

УДК 342.515

Д.В. МАЗУР, Харківський національний
університет внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРЕЗИДЕНТОМ ПРАВА “ВЕТО” ЩОДО ЗАКОНІВ, ПРИЙНЯТИХ ПАРЛАМЕНТОМ В РЕСПУБЛІКАХ ЗІ ЗМІШАНОЮ ФОРМОЮ ПРАВЛІННЯ

Ключові слова: президент, вето, закон, парламент

Під час проведення конституційної реформи в Україні чимало зроблено корисного для вдосконалення законодавства щодо правотворчої діяльності вищих органів публічної влади, зокрема Президента. Але після прийняття змін до Конституції нашої держави відповідно до Закону № 2222 від 8.12.2004 р. залишилось багато проблем, що потребують негайного вирішення на законодавчому рівні, зокрема це стосується реформування інституту права президентського “вето” щодо законів прийнятих парламентом. Адже таке право є одним з найважливіших правотворчих повноважень президента змішаної республіки, а за умов парламентсько-президентської республіки може значною мірою впливати на ефективну роботу парламенту, як законодавчого органу.

Питаннями застосування президентами права “вето” щодо законів, прийнятих парламентом, займалися Ф.В. Веніславський, Ю.М. Коломієць, Л.Т. Кривенко, Л.А. Окуньков, В.О. Рошнін, С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тодика, В.М. Шаповал, А.С. Щукін, В.Д. Яворський та ін., але ці дослідження проводились з точки зору конституційного права. Тому метою цієї статті є встановлення загального і особливого в повноваженнях президентів

змішаних республік (Білорусі, Болгарії, Вірменії, Грузії, Казахстану, Литви, Молдови, Монголії, Польщі, Португалії, Росії, Румунії, України, Франції) щодо права “вето” на закони прийняті парламентом, як виду їх опосередкованої правотворчої діяльності¹, а також проведення наукового пошуку стосовно юридичної форми вето, як акту-документу.

Право повертати прийнятий законодавчим органом закон є одним з найважливіших повноважень президента республіки зі змішаною формою правління в законотворчому процесі. Таке право закріплено конституціями всіх змішаних республік: Білорусі (п.21 ст.84), Болгарії (п.1 ст.101), Вірменії (ч.2 ст.55), Грузії (ст.68), Казахстану (ч.2 ст.44), Литви (ст.71), Молдови (ч.2 ст.93), Монголії (п.1 ч.1 ст.33), Польщі (ч.5 ст.122), Португалії (ст.139), Росії (ч.3 ст.107), Румунії (п.2 ст.77), України (ст.94), Франції (ст.10). Термін “вето”, зазвичай, не міститься в конституціях і має характер наукової категорії (він вживається лише в Основних законах Монголії, Португалії, України).

В юридичній літературі термін “вето” визначається як відмова глави держави санкціонувати або підписати і оприлюднити прийнятий парламентом, але такий, що не набув чинності, закон і повідомити про це парламент з викладенням відповідних причин [1, с.125; 2, с.4; 3, с.508; 4, с.49].

Виділяють абсолютне (резолютивне), відкладальне (суспензійне або відносне) та вибіркове вето.

Абсолютне вето глави держави означає його несхвалення (не затвердження) прийнятого парламентом акту (закону), що спричиняє неможливість набуття ним чинності [4,

¹ Основними видами правотворчої діяльності президента республіки зі змішаною формою правління є безпосередня (її результат – акт безпосередньої правотворчості), сумісна (результат – акт сумісної правотворчості) та опосередкована (стадія законодавчого процесу). До опосередкованої правотворчої діяльності президента крім права вето відносно закону прийнятого парламентом, ми також відносимо право законодавчої ініціативи та право призначати референдум.

с.49]. Президенти змішаних республік таким правом не наділені (зазвичай його мають монархи).

Відкладальне вето означає несхвалення президентом прийнятого парламентом закону і тим самим – відкладання набирання або створення певних передумов не набирання ним чинності [4, с.50]. Законопроект, прийнятий з дотримання вказаних в конституції умов, стає законом іноді навіть без затвердження главою держави. Всі президенти республік зі змішаною формою правління мають право відкладального вето.

Вибіркове вето – право президента опротестувати окремі статті законопроекту, прийнятого парламентом. Як відмічають науковці, це явище нехарактерно для світової практики застосування права вето [1, с.126]. В республіках зі змішаною формою правління поряд з правом відкладального вето право вибіркового вето мають президенти Білорусі, Казахстану, Монголії та Франції. Так, відповідно до п.21 ст.84 Конституції Білорусі Президент Республіки Білорусь має право в порядку, встановленому Конституцією, повернути закон або окремі його положення зі своїми зауваженнями в Палату представників [5, с.153].

Порядок подолання вето президента на прийняті парламентом законопроекти, і, насамперед, визначення більшості при його повторному голосуванні у парламенті встановлюється конституціями республік зі змішаною формою правління і не є однаковим. Так, для подолання вето у Вірменії, Болгарії, Молдові, Литві, Португалії, потрібна абсолютна більшість членів парламенту, кваліфікована більшість (2/3) в Білорусі, Казахстані, Монголії, Росії, Україні.

