

следований и передача технологий / [А.П. Мовчан, А. Янков, Л. Лукашук и др.] Отв. ред. А.П. Мовчан, А. Янков; АН СРСР, Институт государства и права. – М. : Наука, 1991.

5. Soons A. Marine Scientific Research and the Law of the Sea. Deventer, 1982.

6. Лазарев М.И. Теоретические вопросы современного международного морского права. – М. : Наука, 1983.

7. Мовчан А. П. Международное морское право (Основные положения): Учеб. пособие. – М. : Академический правовой университет при Институте государства и права Российской Академии Наук, 1997.

8. Мировой океан и международное право. Основы современного миропорядка в Мировом океане. М, 1986.

9. Морське право. Джерела. Ч. 1. Т. 1. Кн. 1. III Конференція ООН з морського права [С.В. Додін (керівник авт.кол.), С.О.Кузнецов (наук.ред); Т.В. Аверочкина (відп.ред) Д.О. Нікіша. – О.:Фенікс, 2012.

10. Конвенція про Міжнародну Раду з дослідження моря від 12.09.1964 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_475](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_475)

11. Международное право в документах. Учеб. пособие/ сост. Н.Т. Блатова. – М. : Юрид. литература, 1982.

12. Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах. Т.3. – М, 2013.

З.О. Погорелова,

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри теорії та історії держави і права УжНУ*

## ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ВЕТО ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ

**Анотація:** У статті здійснено теоретичний аналіз юридичної природи права вето, досліджено сутність та правовий характер повноваження Президента України застосовувати право вето стосовно прийнятих Верховною Радою законів. Проведено порівняльний аналіз по використанню права вето у інших країнах на прикладах США, Франції, Німеччини та інших держав. Запропоновані пропозиції щодо вдосконалення законодавства України.

**Ключові слова:** Президент, право вето, абсолютне вето, суспензивне вето, Вибіркове вето, пропозиція президента до прийнятих Верховною Радою України законів.

**Summary:** The Problem Aspects Use Right to Veto by President of Ukraine.

In the article the theoretical analysis of the legal nature of the veto, reviewed the history of becoming law, its species. The essence and legal nature of the powers of the President of Ukraine concerning the veto laws adopted by Parliament.

The comparative analysis on the use of the veto in the examples of other countries, the US, France, Germany and other countries. The attention is focused on the specifics of the relationship between the president and parliament in terms of conflict of subjects of legislative procedure. Proposals for improving the legislation of Ukraine.

**Key words:** president veto, an absolute veto, veto Suspensyvne, selective veto, the President's proposals to the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the law.

Сьогодні стає дедалі очевидним, що ефективність і дієвість законів залежить від того наскільки є чіткими і узгодженими норми щодо їх ініціювання, розгляду, прийняття. У зв'язку з цим, особливого значення набуває осмислення участі Президента, як з точки зору суб'єкта, що наділяється широкими повноваженнями у законодавчому процесі.

Ще більше актуалізується окреслена тема в силу її недостатнього правового регулювання, в силу її дискусійності у науковому полі. Окремі аспекти науково-теоретичних засад здійснення законодавчого процесу розглядаються у працях учених-юристів а саме: А.П. Зайця, Ю.М. Бисаги, В.І. Борденюка, Г.С. Журавльової, О.В. Зайчука, Л.Т. Кривенко, О.І. Ющика, С.Г. Серьогіної, Ю.Г. Барабаша, О.І. Костицької, О.В. Скрипнюка, В.Л. Федоренко та інших.

Стаття 106 Конституції України наділяє Президента України правом вето щодо прийнятих законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд. Деякі вчені застосування Президентом України права вето вважають окремою стадією законодавчого процесу. При чому, подолання вето відносять до парламентської стадії, а застосування - до позапарламентської. Право вето - є один із засобів ефективного впливу президента на законодавчий процес, в результаті використання якого він стає активним учасником процесу прийняття законів. На наш погляд, доцільно розглядати "право вето" як передбачену Конституцією можливість Президента України відмовитись від підписання і, як наслідок, оприлюднення закону. Аналіз наукової літератури у сфері законотворчого процесу підтверджує факт декількох підходів до розуміння "права вето" і його природи.

На думку С.Г. Серьогіної, право вето разом з правом законодавчої ініціативи глави держави, повноваженнями щодо підписання та обнародування законів, а також правом призначати всеукраїнський референдум відноситься до компетенції Президента України у сфері законодавчої діяльності [1, с. 218]. До цієї думки схиляється і І.О. Костицька [2, с. 48]. "Право вето є правозас-

тосовчим актом глави держави”, стверджує В.Л. Федоренко [3, с.62]. Автор розділяє думку Д. В. Мазура, який вважає, що документальне оформлення права вето не є актом правотворчості, оскільки не встановлює, не змінює і не скасовує норми права, однак є найважливішою частиною законотворчого процесу [4, с.108].

