

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Багряк Андрій Степанович

УДК 342.515(477)

**КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРАВА ВЕТО
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Ужгород – 2016

	2
ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ПРАВО ВЕТО ЯК ЕЛЕМЕНТ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ.....	14
1.1 Концептуальні підходи до визначення поняття «вето Президента».....	14
1.2 Історико-правові засади розвитку та становлення інституту права вето Президента.....	33
1.3 Конституційно-правове регулювання права вето Президента в Україні.....	54
Висновок до розділу 1	71
РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВА ВЕТО ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ.....	75
2.1 Конституційно-правова процедура застосування права вето Президентом України: підстави, порядок та строки.....	75
2.2 Правові наслідки застосування права вето Президентом України та способи його подолання.....	94
2.3 Конституційно-правові принципи та гарантії застосування права вето Президентом України	111
Висновок до розділу 2	134
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЕТО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ	139
3.1 Шляхи та напрями вдосконалення конституційного законодавства в у сфері регулювання вето Президента України	139
3.2 Позитивний досвід правового регулювання вето Президента в зарубіжних країнах та можливості його застосування в законодавстві України	160
Висновок до розділу 3	181
ВИСНОВКИ	185
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	194

ВСТУП

Актуальність теми. Президент України, виступаючи гарантом державного суверенітету, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, наділений чисельними публічно-владними повноваженнями в багатьох сферах суспільних правовідносин, в тому числі, законотворчому процесі. Одним із дієвих інструментів його впливу на результати законодавчої діяльності Верховної Ради України є право вето щодо прийнятих нею законів. Застосування цього права дозволяє Президентові України здійснювати контроль за якістю законів, конституційністю процедури їх прийняття, а також відповідністю їх змісту напрямкам та засадам державної політики, суспільно-правовим реформам тощо. Таким чином, право вето Президента України слугує потужним засобом конституційного контролю в системі стримувань і противаг, що забезпечує реалізацію демократичних принципів верховенства права та дотримання прав і свобод людини і громадянина в законодавчій діяльності парламенту.

Водночас, сучасний стан конституційно-правового регулювання вето Президента України характеризується наявністю чисельних недоліків та прогалин відповідних нормативно-правових актів, що тягне за собою зниження ефективності застосування Президентом свого права вето, і як наслідок – прийняття неякісних та неконституційних законів, або до зловживання Президентом цим правом, безпідставного гальмування законотворчого процесу. У зв'язку з вищенаведеним виникає необхідність дослідження всієї сукупності теоретичних та правових питань, пов'язаних із конституційно-правовим механізмом застосування Президентом України права вето.

Актуальність теми обумовлюється також відсутністю глибоких, комплексних досліджень названої проблематики, відповідної монографічної літератури, що ще раз свідчить як про її складність, так і про недостатню увагу до неї вчених-правознавців.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації складають роботи таких вчених як О. Л. Авксентьєв, В. І. Андріяш, О. А. Баталов, Д. М. Белов, С. В. Березка, Я. О. Берназюк, Ю. П. Битяк, А. В. Богданов, О. В. Бойко, А. А. Волчанський, А. З. Георгіца, Л. І. Дмитрієва, Г. І. Дутка, В. П. Єрмолін, А. В. Жигачев, Н. А. Жук, М. І. Зелінська, Д. В. Іванов, А. В. Карлович, О. М. Кічалюк, Д. С. Ковриженко, Л. М. Легін, Д. В. Мазур, Г. В. Макаров, П. Т. Манюк, А. П. Новіков, Л. А. Окуньков, С. Г. Паречина, Л. М. Плеханова, В. Ф. Погорілко, В. А. Рошин, І. С. Сало, С. Г. Серьогіна, О. Ф. Скакун, С. В. Скіць, Т. В. Скомороха, Д. Ю. Скуратов, І. Є. Словська, В. В. Сухонос, В. В. Хевсаков, В. Е. Чиркін, В. М. Шаповал, В. А. Шатіло, О. І. Ющик, В. Д. Яворський та інших. Однак на сьогодні, більшість питань, пов'язаних із удосконаленням конституційно-правового механізму застосування права вето Президентом України, не розроблено, відповідно, залишилися невирішені проблеми теоретичного, організаційного і правового характеру.

