

# Конституційно-правова природа

права вето Президента України та пропозицій до прийнятих Верховною Радою України законів



## Я. О. Берназюк

кандидат юридичних наук, доцент кафедри історії, теорії та конституційного права Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі, заслужений юрист України

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

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

**Н**а сьогодні одним з найменш досліджених актів Президента України є така форма письмового рішення глави держави, як пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів.

Згідно з частиною другою статті 94 Конституції України, наявність вмотивованих і сформульованих пропозицій є підставою для повернення Президентом України прийнятого Верховною Радою України закону для його повторного розгляду парламентом. Це дозволяє зробити висновок про те, що пропозиції Президента України до прийнятих Верховною Радою України законів є способом реалізації (формою виразу) наданої главі державі Конституцією України права вето щодо прийнятих парламентом законів (п. 30 частини першої ст. 106 Основного закону). Відповідно до рішення Конституційного Суду України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) [1], Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України, додавши до них свої вмотивовані і сформульовані пропозиції.

При цьому наслідком застосування главою держави права вето щодо прийнятого парламентом закону і повернення цього закону до Верховної Ради України зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями є скасування результатів голосування за закон у цілому і відкриття процедури його повторного розгляду у Верховній Раді України (ст. 132 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»).

Загальноприйнято під терміном «вето» (від лат. veto – забороняю) розуміти право, яке означає повноваження особи або групи осіб в односторонньому порядку заблокувати прийняття того чи іншого рішення; заборону, яка накладається одним органом державної влади на рішення іншого державного органу, чи акт, який зупиняє або не допускає

вступ в силу рішення певного органу. Право вето як суспільний інститут з'явилося в Стародавньому Римі. У Римській республіці кожна з двох палат могла заблокувати приведення до виконання військового або цивільного рішення іншого консула. Також трибунал мав право одноособово відхилити закон, прийнятий Сенатом. Пізніше найбільш відомим був інститут т. зв. вільного (ліберум) вето в Польщі у XVII – XVIII ст., за якого рішення Сейму вважалося прийнятим, якщо за нього проголосували всі депутати [2].

На думку судді Конституційного Суду України М. Д. Савенко, вето в широкому значенні – це заборона певного рішення у письмовій чи усній формі уповноваженим на те органом або особою; у конституційному праві вето – це передбачений Основним Законом України акт, який зупиняє або не допускає набуття чинності відповідними нормативно-правовими актами, як правило, законами [3].

У юридичній літературі термін «вето» ще 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 [4].

На наш погляд, доцільно 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, і 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.

Пропозиції Президента України до прийнятого Верховною Радою України закону є офіційним документом, який спричиняє серйозні правові наслідки, а саме, скасовує результати голосування більшості народних депутатів за прийняття закону у Верховній Раді України та зобов'язує парламент повторно позачергово розглянути відповід-

ний закон. Так, згідно із статтею 132 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» закон, повернутий Президентом України до парламенту для повторного розгляду, розглядається позачергово на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Відповідно до Конституції України, приймаючи такий акт, як пропозиції до прийнятого Верховною Радою України закону, Президент України не зв'язаний будь-якими обмеженнями, крім строків (15 днів, якщо закон надійшов на підпис вперше, і 10 днів, якщо направлений закон прийнятий шляхом подолання вето глави держави) та конституційної вимоги стосовно того, що пропозиції повинні бути сформульованими (письмовими) і мотивованими. При цьому Президент України втрачає право вето у випадку, якщо закон після його повторного розгляду парламентом враховує всі пропозиції Президента України або проголосований конституційною більшістю складу Верховної Ради України.

Слід звернути увагу на вимоги до реалізації права вето глав держав, які існують в інших країнах: Президент США повертає закон із запереченнями, в Болгарії і Португалії – з обґрунтуванням, в Угорщині та Словаччині – із зауваженнями, у Литві й Польщі – з мотивованими пропозиціями [5]. При цьому в деяких країнах на законодавчому рівні передбачено «народне вето», під яким слід розуміти особливу форму безпосередньої демократії, різновидність «скасовуючого» референдуму [6]. Як зазначає у своєму дослідженні відомий український науковець В. А. Федоренко [7], у деяких кантонах Швейцарії громадяни наділені правом вето щодо законів, прийнятих парламентом. Народне вето передбачає, що в разі зібрання визначеної законом кількості підписів на користь відміни вже діючого парламентського закону такий закон припиняє дію. Адже народне вето має схожі риси з ратифікаційним всеукраїнським референдумом.

