Президента України до прийнятих Верховною Радою України законів можна класифікувати за критерієм їх мети:

- 1) пропозиції, які передбачають конкретне бачення Президента України редакції закону, що після їх повного врахування позбавляють главу держави права повторного вето та зобов'язують його підписати цей закон;
- 2) пропозиції, які зводяться до вимоги Президента України відхилити прийнятий закон.

Також пропозиції Президента України до прийнятих Верховною Радою України законів можна класифікувати, за їх юридичними наслідками:

- 1) пропозиції, які були враховані Верховною Радою України повністю та зумовили наступне підписання закону главою держави;
- 2) пропозиції, які були враховані Верховною Радою України частково, та зумовили згоду глави держави з цим та відповідно підписання закону;
- 3) пропозиції, які не були враховані Верховною Радою України, та спричинили ситуацію, за якої парламент не зміг прийняти жодне результативне рішення, що зумовило скасування відповідного закону;
- 4) пропозиції, які не були враховані Верховною Радою України повністю або частково, та у зв'язку з подоланням вето Президента України, зумовили підписання главою держави цього закону поза його волею;

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Волощук Оксана Троянівна. Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чернівецький національний університет ім. Ю.Федьковича. — Чернівці, 2008. — с. 160.
2. Постанова Верховної Ради України "Про Закон України "Про виконання рішень Європейського Суду з прав людини" від 4 липня 2002 року № 38-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 33. — ст. 254.
3. Постанова Верховної Ради України "Про пропозиції Президента України до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" від 16 березня 1999 року № 482-XIV // Інформаційно-пошукова система "Ліга".
4. Постанова Апеляційного суду м. Києва від 15 жовтня 2002 року // Юридичний вісник України. — № 1. — 4 січня 2003 р. — С. 5.
5. Ухвала Верховної Суду України від 27 грудня 2002 року // Юридичний вісник України. — № 2. — 17 січня 2003 р. — С. 4.
6. Шатіло В.А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національний педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова. — К. — 2005. — с. 119.
7. Опришко В.Ф. Актуальні проблеми парламентської реформи / Парламентаризм в Україні: теорія та практика: Матеріали міжнар. наук.-практ. конференції 26 червня 2001р. — К. — 2001. — с. 74.
8. Волощук Оксана Троянівна. Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чернівецький національний університет ім. Ю.Федьковича. — Чернівці, 2008. — с. 163.
9. Мазур Д.В. Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект): дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. — Х. — 2006. — с. 116.
10. Поняття "вето" // <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B5%D1%82%D0%BE>
11. Право вето глави держави як елемент системи стримувань і противаг // <http://www.niss.gov.ua/Monitor/arhiv2008.htm>.
12. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Чернівецький держ. ун-т ім. Ю.Федьковича. — Чернівці., 1999. — С. 332.
13. Право вето глави держави як елемент системи стримувань і противаг // <http://www.niss.gov.ua/Monitor/arhiv2008.htm>.
14. Волощук О.Т. Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чернівецький національний університет ім. Ю.Федьковича. — Чернівці, 2008. — С. 138.
15. Жук Н.А. Стимування і противаги в системі поділу влади в Україні (загальнотеоретичні проблеми): Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х. — 2006. — С. 117.
16. Новиков Олександр Вячеславович. Конституційно-правовий статус Президента Республіки Польща: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2008. — с. 106.
17. Окуньков Л.А., Роцин В.А. Вето Президента: Научно-практическое пособие. — М.: Городец. — Формула права. — 1999. — с. 104-121.