Таким чином, необхідність уточнення механізму застосування права вето Президентом України, недосконалість конституційно-правового регулювання у цій сфері та необхідність гармонізації національного законодавства відповідно до вимог міжнародних стандартів обумовлюють актуальність і вказують на необхідність комплексного дослідження проблем вето Президента України, а також удосконалення законодавства в цій сфері.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідної роботи кафедри конституційного права та порівняльного правознавства Ужгородського національного університету на 2010–2016 рр. Тема дослідження є складовою частиною комплексної теми «Конституційне

будівництво в країнах Центральної Європи у ХХ–ХХІ ст.», яка розробляється науковцями Ужгородського національного університету (номер державної реєстрації 0198U007793).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає у визначенні поняття, сутності та особливостей вето Президента України, що дозволить обґрунтувати ряд теоретичних положень та надати практичні рекомендації та пропозиції щодо удосконалення положень конституційного законодавства в цій сфері.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- визначити поняття та зміст вето Президента України;
- охарактеризувати історико-правові засади розвитку та становлення інституту вето Президента;
- дослідити поняття та сучасний стан конституційно-правового регулювання вето Президента України;
- сформулювати поняття конституційно-правового механізму застосування права вето Президентом України та визначити його елементи;
- з'ясувати підстави, причини та мотиви застосування права вето Президентом України, розробити їх класифікацію;
- визначити основні етапи процедури застосування права вето Президентом України та його правові наслідки;
- охарактеризувати принципи та гарантії застосування права вето Президентом України;
- розробити критерії ефективності реалізації права вето Президентом України;
- виявити недоліки конституційно-правового регулювання права вето Президента України та визначити шляхи його удосконалення;

- охарактеризувати досвід зарубіжних країн в сфері конституційно-правового регулювання вето глави держави та запропонувати шляхи його застосування в законодавстві України.

Об'єктом дослідження є конституційно-правові правовідносини в сфері реалізації права вето Президентом України.

Предмет дослідження становить вето Президента України.

Методи дисертаційного дослідження. Методологічною основою дослідження є як загальнонаукові, так і спеціальні методи, застосування яких обумовлюється системним підходом, що надасть можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми.

Під час розв'язання поставлених завдань застосовувалися такі спеціальні методи дослідження, як: гносеологічний, історико-правовий, порівняльно-правовий, аналітичний, структурно-функціональний, статистичний, індуктивний методи.

Гносеологічний метод дослідження (підрозділ 1.1) дозволив визначити поняття, особливості та зміст вето Президента України. Історико-правовий метод (підрозділ 1.2) надав можливість розкрити історико-правові засади становлення та розвитку інституту вето як в допрезидентський період, так і після заснування посади Президента України. Порівняльно-правовий метод (підрозділи 1.3 та 3.2) покладено в основу аналізу законодавства у досліджуваній сфері в Україні, а також компаративного аналізу відповідних норм вітчизняного та європейського права. Аналітичний метод (підрозділи 2.1, 2.2 та 3.1) надав можливість встановити необхідність вдосконалення конституційного законодавства, що регламентує вето Президента України. Структурно-функціональний аналіз (підрозділи 2.1, 2.2 та 2.3) дозволив визначити відповідність нормативно-правових актів в сфері конституційно-правового регулювання застосування права вето Президентом України реальним суспільним відносинам у цій сфері. Метод статистичного аналізу (підрозділи 1.3 та 2.2) було використано під час роботи з офіційно-статистичними матеріалами, практикою застосування права вето

Президентом України. Використання індуктивного методу (підрозділи 1.3, 3.1 та 3.2) дозволило підтвердити висновок про необхідність вдосконалення деяких положень конституційного законодавства у сфері регулювання вето Президента України, зокрема, Конституції та деяких законів України, що сприятиме підвищенню ефективності реалізації Президентом України права вето.

Інформаційну базу роботи складають Конституція України, чинні законодавчі та інші нормативно-правові акти, які регулюють вето Президента України, а також конституційне законодавство зарубіжних країн у цій сфері. Емпіричну базу дослідження становить офіційна статистика про законодавчу діяльність Верховної Ради України та Президента України, рішення та висновки Конституційного Суду України тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дане дисертаційне дослідження є першим у вітчизняній юридичній науці конституційного права комплексним дослідженням всіх аспектів конституційно-правового регулювання застосування права вето Президентом України. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд наукових положень і висновків:

Вперше:

- сформульовано визначення конституційно-правового механізму застосування права вето Президентом України, як систему взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів (конституційно-правових норм, процедур, принципів, гарантій та ін.), які забезпечують реалізацію Президентом України свого права на непідписання та повернення закону до Верховної Ради України у разі незгоди з його змістом, формою або з інших причин, що тягне за собою правові наслідки у вигляді відкладення набуття законом чинності та необхідності застосування особливої процедури ухвалення цього закону;

- розроблено класифікацію правових наслідків застосування права вето Президентом України за такими підставами: 1) в залежності від характеру на