Ми вважаємо, що в умовах парламентсько-президентської республіки, коли в парламенті формується коаліційна більшість, для її ефективної законодавчої діяльності необхідно змінити норму Конституції України (ч.4 ст.94), відповідно до якої для подолання вето Президента необхідно 2/3 голосів депутатів Парламенту (ця норма залишилась без

змін після проведення конституційної реформи відповідно до закону № 2222 від 8.12.2004 р.). Адже, за умови політичного протистояння Президента і коаліційної більшості глава держави може блокувати законодавчу діяльність парламенту маючи підтримку більш ніж 1/3 парламентаріїв. Пропонується встановити кількість голосів депутатів Верховної Ради необхідних для подолання вето Президента 50 відсотків плюс 1 голос (така норма встановлена конституціями Вірменії, Болгарії, Молдові, Литви, Португалії).

Не встановлюються особливі умови повернення президентом прийнятого парламентом законопроекту Основними законами Румунії та Франції. Так, відповідно до ст.10 Конституції Франції Президент Республіки промульгує закони протягом 15 днів, наступних після передачі Уряду остаточно прийнятого закону. Він може до закінчення цього строку зажадати від Парламенту нового обговорення закону або деяких його статей. В цьому новому обговоренні не може бути відмовлено [6, с.558]. Ніяких інших вимог у цьому випадку французька конституція не передбачає, правил щодо необхідності певного кворуму для подолання вето президента на прийняті парламентом закони тут не має.

Відповідно до загального правила, об'єктом вето не можуть бути закони про внесення змін до конституцій або так звані конституційні поправки. Це пов'язано з тим, що після набрання чинності вони стають інтегральною частиною основного закону, який в теорії характеризується як акт первинної, установчої влади, а не “встановленої” самою ж конституцією влади законодавчої. При цьому внесення змін до конституції звичайно є більш складним процесом, ніж подолання вето, і тому повторний розгляд поправок не має сенсу [4, с.54].

В Україні Конституція прямо встановлює, що Президент має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (*крім законів про внесення змін до Конституції України* – (курсів наш - Д.М.) з наступним

поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п.30 ст.106 Конституції України). Відповідне положення було внесено в Основний закон України Законом “Про внесення змін до Конституції України” № 2222 від 8.12.2004 року.

Серед інших змішаних республік право вето щодо закону про внесення змін до конституції мають лише президенти Грузії та Вірменії. Так, у Грузії вето Президента на закон про внесення змін до конституції долають шляхом повторного прийняття більшістю у дві третини від загальної кількості депутатів (п.4 ст.68 Конституції Грузії). У Вірменії в разі прийняття парламентом відхиленої Президентом конституційної поправки на основі більшості у дві третини Президент може також винести відповідний закон на референдум (ст.111 Конституції Вірменії).

Конституції змішаних республік встановлюють різні строки, протягом яких президент повинен підписати закон або повернути його до парламенту. Наприклад, у Грузії та Литві – 10 днів, Португалії – 12, Білорусі, Молдові, Росії – 14, Болгарії, Казахстані, Україні, Франції – 15, Румунії – 20, Вірменії та Польщі – 21 день. Якщо парламент долає вето Президента, то він відповідно до конституцій більшості республік зі змішаною формою правління повинен підписати та оприлюднити закон. Наприклад в Білорусі, Вірменії цей строк становить 5 днів, Болгарії, Казахстані, Польщі, Росії – 7, Румунії, Португалії – 8, Україні, Монголії – 10 днів.

Які ж наслідки порушення цього терміну президентом передбачені конституціями змішаних республік? Більшість основних законів не передбачає конкретних заходів у випадку, якщо президент не підписав закон, вето на який було подолано парламентом. Так, конституція Молдови встановлює, що після подолання вето “Президент здійснює промульгацію закону”, згідно зі ст. 107 Конституції Росії закон після подолання парламентом вето президента “підлягає підписанню Президентом РФ протягом семи днів та оприлюдненню” [5, с.338]. Аналогічні поло-

ження закріплені конституціями Польщі (ст.122), Португалії (ст.139), Румунії (ст.77).

В Україні дуже своєчасними були зміни до конституції відповідно до закону України № 2222 від 08.12.2004 р. [7], згідно з якими, якщо Президент протягом десяти днів не підписав закон, який під час повторного розгляду був знову прийнятий Верховною Радою, то він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.

Серед змішаних республік аналогічні норми закріплені основними законами Литви та Грузії. Так, відповідно до ст.71 Конституції Литовської Республіки “якщо в указаний термін прийнятий Сеймом закон Президент Республіки не повертає та не підписує його, такий закон вводиться в дію після підписання та оприлюднення його Головою Сейму” [5, с.598].

Схоже положення закріплено Основним Законом Білорусі, відповідно до ст.100 якого “закон після подолання Палатою представників та Сенатом зауважень Президента підписується Президентом в п’ятиденний строк. Закон набирає чинності і в тому випадку, якщо не буде підписаний Президентом в цей строк” [5, с.161]. Але в цьому положенні не визначено яким чином закон, не підписаний Президентом, оприлюднюються та набирає чинності.

