

УДК 342.3

М.В. МАРЧЕНКО,

 Київський національний університет
ім. Тараса Шевченка

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ПРАВА ВЕТО ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Ключові слова: *вето, Президент України, розподіл влади, права людини*

Особлива правова природа інституту глави держави, яка зумовлена специфічним місцем цього інституту в системі розподілу влади і механізмі стримування та противаг, зумовлює необхідність системного аналізу правового статусу глави держави, а також наданих йому конституціонодавцем повноважень (інструментів) для реалізації цього статусу. У зв'язку з вищезазначеним особливого значення набуває системне дослідження природи повноважень глави держави і, в першу чергу тих, що мають дискреційний характер. В якості одного з таких ключових повноважень (інструментів), безперечно треба розглядати право вето глави держави. Його дослідження в українській науці конституційного права розглядається дещо механічно без належного врахування правового статусу глави держави. Це виступає детермінантою необхідності проведення системного наукового дослідження права вето глави держави і особливостей його правової природи. Дослідженням правової природи права вето глави держави займалися: Д.В. Мазур, Я.О. Берназюк, А.С. Багряк, С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тодика, В.Д. Яворський та ін. Однак, через вище наведені обставини в українському конституціоналізмі, до сьогодні не здійснено системного аналізу правової природи права вето глави держави, що виступає детермінантою проведення такого дослідження. Тому метою статі є проведення системного аналізу правової природи права вето глави держави з урахуванням особливостей. Робота спрямована на комплексний аналіз правової природи інституту вето глави дер-

жави та уточнення дефініції поняття право вето глави держави.

Слід констатувати, що сьогодні в публічному праві відсутнє єдине розуміння правової природи дискреційних повноважень органів та посадових осіб публічного права та їх взаємозв'язку з правовим статусом відповідних інституцій. Так, у науці конституційного права відсутнє системне дослідження дискреційної правової природи права вето глави держави та його взаємозв'язку з конституційним статусом глави держави. Ст.102 Конституції України [1, с.141] визначає Президента України гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Певною мірою, аналогічне положення містить ч.1 ст.126 Конституції Польщі, яким визначено Президента Польщі верховним представником Республіки Польща та гарантом безперервності державної влади. А ч.2 ст.126 Конституції Польщі [2] також, визначає, що глава польської держави слідкує за дотриманням Конституції Польщі, стоїть на сторожі суверенітету та безпеки держави, а також, недоторканості та неподільності її території.

Системний аналіз вищенаведених норм конституцій України та Польщі демонструє аксіологічну спрямованість інституту глави держави. Зокрема, слід звернути увагу на людиноцентристський вектор закладений в основах конституційно-правового статусу глави держави. Безперечно, що вище розглянутий правовий статус глави держави як гаранта додержання конституції та гаранта прав і свобод людини потребує належних інструментів реалізації. Ці інструменти мають забезпечувати йому можливість, в умовах принципу поділу влад та функціонуючого механізму стримування та противаг, проводити людиноцентристський аксіологічний вектор діяльності публічної влади. Саме тут одним із таких інструментів необхідно розглядати право вето глави держави. Цей інструмент глави держави виступає однією з ключових його можливостей в рамках механізму стримування і

противаг, і в рамках гарантування прав та свобод людини. Даний інструмент дозволяє главі держави не допустити відхилення парламенту від ідеалів свободи, рівності та верховенства права при прийнятті законів. Спеціальний наголос слід зробити на можливості глави держави використовуючи право вето не допустити прийняття парламентом, так званого неправового закону, який порушує фундаментальні права людини. Наявність цього інструменту виступає запобіжником від відхилення парламенту від людиноцентристського вектору та принципу верховенства права. Аналізуючи правову природу права вето Президента України, слід відзначити його ключове значення в механізмі стримування та противаг.