матеріальні (скасування результатів голосування за закон у редакції, що направлений на підпис Президенту України; прийняття закону у попередній редакції без врахування зауважень та пропозицій Президента або подолання вето Президента та ухвалення попередньої редакції закону тощо) та процесуальні (відкриття процедури розгляду пропозицій та зауважень Президента в головному комітеті Верховної Ради України; проведення експертизи та опрацювання відповідних пропозицій Президента тощо). 2) за критерієм обов'язковості: імперативні (тобто обов'язкові, безальтернативні) та диспозитивні (такі, що допускають вибір із декількох можливих варіантів);

- визначено поняття та види принципів застосування права вето Президентом України, зокрема: 1) загально-правові принципи: верховенства права, гласності, законності, пріоритетності захисту прав та свобод людини та громадянина тощо; 2) загальні принципи діяльності Президента України. Найбільш важливими з них є: незалежності, недоторканності, безперервності, наступності тощо; 3) принципи правотворчості у діяльності Президента України: демократизму, науковості, гласності, локанічності, оперативності, колегіальності тощо; 4) спеціальні принципи застосування Президентом України права вето: обґрунтованості та вмотивованості, доцільності, своєчасності, політичної та особистої неупередженості;

- запропоновано критерії ефективності реалізації права вето Президентом України, до яких віднесено: 1) відповідність дійсних мотивів застосування права вето Президентом України заявленим підставам; 2) цільова спрямованість висловлених Президентом України зауважень і пропозицій, зокрема, їх націленість на підвищення якості закону, забезпечення конституційності його змісту та процедури прийняття; 3) обґрунтованість змісту висловлених Президентом України пропозицій та зауважень; 4) повнота змісту зауважень та пропозицій Президента; 5) своєчасність надання пропозицій та зауважень в порядку застосування права вето Президентом України, тобто дотримання всіх термінів розгляду закону, формування обґрунтованих пропозицій тощо.

Удосконалено:

- формулювання категорії «вето Президента України», як виключне конституційне право, яке належить главі держави, в п'ятнадцятиденний термін після отримання закону, прийнятого Верховною Радою України, відмовити в його підписанні та направити на повторний розгляд до парламенту, з можливістю внесення пропозицій та 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;

- систематизацію дій, яка складає зміст права вето Президента України: 1) пасивна дія, що полягає в не підписанні закону, надісланого Верховною Радою України; 2) активна дія, що полягає у поверненні закону до Верховної Ради України на повторний розгляд; 3) внесення пропозицій до змісту закону; 4) надання зауважень до форми та структури закону. Дві перші дії, є обов'язковими, а дві останні дії – факультативними, тобто такими, що виступає правом Президента, але не його обов'язком;

- історичну періодизацію становлення та розвитку інституту вето, яку запропоновано поділити на два великі періоди – до та після заснування поста Президента України;

- визначення поняття конституційно-правового регулювання вето Президента, як цілеспрямованого впливу на правові відносини, що складаються в сфері законотворчої діяльності під час застосування, розгляду та подолання вето Президента України, з метою їх упорядкування, а також охорони конституційного та державного ладу, забезпечення належної якості законів, та який здійснюється за допомогою конституційно-правових норм, заснованих на імперативних методах;

- характеристику підстав, причин та мотивів застосування права вето Президентом України. Зокрема, обґрунтовано, що підстави застосування права вето Президентом України – це загальна категорія, яка об'єднує в собі причини та мотиви. Мотиви – це ці внутрішні переконання, якими Президент

України керується при прийнятті рішення про застосування права вето, на яких ґрунтується це рішення. Причини – це ці приводи та зовнішні рушійні сили, внаслідок існування та дії яких Президентом України обґрунтовується застосування права вето;

- систематизацію дій, що входять до процедури застосування права вето Президентом України після надходження закону на його підпис: 1) ознайомлення з текстом закону, його змістом, процедурою прийняття, а також супроводжуваними документами тощо; 2) оцінка закону на предмет його відповідності Конституції та іншим законам України, міжнародним договорам, ратифікованим Україною, умовам соціально-економічного розвитку тощо; 3) оформлення рішення про застосування права вето щодо законів, надісланих на підписання Президенту України; 4) повернення закону до Верховної Ради України разом із зауваженнями та пропозиціями або без таких; 5) здійснення контролю за ходом розгляду та врахуванням пропозицій та зауважень Президента України Верховною Радою;