Наступним дискусійним питанням є юридична форма президентського вето щодо законів, прийнятих парламентом. Конституція України не містить чіткого визначення, у вигляді якого акту необхідно оформлювати рішення глави держави про повернення закону на повторний розгляд. Як зазначила С.Г. Серьогіна, “така невизначеність Конституції містить реальну загрозу перетворення акту повернення закону на повторний розгляд у певного роду “лист з найкращими побажаннями”, а не правовий документ” [8, с.91]. Зазвичай вето оформлюється листом, в якому президент викладає мотиви, з яких він повертає закон на повторний розгляд. Здійснення Президентом України права вето оформлю-

ється ним документально у формі листа з викладеними в ньому вмотивованими і сформульованими пропозиціями. Слід погодитись з суддею Конституційного Суду України М.Д. Савенком, який в окремій думці до рішення Конституційного Суду України від 11.03.2003 р., зазначив, що лист, виданий Президентом України у відповідності зі своїми конституційними повноваженнями, є офіційним документом, який юридично відтворює волевиявлення глави держави щодо відмови у підписанні закону і спричиняє правові наслідки: скасовує результати голосування за закон у Верховній Раді України, зобов'язує парламент розглянути його повторно. Тобто за своєю правовою природою цей документ є актом, що має юридичне значення – правовим актом [9]. Однак, цей лист не встановлює, не змінює або не скасовує правові норми, отже не є актом правотворчості президента.

Такий лист має наступні реквізити: 1) орган, який видав лист – Президент України; 2) адресат – Верховна Рада України; 3) законодавче підґрунтя видання листа: “відповідно до частини другої ст.94 Конституції України повертаю зі своїми пропозиціями Закон України (вказується назва закону)”; 4) особа, яка буде представляти пропозиції Президента: “Представлятиме пропозиції Президента України під час розгляду Закону на пленарному засіданні Верховної Ради України (посада та прізвище); 5) підпис, ініціали та прізвище Президента України; 6) дата та вихідний номер документа (в лівому нижньому куті); 7) пропозиції Президента України та його підпис.

Зауважимо, що жоден законодавчий акт України не встановлює юридичної форми акту-документу, яким оформлюється вето Президента. Серед українських вчених панує думка (до якої клонимося і ми), що вето Президента України необхідно оформлювати указом глави української держави, оскільки воно є актом державної влади та тягне суттєві юридичні наслідки [1, с.128; 8, с.91]. Більш того, такий указ повинен публікувати-

ся в офіційних виданнях, що дало б змогу широкій громадськості ознайомитись із його змістом та сприяло більшій відкритості влади і демократизації українського суспільства.

На наш погляд, доцільно також змінити кількість голосів депутатів необхідну для подолання вето Президента України на закон, прийнятий Верховною Радою України з двох третин конституційного складу парламенту до абсолютної більшості, тобто п'ятдесят процентів плюс один голос. Це б наблизило Україну до європейських стандартів парламентсько-президентської республіки, підвищило ефективність роботи Верховної Ради, як єдиного законодавчого органу країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тодыка Ю.Н. Яворский В.Д. Президент Украины: Конституционно-правовой статус. –Х.: Факт, 1999. –256 с.
2. Окуньков Л.А. Роцин В.А. Вето Президента: Научно-практ. пособие. –М.: Городец, Формула права, 1999. –352 с.
3. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Харьков: Эспада, 2005. –840 с.
4. Шаповал В. Термін “більшість” і “вето” в конституційному праві // Вісник Конституційного Суду України. –2002. –№ 6. –С.44-54.
5. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сборник документов. -Вып.2. -М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. –672 с.
6. Конституции государств Европейского союза /Под ред. Л.А. Окунькова. –М.: Издат. группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. –816 с.
7. Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8.12.2004 р., № 2222-IV // ВВР України. –2005. –№ 2. –Ст.44.
8. Серьогіна С.Г. Теоретико-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. –Х.: Інформ.-прав. центр “Ксилон”, 2001. –278 с.
9. Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2003 від 11 березня 2003 р. у

справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето

стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” // Офіційний Вісник України. –2003. –№ 16. –Ст.710.

Мазур Д.В. Особливості застосування президентом права “вето” щодо законів, прийнятих парламентом в республіках зі змішаною формою правління // Форум права. - 2006. -№ 1. –С.61-65 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-1/06mdvzfp.pdf>

Розглянуті особливості чинної законодавчої практики та проблеми реформування інституту права президентського “вето” щодо законів, прийнятих парламентом.

Мазур Д.В. Особенности применения президентом права “вето” в отношении законов, принятых парламентом в республиках со смешанной формой правления

Рассмотрены особенности действующей законодательной практики и проблемы реформирования института права президентского “вето” в отношении законов, принятых парламентом.

Mazur D.V. Features application by the president of the right "veto" concerning the laws accepted by parliament in republics with the mixed form of government

Features of working legislative practice and problem of reforming institute right of presidential "veto" are considered concerning the laws accepted by parliament.

Форум права Форум