Слід зазначити, що не у всіх країнах за главою держави визнається таке право. Осмислимо європейський досвід. У ФРН президент такого права не має і він зобов'язаний ухвалити всі закони, прийняті парламентом і представлені йому на підпис канцлером, що очолює уряд [5, с.111]. Конституція Іспанії визначає лише термін промульгації законів Королем, а права вето не передбачає. На сьогодні, зважаючи на політичну ситуацію право вето відмінено в Іспанії, Швеції, Японії, Австрії, Armenії, Буркіна-Фасо, та інших державах. Водночас слід звернути увагу на те, що практика застосування права вето не піддається однозначній оцінці. Якщо взяти до розгляду реалізацію Президентом України права вето на прийнятті Верховною Радою закони, яка склалася в умовах дії нової Конституції України, то протягом року після її прийняття були вотовані 42 закони. Отже, вето накладалося в зазначений період майже на кожен четвертий, прийнятий парламентом закон і долалося відповідно ще рідше. Перше місце використання права вето займають президенти Америки (Т. Рузвельт 53, Г. Трумен 31, Д. Ейзенхауер – 36). Як стверджує О. Баталов, на частоту застосування права вето впливають електоральний цикл та висока підтримка президента у парламенті. Так, президент, який має більшість у парламенті, накладає незначну кількість вето, тоді, як політично ”слабкий” президент має достатньо високий рівень ветоування законопроектів [6].

Істотним кроком оптимізації законодавчої процедури може стати ”пом'якшення вето”, а саме механізм подолання президентського вето потребує внесення змін до Конституції стосовно кворуму для подолання вето парламентом. Нам вважається правильним встановлення абсолютної більшості від конституційного складу депутатів Верховної Ради України для подолання президентського вето, тобто 50% + 1 голос парламентарів. Внесення змін до Конституції України необхідне, адже за умови політичного протистояння Президента й коаліційної більшості, глава держави може блокувати законодавчу діяльність парламенту, маючи підтримку понад 1/3 парламентарів.

Цікава з цього приводу є практика Франції, особливо враховуючи той факт, що Конституція 1946 року скоротила повноваження парламенту, розширивши їх для Президента і уряду. За ст. 10 Конституції Франції Президент має обнародувати закони протягом 15 днів. До закінчення цього терміну президент може вимагати від парламенту нового обговорення закону чи його статей, у чому йому не може бути відмовлено. Ніяких інших вимог у законі

не передбачено, а правила щодо необхідності певного кворуму для подолання вето президента на прийняття парламентом законів відсутні. Майже за 30 років після затвердження конституції були лише два випадки, коли президент Франції жадав повторного розгляду прийнятого парламентом закону. Така кількість депутатів успішно долає вето у Болгарії, Румунії, Македонії, Нігерії, Перу, Болгарії, Тайвані, 2/3 голосів депутатів для подолання вето вимагають основні закони Білорусії, Казахстану, Росії [7]. Досвід засвідчує, що не завжди інститут президентського вето відповідає правовому призначенню. Інколи вето виступає інструментом протистояння глави держави діям Верховної Ради. Саме з цього приводу Верховна Рада України звернулася до Президента 15 серпня 1997 року. Ми пригадуємо ситуацію, коли Верховною Радою України було двічі подолано вето, що наклав Президент на Закон “Про місцеві державні адміністрації”. Такі дії Президента створюють небезпечний прецедент невиконання гарантом Конституції і її норм. І ми погоджуємося з думкою Л. Кривенко, що “парламент, який конституційований <...>, фактично зводиться лише до становища законообговорюючого органу, оскільки формалізовані результати його діяльності просто перекреслюються, трансформуючись у юридичне ніщо” [8, с. 37]. Подібну ситуацію Конституція України не регулює, вона не містить правил, які б визначали наслідки в разі недодержання главою держави конституційного припису стаття 104 Конституції України 1978 року передбачала, що Президент зобов'язаний підписати вотований ним закон і разі його прийняття парламентом при повторному розгляді більшістю голосів від фактичної кількості народних депутатів, повноваження яких визнано і не призупинено достроково в порядку, встановленому законом. В Україні і після повторного прийняття закону підпис Президента необхідний, що значно ускладнює його прийняття.