- узагальнення результатів застосування Президентом України права вето: 1) прийняття закону в новій редакції з урахуванням пропозицій та зауважень Президента України; 2) відмова від прийняття закону (за рекомендаціями Президента) або не набрання необхідної кількості голосів для його прийняття або подолання права вето, в результаті чого закон не приймається взагалі; 3) прийняття закону з урахуванням пропозицій та зауважень Президента, а також із внесеними до нього інших поправок, які не мали місця в попередній редакції закону; 4) прийняття закону в старій редакції, в якій не враховано пропозиції та зауваження Президента України (подолання вето);

- поняття та види гарантій застосування права вето Президентом України, до яких запропоновано віднести: 1) закріплення даного повноваження в Конституції України; 2) визначення, що завершальним етапом набрання чинності закону є його підписання Президентом та оприлюднення; 3) забезпеченість Президента України системою суб'єктів:

Адміністрацією, радниками, помічниками тощо, які сприяють йому у виконанні своїх посадових обов'язків; фінансове, інформаційне та аналітичне забезпечення Президента України; 4) забезпечення участі Представника Президента України у Верховній Раді України у розгляді пропозицій та зауважень Президента щодо закону, повернутого ним в порядку застосування права вето.

Дістали подальшого розвитку:

- пропозиції щодо удосконалення конституційно-правового регулювання вето Президента України, зокрема, шляхом: 1) внесення ряду доповнень до Конституції України (ст. 94 та п. 30 ч. 1 ст. 106); 2) доповнення глави 23 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» положеннями про підстави, за яких Верховна Рада України може прийняти рішення про відмову від повторного розгляду закону, який було повернуто Президентом України в порядку застосування права вето, а також окремою статтею, в якій визначити порядок та результати розгляду інших пропозицій та зауважень до закону, що надійшли від інших учасників законодавчого процесу (профільних комітетів, народних депутатів), одночасно з пропозиціями Президента України; 3) доповнення ч. 1 п. 3 Положення «Про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» тощо;

- рекомендації щодо застосування позитивного досвіду правового регулювання вето глави держави зарубіжних країн в законодавстві України шляхом: 1) прийняття Закону «Про Президента України», в якому детально регламентувати його конституційно-правовий статус, порядок здійснення своїх повноважень, в тому числі застосування права вето; 2) внесення змін до Закону «Про Регламент Верховної Ради України», якими заборонити парламенту безпідставно відмовлятися від розгляду пропозицій Президента України в порядку застосування ним права вето; 3) запровадження механізму відкликання вето Президентом або доповнення пропозицій, які ще не були розглянуті парламентом шляхом внесення доповнень до Конституції України та Регламенту Верховної Ради України тощо.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертації положення можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері – для дослідження проблем конституційно-правових відносин, що складаються в сфері застосування права вето Президентом України;

правотворчості – для підготовки і внесення змін до ряду законодавчих та підзаконних актів з питань вето Президента України;

правозастосовчій діяльності – для удосконалення виконання Президентом України конституційної функції щодо застосування права вето;

у навчальному процесі – при підготовці підручників та навчальних посібників з дисциплін «Конституційне право України» та інших дисциплін конституційно-правового характеру, а також при проведенні занять з цих дисциплін.

Апробація результатів дисертації. Основні положення й висновки дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Висновки та положення, розроблені автором особисто, також пройшли апробацію в процесі підготовки лекційних курсів на кафедрі теорії, історії держави і права Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі з навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Державне право зарубіжних країн» та «Порівняльне конституційне право» (Акт впровадження від 15 грудня 2015 р.). Теоретичні аспекти роботи використовувались автором у практичній роботі.

Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені дисертантом на міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях: «Ціннісно-правові засади інтеграційних процесів в Україні» (м. Київ, 21 квітня 2015 р.); «Політико-правові реформи та становлення громадянського суспільства в Україні» (м. Херсон, 9–10.10.2015); «Актуальні завдання та

напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті» (м. Львів, 16–17 жовтня 2015 р.); «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Харків, 16–17 жовтня 2015 р.); «Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування» (м. Запоріжжя, 23–24 жовтня 2015 р.); «Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні» (м. Запоріжжя, 30–31 жовтня 2015 р.); «Пріоритетні напрями модернізації системи права України» (м. Кривий Ріг, 13–14 листопада 2015 р.); «Нове міжнародне та національне законодавство – нові завдання юридичної науки» (м. Київ, 13–14 листопада 2015 р.).