Сьогодні в українській науці конституційного права, по-перше, відсутнє єдине універсальне розуміння поняття – «право вето» глави держави, по-друге, розгляд правової природи права вето глави держави здійснюється відверто «механічно», без врахування особливостей конституційно-правового статусу інституту глави держави. Це зумовлює необхідність проведення комплексного правового дослідження права вето глави держави. Адже, попри наявність ряду наукових розвідок тією чи іншою мірою присвячених проблематиці інституту права вето глави держави, залишається недостатньою мірою дослідженою правова природа цього інституту, його взаємозв'язок з основними елементами конституційно-правового статусу глави держави, межі дискреції глави держави при застосуванні права вето. Додатково існує проблема неповної наукової розробки проблематики правової форми оформлення права вето глави держави, а також, складових елементів поняття – «право вето» глави держави.

Такі «механічні» підходи до розуміння правової природи цього інституту у найпростішому вигляді зводиться до ототожнення права вето глави держави з його можливістю не погодитися з ухваленим парламентом законом. Зокрема, представниками цієї позиції виступають Ю.М. Тодика та В.Д. Яворський [3, с.124], В.А. Шатіло [4, с.181]. У дещо скла-

дніших юридичних конструкціях право вето глави держави розглядається у якості одного з його важелів в механізмі стримування та противаг. До представників такої позиції, зокрема, належить В.М. Шаповал [5, с.126], Я.О. Берназюк [6, с.106], Ю.П. Битяк [7, с.32], С.Г. Серьогіна [8, с.59], Г.І. Дутка [9, с.95] та ін. У цьому контексті Д.С. Ковриженко слушно розкриває генетичне підґрунтя цієї позиції: «Інститут вето у сучасному розумінні еволюціонував з концепції Дж. Локка та Ш.-Л. Монтеск'є щодо поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Ця концепція, доповнена принципом стримувань і противаг, вперше знайшла закріплення на конституційному рівні в США» [10, с.10]. Дещо більш комплексну дефініцію поняття право вето Президента України пропонує А.С. Багряк: «Вето Президента України – це виключне конституційне право, яке належить главі держави, у п'ятнадцятиденний строк після отримання закону, прийнятого Верховною Радою України, відмовити в його підписанні та направити на повторний розгляд до парламенту з можливістю внесення пропозицій і зауважень щодо форми, змісту та/або порядку прийняття цього закону, що тягне за собою скасування результатів голосування та повернення закону на повторний розгляд законодавчим органом» [11, с.30]. Власне, саме у рамках цих «механічних» підходів слід розглядати і запропоновану А.С. Багряком дефініцію права вето Президента України.

Слід констатувати, що в українській науці конституційного права вже розглядалися окремі аспекти взаємозв'язку правової природи інституту вето з визначеними конституціонодавцем особливостями правового статусу глави держави. Однак, попри це – українські конституціоналісти не виробили системного розуміння правової природи права вето глави держави.

А.С. Багряк відзначає, що: «...Президент України, відповідно до теорії конституційного права та ст.102 Конституції України, виступає суб'єктом Конституційного контролю (передусім тому, що він є гарантом додер-

жання Конституції України), і такий спосіб реалізації ним контрольної функції, як застосування права вето, є цілком прийнятним і з точки зору Конституції України» [11, с.28]. Повністю сприймаючи наведені науковцем аргументи щодо взаємозв'язку права вето Президента України з закріпленими за ним конституціонодавцем відповідно до ст.102 Конституції України повноваженнями, слід констатувати, що наведена ним конструкція повною мірою не розкриває причинно-наслідкового взаємозв'язку з основними елементами конституційно-правового статусу глави української держави.

Як відзначає Г.В. Задорожня: «Одним з найменш досліджених є той з видів державного контролю суб'єктом якого виступає глава держави» [12, с.288].

Як вже було продемонстровано, вищевказаний стан розробки реалізації главою держави своїх контрольних повноважень істотно впливає на ступінь наукової розробки конституційно-правової природи наданого йому конституціонодавцем права вето.