Наступною проблемою, яка виникає при підписанні законів президентом є строки повернення законів до парламенту для повторного розгляду. Наша законодавча практика пам'ятає як Закон України “Про зупинення спаду сільськогосподарського виробництва і продовольчого забезпечення країни” було повернуто через 21 день, тобто із запізненням на 6 днів, закон “Про Рахункову палату Верховної ради України” через 18 днів, “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” через 20 днів. Такі дії Президента засвідчують не лише порушення законодавства, але і принижують роль Конституції України. Інститут вето в будь-якій з його форм, на думку О.Н. Ярмиша та О.М. Коломієць не можна вважати демократичним, бо він ставить діяльність виборного органу – парламенту – в залежність від односторонньо глави держави, за яким завжди стоять певні політичні сили [9 с.102].

У науковому колі існують різні погляди, щодо природи документу, яким оформляється рішення Президента України про застосування права вето щодо прийнятих законів України. Негативним фактом правової регламентації процедури вето є те, що жоден законодавчий акт України не встановлює юридичної форми акту-документу, яким оформлюється вето Президента.

Так, при прийнятті рішення Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" розгорілася масштабна дискусія з приводу права вето Президента. Мали місце такі позиції учасників дискусії: "вето Президента України є актом-дією, прийняття якого не вимагає подальшого закріплення в акті - документі", "вето Президента не є актом Президента України, а тому не може бути предметом оцінки Конституційного Суду України", "вето є правом (можливістю) Президента України повернути закон парламенту для повторного розгляду; це право здійснюється шляхом прийняття певного акту або шляхом письмового повідомлення (листа) про повернення закону для повторного розгляду з відповідними пропозиціями", "акт Президента України щодо накладення вето на закон має ознаки такого правового акта, як застосування права"; "пропозиції Президента України, по-перше за змістом є правовою формою здійснення права вето, по-друге формою волевиявлення глави держави, по-третє – правовим актом, що тягне відповідні юридичні наслідки"[10, с. 72].

Розвиваючи думку українських правознавців (С. Серьогіної, Ю. Тодики, В. Яворського), автор наголошує на тому, що вето Президента України необхідно оформлювати указом глави української держави, оскільки воно є актом державної влади та має суттєві юридичні наслідки. „Указне” оформлення „вето” президента, з одного боку, сприяло б демократизації та відкритості публічної влади, оскільки дало б змогу широкій громадськості ознайомитись з ним, а з іншого – відкрило б можливість опротестувати указ про накладення вето в Конституційному Суді України. Більш того, такий указ повинен публікуватися в офіційних виданнях, що дало б змогу широкій громадськості ознайомитись із його змістом та сприяло більшій відкритості влади і демократизації українського суспільства.

Підсумовуючи все вищенаведене, можна стверджувати, що пропозиції Президента України до прийнятого Верховною Радою України закону мають несамостійний характер, так як вони видаються лише на прийнятий закон парламентом; відкритий характер – розглядаються і оголошуються на засіданні парламенту; та тягнуть за собою можливість парламенту їх не враховувати так само як і прийняти в цілому.

На нашу думку, застосування Президентом права вето на прийнятий закон не повинно бути самоціллю, а лише інструментом підвищення якості того чи

іншого закону, при чому потрібно, щоб дана процедура гармоніювала з конституційним статусом Верховної Ради України. Урахувавши вищенаведені моменти ми зможемо уникнути протистояння між парламентом і Президентом у питаннях законотворення, цим самим підвищиться авторитет цих двох інститутів.

### *Література:*

1. Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретико-правові засади: дис. ... канд. Юрид. Наук: 12. 00. 02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. - с. 192
2. Костицька І. О. Інститут президенства в Україні становлення і функціонування: теоретико-правовий аналіз. – К., 2003. – с. 496
3. Федоренко В. Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук / Київський університет ім. Т. Г. Шевченка. – К., 1999. – с. 195
4. Мазур Д. В. Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 01 / Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2006. – с. 188
5. Сахаров Н.А. Інститут президенства в современном мире. - М., 1994. — 176с.
6. Баталов О. Президентське вето в сучасних демократичних системах. Аналітична записка. - [Електронний ресурс] / О. Баталов, О. Авксентьев. – Режим доступу: [www.niss.gov.ua/articles/282/](http://www.niss.gov.ua/articles/282/)
7. Президентське вето в сучасних демократичних системах. Аналітична записка./ Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України / [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/282/>
8. Кривенко Л. Суверенітет парламенту. Теорія і практика. – Віче. – 1998. - №4. – с.32-48
9. О.Н. Ярмиш, О.М. Коломієць Глава держави і парламент: проблема взаємодії в зарубіжній конституційній практиці/ Парламентська реформа: теорія і практика. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – 289с.
10. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти на сучасному етапі державотворення: конституційно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – с.415