Публікації. Основні положення дисертації викладені в шести наукових статтях, з яких п'ять опубліковано у фахових виданнях, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні, а також у семи тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1. ПРАВО ВЕТО ЯК ЕЛЕМЕНТ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

1.1 Концептуальні підходи до визначення поняття «право вето Президента»

Державна влада в Україні, відповідно до Конституції України, здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1]. При цьому в системі поділу влади особливе місце відведено Президенту України. Виступаючи главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина [1], він реалізує низку важливих конституційно-правових повноважень, забезпечуючи систему стримувань і противаг у державі. Поряд з іншими повноваженнями Президента України чільне місце займає право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів. Це повноваження характеризується низкою специфічних ознак і процедурних моментів, що в сукупності визначають його юридичну сутність та дозволяють зробити висновок про дійсну роль, яку відіграє Президент України в законотворчому процесі.

Плюралізм наукових підходів не тільки до визначення самого поняття «право вето глави держави», а й до розуміння його конституційно-правової природи та сутності спричиняє неоднозначність змісту цієї категорії та викликає спірні ситуації на практиці (щодо обсягу та строків реалізації права вето главою держави тощо). У зв'язку із цим необхідним є ґрунтовний і всебічний аналіз проблеми концептуально-правових підходів до визначення поняття «право вето глави держави», оскільки воно охоплює собою об'єкт дослідження – вето Президента України.

У вітчизняній науці конституційного права питання, пов'язані з вирішенням означеної проблеми на теоретичному рівні, були предметом

дослідження таких науковців, як О. Л. Авксентьев та О. А. Баталов [2], В.І. Андріяш [3], Д. М. Белов [4, с. 397], Я. О. Берназюк [5, с. 175], Ю. П. Битяк [6, с. 32], О. В. Бойко [7, с. 174], А. З. Георгіца [8, с. 374], Г. І. Дутка [9, с. 95], В. П. Єрмолін [10, с. 60], Н. А. Жук [11, с. 113], М. І. Зелінська [12, с. 109], А. В. Карлович [13, с. 33], Д. С. Ковриженко [14, с. 3], Л. М. Легін [15, с. 42], Д. В. Мазур [16, с. 118], Г. В. Макаров [17, с. 8], П. Т. Манюк [18, с. 87], В. Ф. Погорілко [19, с. 64], С. Г. Серьогіна [20, с. 59], О. Ф. Скакун [21, с. 129], С. В. Скіць [22, с. 260], Т. В. Скомороха [23, с. 14], І. Є. Словська [24, с. 23], В. В. Сухонос [25, с. 250], В. В. Хевсаков [26, с. 48-50], В. М. Шаповал [27, с. 126], В. А. Шатіло [28, с. 118], та інших.

Вагомий внесок у наукову розробку проблеми визначення поняття «право вето глави держави» належить таким іноземним ученим, як С. В. Березка [29, с. 15], А. В. Богданов [30, с. 5–10], А. А. Волчанський [31, с. 10], Л. І. Дмитрієва [32, с. 91–113], А. В. Жигачев [33, с. 7–15], Д. В. Іванов [34, с. 36–39], О. М. Кічалюк [35, с. 8], А. П. Новіков [36, с. 12], Л. А. Окуньков та В. А. Рощин [37, с. 122], С. Г. Паречина [38, с. 122], Л. М. Плеханова [39, с. 124], Д. Ю. Скуратов [40, с. 118], В. Е. Чиркін [41, с. 67–79], та іншим.

Однак, незважаючи на численні наукові роботи, присвячені проблемі конституційно-правової природи та поняттю «право вето глави держави», на теоретико-методологічному рівні досі не вироблено єдиного підходу до його визначення та сутності. Залишаються відкритими питання щодо юридичної форми реалізації права вето Президентом України (яким чином оформлюється), його мети (для чого надано таке право), об'єкта (на що розповсюджує свою дію) та змісту (яка сукупність дій його складає) тощо.

Для проведення аналізу концептуальних підходів до визначення поняття «право вето глави держави» насамперед необхідно з'ясувати етимологію цього терміна.

Інститут вето має давні історичні корені. Його виникнення пов'язане з періодом Римської республіки й було обумовлено метою захисту інтересів

плебеїв від патриціїв, забезпеченням узгодженого прийняття рішень консулами та контролю вищих посадових осіб за посадовими особами (магістратами) нижчого рівня [14, с. 3]. Сам термін «вето» походить від латинського слова «veto», що означає «забороняю». У первинному значенні воно стосувалося повноваження одного із членів виборного органу, який приймає рішення запобігти дії такого органу [42, с. 70].

У сучасних тлумачних словниках категорія «вето» застосовується в таких основних значеннях: 1) у буржуазному державному праві – остаточна чи умовна заборона, яку накладає верховна державна влада на рішення нижчого органу; 2) у міжнародному праві – право члена будь-якого органу, що складається з представників різних держав, заборонити прийняття рішення, з яким він не згоден [43, с. 344]; 3) заборона або призупинення верховним органом державної влади чи главою держави введення в дію постанови законодавчого органу (парламенту або однієї з його палат) [44, с. 69–70].