Аналіз наукових досліджень у цій сфері та законодавчих актів дозволяє говорити

про наявність багатьох підходів до розуміння понять «право вето» та «пропозиції Президента України до прийнятого Верховною Радою України закону».

Деякі вчені відносять вето Президента України до правозастосовного акта [8], інші – до факультативної стадії законотворчого процесу [9].

Як зазначає І. О. Костицька, право відкладального вето щодо прийнятих законів відноситься до нормотворчих повноважень Президента України [10]. Деякі протилежної позиції дотримується Д. В. Мазур, який вважає, що документальне оформлення вето президента не є актом правотворчості, оскільки не встановлює, не змінює або не скасовує норми права, однак є найважливішою частиною законотворчого процесу [11].

Підтримуємо точку зору І. О. Костицької, оскільки закріплене в Конституції України право вето Президента України щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх разом з відповідними пропозиціями на повторний розгляд Верховної Ради України має важливе значення для нормотворчої діяльності глави держави. Це пов'язано з тим, що досить часто можливі ситуації, за яких прийняття певної законодавчої ініціативи Президента України ефективніше шляхом включення її до тексту пропозицій, ніж внесення на розгляд парламенту як окремих законопроектів. Це зумовлено тим, що парламент, не маючи 300 голосів для подолання вето глави держави, змушений для прийняття певного закону враховувати всі пропозиції Президента України.

З приводу природи документа, яким оформляється рішення Президента України про застосування права вето до прийнятих Верховною Радою України законів, цікавим є уже згадуване рішення Конституційного Суду України (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) [12]. Під час розгляду цієї справи розгорілася масштабна дискусія з приводу такого акта глави держави, як пропозиції. Як за-

значає Ю. Г. Барабаш, у цій справі були озвучені такі позиції представників Верховної Ради України, Президента України та інших учасників процесу: «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 (Верховній Раді України) для повторного розгляду; це право здійснюється шляхом прийняття певного акта або шляхом письмового повідомлення (листа) про повернення закону для повторного розгляду з відповідними пропозиціями», «акт Президента України щодо накладення вето на закон має всі ознаки такого правового акта, як акт застосування права»; «пропозиції Президента України, по-перше, за змістом є правовою формою здійснення права вето, по-друге, формою волевиявлення Президента України, по-третє, правовим актом, що тягне відповідні юридичні наслідки» [13].

Обґрунтованість віднесення права вето та підготовки пропозицій Президента України до прийнятого Верховною Радою України закону до нормотворчих повноважень глави держави підтверджується також частиною третьою ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», яка встановлює, що повноваження стосовно визначення та реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики здійснюються, зокрема, Президентом України шляхом застосування права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, у тому числі з підстав їх невідповідності визначеним цим Законом засадам внутрішньої і зовнішньої політики.

На думку С. Г. Серьогіної, право вето разом з правом законодавчої ініціативи глави держави, повноваженням щодо підписання та обнародування законів, а також правом призначати всеукраїнський референдум, відносяться до компетенції Президента України у сфері законодавчої діяльності [14].

Крім того, у своєму рішенні (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) [15] Конституційний Суд України приходить до такого висновку: Президент України здійснює право вето стосовно прийнятого Верховною Радою України закону після одержання його для підписання на відповідній стадії законодавчого процесу, що є конституційно-правовою формою участі Президента України в законодавчому процесі.

Питання розгляду Верховною Радою України пропозицій Президента України має досить важливе значення для визначення дати набрання чинності відповідного закону. Позиція Конституційного Суду України з цього питання сформульована у рішенні від 7 липня 1998 р. (справа про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом) та зводиться до того, що датою прийняття закону, щодо якого Президентом України застосовано право вето, слід вважати дату його остаточного голосування за результатами повторного розгляду, яка повинна бути вказана при оприлюдненні закону і його опублікуванні.

У законодавчому процесі питання погодження (врахування) Верховною Радою України пропозицій до прийнятого закону має досить важливе значення. Це пов'язано з тим, що у випадку врахування парламентом всіх пропозицій Президента України такий закон приймається простою більшістю голосів, а не двома третинами, як у випадку подолання вето глави держави. Крім того, до такого закону не може бути повторно застосовано право вето Президента України.

Така позиція ґрунтується на рішенні Конституційного Суду України у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України [15], яке передбачає, що встановлена в частині четвертій ст. 94 Конституції України вимога щодо повторного прийняття закону Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу поши-

рюється лише на закони, пропозиції Президента України, повністю або частково відхилені; якщо пропозиції Президента України до закону у пропонованій ним редакції вважено повністю, повторного прийняття закону не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України не вимагається, у такому разі глава держави зобов'язаний підписати його та офіційно оприлюднити у десятиденний строк; якщо під час розгляду пропозицій Президента України до закону будуть внесені зміни, не передбачені цими пропозиціями, Президент України отримує нове право вето.