На основі системного аналізу положень ст.1, 3, 8, 22, 94,102 та 106 Конституції України вбачається логічною необхідність наділення конституціонодавцем глави української держави спеціальними правовими інструментами реалізації статусу гаранта додержання Конституції України, територіальної цілісності, прав та свобод людини. Одним із ключових таких інструментів необхідно розглядати право вето глави держави.

М.В. Білак в контексті права вето Президента України акцентує увагу на інтегруючій ролі глави української держави як гаранта додержання Конституції України в законодавчому процесі, що свідчить про його обов'язок стежити за тим, щоб закони України були більш досконалішими, щоб вони достатньою мірою відповідали Конституції України й потребам реального життя суспільства [13, с.14]. З таким підходом можна погодитися лише до певної міри. Адже, визначений в ч.2 ст.102 Конституції України статус Президента України як гаранта додержання Конститу-

ції, територіальної цілісності України, прав і свобод людини в контексті одного з інструментів його реалізації (права вето) не можна зводити до турботи про досконалість прийнятих законів та відповідність реальним потребам суспільного життя. Будучи гарантом прав і свобод людини, Президент України, дійсно має використовувати право вето для забезпечення фундаментальних прав індивіда та відповідності прийнятих парламентом законів Конституції України. Але, зважаючи на особливість закріпленого конституціонодавцем правового статусу президента України, мова не йде про просту відповідність. Слід погодитися з Г.В. Задорожною, що: «Конституціонодавець, наділяючи главу держави такими суто-правовими категоріями, як «гарант», «лідер», символ», «покровитель», повинен надати йому можливість, шляхом наповнення предметним змістом його компетенції, впливати на процеси в суспільстві» [12, с.290]. Більше того, таке спеціальне позначення глави держави конституціонодавцем виступає основою спеціального конституційно-правового статусу останнього. Це зумовлює праксіологічну необхідність надання йому спеціальних інструментів реалізації відповідного правового статусу. Вбачається доцільним, під такими інструментами розглядати конституційно визначені повноваження глави держави через їх причинно-наслідковий зв'язок з основними елементами конституційно-правового статусу інституту глави держави. В контексті додержання конституції, механізму стримування та протидії та гарантування прав та свобод індивіда – ключовим інструментом виступає право вето, яким конституціонодавець наділив главу держави. Мову слід вести про відповідність конституційним цінностям. Саме аксіологічний вектор дає змогу побачити генетичну природу наділення глави держави інструментом вето ухвалення парламентом закону.

Аналогічна ситуація виникає з аналізом правової природи права вето Президента Польщі. Так, відповідно до ч.1, 2, 3 ст.126 Конституції Польщі, глава польської держави визначається верховним представником дер-

жави та гарантом неперервності державної влади. А також, стежить за дотриманням Конституції, стоїть на сторожі суверенітету та безпеки держави, а також, її територіальної цілісності. Дуже вдалим є положення ч.3 ст.126 Конституції Польщі, відповідно до якого глава польської держави здійснює свої повноваження в межах визначених конституцією та законами. Отже, Президент Польщі за своїм конституційно-правовим статусом виступає захисником конституційного ладу в межах своїх повноважень. Ключове значення серед таких повноважень має право вето, що надано йому конституціонодавцем для можливості запобігти набранню чинності прийнятого парламентом неправового або неякісного закону.

Отже, для розкриття конституційно-правової природи права вето глави держави ключове значення має його причинно-наслідковий зв'язок з особливостями правового статусу інституту глави держави та зі специфікою його місця в механізмі стримування та протидії.

На основі вище продемонстрованої конституційно-правової природи права вето глави держави вбачається доцільним дати комплексну дефініцію цього поняття, яка б враховувала усі аспекти цієї правової природи. Виглядає обґрунтованим розглядати право вето глави держави як виключне конституційне право, надане конституціонодавцем главі держави в якості інструменту реалізації його конституційно-правового статусу, що полягає у можливості глави держави в конституційно визначений термін відмовитися від підписання прийнятого парламентом закону, який має характер неправового закону, порушує фундаментальні права та свободи людини, становить загрозу конституційному ладу або ж має суттєві техніко-юридичні недоліки чи може призвести до надмірних бюджетних видатків, з його одночасним направленням на повторний розгляд парламенту з наданням обґрунтування своєї правової позиції.