Таким чином, з позиції етимології термін «вето» має декілька смислових значень, проте всі вони зводяться до такого: заборона введення в дію законів або інших актів правотворчості, прийнятих законодавчим органом, суб'єктом, якому надано таке повноваження. При цьому необхідно зауважити, що навіть у сучасному розумінні право вето пов'язується не тільки з особою глави держави. Як зазначає О. А. Баталов, кількість вето-гравців різниться в різних демократичних режимах. У двопалатних парламентських системах вето-гравцем виступає верхня палата парламенту [2]. Крім того, суб'єктами права вето можуть бути громадяни відповідної держави (народ). Однак у більшості країн світу повноваження щодо застосування вето на правові акти, прийняті законодавчим органом, має саме Президент. Розглянемо окремі точки зору науковців щодо розуміння сутності та поняття права вето Президента.

На думку В. А. Шатіло, вето Президента – це право глави держави не погодитися з прийнятим парламентом законом, який не набрав чинності. При

цьому це право надане йому для успішного виконання своїх функцій, оскільки саме завдяки цьому праву вносяться поправки до законів, що відчутно їх удосконалюють [28, с. 118; 45, с.106].

С. Г. Паречина вбачає в праві вето глави держави один зі способів його участі в законодавчому процесі. Це право, на думку науковця, полягає в наданні легітимної можливості відхилення прийнятих парламентом законів. Існування такого права обґрунтовується необхідністю забезпечення співробітництва законодавчої й виконавчої влади, яке реалізується наданням главі держави права не підписувати, а отже, не публікувати закон, а направити його в законодавчий орган для нового розгляду [38, с. 63].

Ю. М. Годика, В. Д. Яворський та Манюк П. Т. вважають, що вето Президента України – це право глави держави не погодитися із законом, прийнятим парламентом, який не вступив у силу [46, с. 124; 47, с.51].

Аналіз запропонованих науковцями визначень права вето Президента, дозволяє в цій частині дослідження виділити низку суперечностей і спірних питань, зокрема: 1) що виступає об'єктом права вето Президента – закон, що не вступив у силу, або законопроект; 2) що складає зміст права вето – відмова підписати закон, непогодження з прийняттям цього закону або його принципове відхилення (або відхилення окремих його частин); 3) якою метою обумовлено застосування права вето – здійсненням конституційного контролю за законодавчою гілкою влади, співробітництвом із нею або ж участю в законотворчому процесі (однією з форм реалізації законодавчої ініціативи).

Так, відповідаючи на перше питання, необхідно зауважити, що думки науковців із цього приводу принципово різняться. Одні вчені (наприклад, Н. А. Жук), посилаючись на ст. 94 Конституції України, вважають, що об'єктом права вето є винятково закони [11, с. 117]. Однак інша група науковців, зокрема В. А. Шатіло та О. А. Баталов, дотримуються іншої точки зору, відносячи до об'єкта права вето Президента законопроекти [28, с. 118; 2].

У цьому випадку більш обґрунтованою вважаємо думку Н. А. Жук, оскільки зі змісту п. 30 ст. 106 Конституції України [1] однозначно постає, що Президент України може накладати вето на закони, прийняті Верховною Радою України. При цьому помилковим є ототожнення законопроекту та закону, що не набрав чинності. Набрання законом чинності є останньою стадією законотворчого процесу. Що ж стосується законопроекту, то, як вірно зауважує О. В. Богачова, після проходження законопроектом офіційного розгляду органом законодавчої влади з додержанням необхідних процедур починається стадія його прийняття (більшістю або кваліфікованою більшістю голосів) законодавчим органом та, відповідно, перехід до стадії набрання чинності [48, с.14]. Саме на цьому перехідному етапі (від прийняття до промульгації) законопроект стає законом, що не набрав чинності. Його відрізняє належна юридична оформленість і повна готовність до опублікування (оприлюднення). Однак це не виключає й зворотного «перетворення»: якщо вето Президента не буде подолано на повторному голосуванні й закон буде повернуто на доопрацювання, він знову стає законопроектом у відповідній редакції.

Отже, доходимо висновку, що об'єктом права вето Президента України виступає саме закон, який ще не набрав чинності внаслідок того, що не був підписаний Президентом і не був оприлюднений у встановленому Конституцією України порядку, тобто не пройшов завершальної стадії законотворчого процесу – стадії промульгації. Із цього приводу також треба зазначити, що аналіз законодавчого регулювання застосування права вето Президента в зарубіжних країнах свідчить про те, що об'єктом цього права виступають також закони, що не набрали чинності, проте не законопроекти [17, с. 8].