Багатогранність такого повноваження, як право вето Президента України та відповідно інституту пропозицій глави держави до прийнятого парламентом закону, зумовило неодноразовий розгляд пов'язаних з цим питань в Конституційному Суді України.

Окремим об'єктом дослідження єдиного органу конституційного судочинства було питання щодо можливості застосування права вето до законів, прийнятих всеукраїнським референдумом [16]. Розгляд цієї справи завершився прийняттям рішення, яким встановлено, що процедуру підписання і оприлюднення законів, прийнятих всеукраїнським референдумом, у Конституції України не врегульовано, а тому загальна процедура підписання і оприлюднення законів не застосовується до прийнятих референдумом законів.

Разом з тим, Конституційний Суд України під час розгляду однієї зі справ [17] встановив наявність у Президента України повноваження застосовувати в загальному порядку право вето щодо закону про Державний бюджет України.

Єдиний орган конституційної юрисдикції спеціально досліджував також питання повноваження Президента України застосовувати право вето щодо законів про внесення змін до Конституції України. Суть спору у цій справі фактично зводилася до прохання суб'єктів права на конституційне подання розглянути питання щодо відповідності Конституції

України (конституційності) акта Президента України – пропозицій до прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України». Позиція щодо неконституційності цього акта ґрунтувалася на тому, що процедура розгляду та ухвалення законів про внесення змін до Конституції України суттєво відрізняється від процедури, встановленої для звичайних законів. Позиція Конституційного Суду України була сформульована наступним чином: процедура прийняття Верховною Радою України законів про внесення змін до Конституції України не передбачає окремого порядку підписання та оприлюднення таких законів; Основний Закон України не містить застережень щодо неможливості здійснення Президентом України права вето стосовно будь-яких законів, прийнятих Верховною Радою України, в тому числі законів про внесення змін до Конституції України.

Таким чином, Президент України має право застосовувати право вето до всіх законів (в тому числі законів про внесення змін до Конституції України та про державний бюджет), крім законів, прийнятих всеукраїнським референдумом.

Підсумовуючи все вищезазначене, можна стверджувати, що пропозиції Президента України до прийнятого Верховною Радою України закону є письмовим конституційним актом (формою реалізації главою держави повноваження щодо застосування права вето), який виконує нормотворчу функцію, а також функцію стримування і противаг. При цьому до характерних ознак такого акта Президента України відносяться: несамостійність (видання такого письмового акта, як пропозиції до прийнятого Верховною Радою України закону, можливе лише як реакція на прийнятий парламентом закон), публічний характер (пропозиції Президента України оприлюднюються і гласно розглядаються у парламенті) та обов'язковість виконання (парламент може не врахувати пропозиції глави держави).

## Список використаної літератури

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої ст. 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 7 липня 1998 року № 11-рп // Офіційний вісник України. – 1998 р. – № 27. – С. 139.
2. Поняття «вето». [Електронний ресурс]: // <http://ru.wikipedia.org>
3. Рішення Конституційного Суду України 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» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11 березня 2003 року № 6-рп // Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. – Ст. 710.
4. 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. 108.
5. Право вето глави держави як елемент системи стримувань і противаг // <http://www.niss.gov.ua>
6. Поняття «вето» // Електронний ресурс: <http://dic.academic.ru>
7. Федоренко В. Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 1999. – С. 62.
8. Костицька І. О. Інститут президентства в Україні: становлення і функціонування: теоретико-правовий аналіз. – К., 2003. – С. 35.
9. Мазур Д. В. Вказ. пр. – С. 9.
10. Костицька І. О. Інститут президентства в Україні: становлення і функціонування: теоретико-правовий аналіз. – К., 2003. – С. 48.
11. Мазур Д. В. Вказ. пр. – С. 116.
12. Рішення Конституційного Суду України 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» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11 березня 2003 року № 6-рп // Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. – Ст. 710.
13. 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. 71-72.
14. Сервогіна С. Г. Компетенція Президента України: теоретично – правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – С. 218.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 7 липня 1998 року № 11-рп // Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – С. 139.
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня 2008 року № 6-рп // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – Ст. 1056.
17. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України щодо офіційного тлумачення положення пункту 30 частини першої статті 106 Конституції України від 30 травня 2007 року № 26-у // Інформаційно-пошукова система «Ліга».