Окремої уваги потребує питання змісту права вето глави держави та особливостей його складових елементів.

Аналіз положень ст.94 та п.30 ч.1 ст.106 вказує на те, що конституціонодавець зобов'язує главу української держави при реалізації права вето повернути закон у парламент з вмотивованими зауваженнями та пропозиціями. Отже, Президент України при реалізації права вето як свого дискреційного повноваження є зобов'язаним надати вмотивовані зауваження та пропозиції щодо заветованого закону.

Як зазначає Д.В. Мазур: «Конституція України не містить чіткого визначення у вигляді якого акту необхідно оформлювати рішення глави держави про повернення закону на повторний розгляд [14, с.63]. Відповідно до ч.3 ст.106 Конституції України Президент України видає такі акти як укази та розпорядження. Однак, як відзначають В.В. Головатенко [15, с.17] та Д.В. Мазур [14, с.63], на практиці організаційно-правовою формою реалізації права вето глави української держави виступають листи-рекомендації Президента Верховній Раді України з обґрунтуванням необхідності зміни тих чи інших положень закону. В українській науці конституційного права існує думка щодо необхідності оформлення вето глави держави Указом Президента України.

Окремо слід відзначити позицію А.С. Багряка, що у своєму дисертаційному дослідженні спочатку стверджує: «На нашу думку, право вето Президента України на сьогодні може застосовуватися у формі супровідного листа (якщо не вносяться жодні пропозиції до закону) або у формі пропозицій і зауважень до структури, змісту або форми закону» [11, с.26], а після проведення аналізу позицій інших науковців він приходить до такого висновку: «Отже, погоджуючись із думкою про застосування права вето Президента України у формі указу, необхідно зазначити, що таку форму треба закріпити на конституційному рівні, а саме внести зміни до п.30 ч.1 ст.106 Конституції України» [11, с.26].

У цьому контексті вважаємо необхідним відзначити, що не вбачається необхідності у внесенні змін до п.30 ч.1 ст.106 Конституції

Україні через необхідність її тлумачення в системному взаємозв'язку з положеннями ст.94 та ч.3 ст.106 Конституції України. Вбачається, правильним надавати реалізації Президентом України права вето організаційно-правової форми указу.

Сьогодні в науці конституційного права існує досить неоднозначне ставлення до питання співвідношення права вето глави української держави та відповідних пропозицій та зауважень Президента України до ветованого законопроекту. Окреме значення в цьому контексті має юридична природа пропозицій та зауважень Президента України та питання яким актом глави держави має оформлюватися вето. Так, Я. О. Берназюк, вважає, що необхідно розрізняти поняття «право вето» – як повноваження Президента України відмовитися підписати та відповідно оприлюднити закон, що є конституційно-правовою формою участі глави держави в законодавчому процесі, та поняття «пропозиції Президента України до прийнятого Верховною Радою України закону», що – є самостійним письмовим актом Президента України, який дозволяє оформити рішення про використання права вето [16, с.175]. А.С. Багряк вважає, що зі змісту п.30 ч.1 ст.106 Конституції України є обов'язковим надання Президентом України парламенту вмотивованих зауважень і пропозицій в разі вето закону [11, с.24]. Однак, виходячи з системного аналізу положень ст.94, п.30 ч.1 ст.130 Конституції України та ч.3 ст.106, можна не погодитися як з позицією Я.О. Берназюка, так і з позицією А.С. Багряка.

Розгляд дискреційної природи права вето Президента України показує, що це право за своєю суттю виступає одним із спеціальних інструментів реалізації ним свого конституційно-правового статусу визначеного в ст.102 Конституції України. Отже, глава української держави є аксіологічно зв'язаним при використанні власних повноважень. Це, і юридична конструкція ст.94 Конституції України, надають можливість визначити, що відповідні пропозиції та зауваження (навіть і у вигляді повного заперечення) є обов'язковим аспек-

том при здійсненні Президентом України права вето. Вважаємо, що положення п.30 ч.1 ст.106 Конституції України тут слід розглядати як доповнення положень ст.94 Конституції України.