Уточнення об'єкта права вето Президента має науково-теоретичне значення, у той час як необхідність чіткого визначення його змісту має також практичний характер. Із цим питанням, зокрема, тісно пов'язані такі

практичні аспекти змісту права вето, як юридична форма та обсяг застосування цього права Президентом України.

У науці конституційного права панує думка, що право вето глави держави поділяється на абсолютне, відносне й вибіркоче. Зміст абсолютного права вето полягає в тому, що відмова глави держави схвалити прийнятий парламентом закон є остаточною. Відносне право вето наділяє главу держави повернути переданий йому законопроект для повторного обговорення в парламенті. Особливістю відносного права вето є те, що воно може бути подолано простою або кваліфікованою більшістю. Вибіркове вето надає главі держави можливість права схвалити законопроект у цілому за винятком окремих статей [28, с. 118]. На думку Д. С. Ковриженко, у більшості країн світу вето глави держави має загальний характер, тобто стосується закону в цілому. Інакше кажучи, глава держави або погоджується із законом у цілому (що має наслідком його промульгацію) або не погоджується із законом повністю. Проте в деяких країнах глава держави може застосувати право вето щодо певних положень прийнятого парламентом закону та здійснити промульгацію закону без урахування «ветованих» положень, які розглядаються парламентом повторно [14, с. 11].

Відповідно до такої точки зору Президент України володіє відносним правом вето, оскільки згідно зі ст. 106 Конституції України [1] після накладення вето закон повертається на повторний розгляд до Верховної Ради України. Як вірно зазначає О. В. Бойко, вето Президента скасовує результати голосування за закон в цілому. Повторний розгляд закону, який повернув Президент, є невідкладним. У парламенті проводиться нове голосування щодо закону в цілому. Розгляду підлягають структурні частини закону, до яких Президент зробив зауваження, а також норми, пов'язані з ними [7, с. 174].

Право вето Президента України треба віднести до відносного також тому, що його можна подолати, тобто застосування вето Президентом

України не означає безумовного й остаточного відхилення закону, за якого проголосувала більшість депутатів Верховної Ради України.

Деякі науковці пропонують альтернативну класифікацію видів вето глави держави. Зокрема, відповідно до такого підходу вето може бути двох видів: абсолютне та відкладне (супензивне) [47, с. 87–89; 10, с. 60; 8, с. 332; 20, с. 87].

В. П. Єрмолін відкладне (супензивне) вето визначає як таке, що може бути подолане шляхом повторного прийняття (голосування) відповідного закону парламентом. При цьому науковець зауважує, що лише в президентських республіках для його подолання конституційно передбачено винятково кваліфіковану більшість голосів (як правило, 2/3 від загального складу парламенту). В інших формах державного правління може бути встановлено як достатню абсолютну більшість голосів [10, с. 60].

Науковці зазначають, що у світовій практиці лише в деяких із зарубіжних країн вето глави держави має абсолютний характер і не може бути подолано. До таких країн належать Бельгія, Ліхтенштейн, Великобританія, Кіпр (щодо окремих категорій законів, зокрема з питань закордонних справ, оборони, безпеки, поліції), Норвегія (якщо закон не було розглянуто монархом, він вважається відхиленим). У більшості держав світу вето має супензивний характер. Д. С. Ковриженко виділяє також такий різновид абсолютного вето, як «кишенькове вето», передбачене Конституцією США: законопроект, схвалений Конгресом США в останні десять днів до закінчення сесії, не вступає в силу, якщо строк, відведений на його підписання, припадає на період, коли сесії Конгресу США не відбуваються [14, с. 9]. Отже, основна відмінність права відкладного вето від абсолютного є такою ж самою, що й та, що обумовлює співвідношення абсолютного та відносного права вето. У зв'язку із цим треба зробити висновок, що відносне та відкладне право вето є одним і тим же видом, що має лише різну назву.

Узагальнюючи наведені точки зору, треба уточнити класифікацію видів права вето глави держави, що мають місце у світовій практиці, залежно від двох підстав: 1) характеру юридичних наслідків: абсолютне й відносне право вето; 2) обсягу повноважень, що входять до змісту права вето: загальне та вибіркове.

При цьому право вето Президента України є відносним і загальним (оскільки навіть якщо Президент України висловлює зауваження лише до окремих частин закону, останній повністю повертається на повторне голосування до Верховної Ради України).

Що стосується обсягу повноважень Президента України стосовно реалізації права вето, то можна виділити декілька наукових підходів.