Окремо привертає увагу конструкція права вето Президента України в авторському проєкті нової редакції Конституції України В. Костицького: «Президент України може скористатися правом відкладального вето і повернути поданий закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями та зауваженнями для повторного розгляду всього закону або окремих його положень...» [17]. Вбачається, що така конструкція чіткіше вказує на взаємозв'язок між вето главою держави та наданням пропозицій і зауважень щодо нього та знімає проблематику (для деяких дослідників) наявності терміну вето тільки в п.30 ч.1 ст.106 Конституції України.

На основі проведеного аналізу вбачаємо доцільним: 1) розглядати право вето Президента України спеціальним інструментом реалізації його правового статусу; 2) необхідність оформлення вето закону Президентом України – його указом; 3) констатувати прямий зв'язок між вето закону та наданням вмотивованих пропозицій главою держави парламенту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Конституция Республики Польша : от 02.04.1997. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
3. Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. Президент Украины: Конституционно-правовой статус. Харьков : Факт, 1999. 256 с.
4. Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 2005. 189 с.
5. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підруч. для студ. юрид. вищ.

навч. закл. і ф-тів. 4-е вид., стер. К. : АртЕк, 2001. 264 с.

6. Берназюк Я. О. Право вето Президента України у системі стримань і противаг // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право. 2012. Вип. 17. С. 102–107.

7. Битяк Ю. П. Досвід формування політико-правових моделей у контексті Європейського конституціоналізму // Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності : Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. 2012. № 7. С. 30–46.

8. Серьогіна С. Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Х., 1998. 238 с.

9. Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. К., 2003. 203 с.

10. Ковриженко Д. С. Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції. Київ : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2009. 60 с.

11. Багряк А. С. Конституційні засади права вето Президента України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2016. 223 с.

12. Задорожня Г. В. Конституційно-правовий статус глави держави в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз : дис. ... докт.. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2016. 484 с.

13. Білак М. Президент України як гарант Конституції України // Право України. 2007. № 11. С. 11–17.

14. Мазур Д. В. Особливості застосування президентом права «вето» щодо законів, прийнятих парламентом в республіках зі змішаною формою правління // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2006. № 1. С. 61–65. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2006_1_9.pdf.

15. Головатенко В. І. Правові акти Президента України: юридична природа, статус, функції // Право України. 2004. № 3. С. 14–18.

16. Берназюк Я. О. Конституційні основи правотворчості Президента України : монографія. Херсон : Видавничий Дім «Гельветика», 2013. 512 с.

17. Конституція України: (проект нової редакції) / Ін-т законодавчих передбачень і прав. експертизи ; [упоряд. В. В. Костицький]. Дрогобич : Коло, 2015. 99 с.

Марченко М. В. Конституційно-правова природа права вето глави держави // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 141–146. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_24.pdf

Розглянуто особливості правової природи права вето глави держави в контексті їх системного взаємозв'язку з конституційно-правовим статусом Президента України. Запропоновано вдосконалене розуміння правової природи права вето глави держави, що засноване на особливостях конституційно-правового статусу глави держави.

Марченко Н.В. Конституционно-правовая природа права вето главы государства

Рассмотрены особенности правовой природы права вето главы государства в контексте их системной взаимосвязи с конституционно-правовым статусом Президента Украины. Предложено усовершенствованное понимание правовой природы права вето главы государства, основанное на особенностях конституционно-правового статуса главы государства.

Marchenko M.V. Constitutional Nature of the Veto of the President

The article deals with the peculiarities of the legal nature of the veto of the head of state in the context of their systemic relationship with the constitutional and legal status of the President of Ukraine. The advanced conception of veto legal nature of the head of state is offered, that is based on the peculiarities of his constitutional and legal status.