Так, на думку М. І. Зелінської, термін «вето» використовується в таких значеннях, наведених в Основному Законі України та інших законодавчих актах:

- пропозиції Президента України – вето Президента України, яким пропонується внести зміни до тексту ухваленого закону;

- вето Президента України для скасування – вето Президента України, яким пропонується скасувати ухвалений закон;

- вето Президента України – узагальнене поняття «пропозиції Президента України» та «вето Президента України для скасування» [12, с. 109]. Це означає, що право вето Президента, на думку науковця, в одному з варіантів його реалізації може включати в себе пропозиції щодо скасування або внесення змін до закону або обидві ці пропозиції. Однак зі змісту п. 30 ст. 106 Конституції України вбачається, що вето Президента не обов'язково має супроводжуватися певними пропозиціями. Тому більш вірною видається думка Я. О. Берназюка, який 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 право вето [5, с. 175]. У цілому погоджуючись з такою точкою зору, необхідно уточнити, що в окремих випадках право вето Президента та пропозиції до прийнятого Верховною Радою України закону можуть збігатися в одній дії, тобто незгода підписати закон може супроводжуватися певними поясненнями, зокрема й пропозиціями.

Отже, зміст права вето Президента України складають дії, розглянуті нижче.

1. Пасивна дія, що полягає в непідписанні закону, надісланого Верховною Радою України. Як вірно зазначає О. В. Бойко, право вето є похідним від повноваження глави держави щодо підписання та обнародування законів [7, с. 174]. У зв'язку із цим право не підписувати закон є складовою права вето Президента України. При цьому треба зауважити, що в науці конституційного права питання реалізації права Президентом України щодо непідписання закону, надісланого Головою Верховної Ради України, вирішується неоднозначно.

Так, Н. А. Жук вважає, що закони, з якими Президент України принципово не згоден, можуть не підписуватися ним необмежений час. Цьому сприяє неможливість застосування до Президента яких-небудь санкцій за невиконання ним свого конституційного обов'язку підписати закон у встановлений термін, а так само відсутність альтернативного порядку введення законів у дію [11, с. 117]. Протилежної думки дотримується російський науковець О. В. Кинєв. Зокрема, він зазначає, що Президент зобов'язаний спочатку підписати закон, якщо парламент подолав вето, проте потім він має право звернутися до Конституційного Суду України із запитом про перевірку його конституційності, у тому числі щодо порядку прийняття. Отже, такий закон може бути прийнятий із порушенням конституційної процедури, однак встановлювати це повинен Конституційний Суд України [49, с. 162]. В. В. Копейчиков вбачає в такому безальтернативному

покладеному на Президента України Конституцією України обов'язку щодо підписання закону, якщо було подолано вето, суттєвий законодавчий недолік, оскільки підписувати те, із чим принципово не згоден, видається безглуздом. Учений як приклад для вирішення цієї суперечності наводить досвід США. Конституцією цієї держави передбачено, що закон вважається таким, що підписаний Президентом, та вводиться в дію, проте Президент його фактично не підписує [50, с. 86].

Системний аналіз положень ч. ч. 3 та 4 ст. 94 Конституції України дозволяє зробити висновок, що на сьогодні законодавцем частково виправлено наведений вище недолік. Зокрема, у ч. 4 ст. 94 в редакції, прийнятій Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII [51], зазначається, що якщо Президент України не підписав такий закон (прийнятий не менше двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України), він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України й опубліковується за його підписом. При цьому треба зауважити, що згідно із ч. ч. 3 та 4 ст. 94 Конституції України обов'язок підписати закон Президентом України залишається безумовним і безальтернативним. Відмова виконати цей обов'язок може розцінюватися як порушення Конституції України; саме на цей випадок законодавець передбачив можливість опублікування закону за підписом Голови Верховної Ради України.

2. Активна дія, що полягає в поверненні закону до Верховної Ради України на повторний розгляд. На думку Д. М. Белова, Конституція України закріпила тільки «активне право вето Президента». Ситуація, за якої Президент України не повертає закон зі своїми зауваженнями до Верховної Ради України, проте й не підписує його протягом встановленого строку, Конституцією України не врегульована, що може призвести до конфлікту із законодавцем. У деяких державах така поведінка глави держави називається «пасивною» («пасивне право вето») [52, с. 13]. Цілком погоджуючись із думкою науковця, доходимо висновку, що в межах реалізації Президентом

України права вето він обов'язково виконує дві дії: не підписує закон, прийнятий Верховною Радою України, проте такий, що не вступив в силу (пасивна дія), та одночасно повертає його на повторний розгляд до Верховної Ради України (активна дія). Принаймні саме така послідовність дій передбачена п. 30 ст. 106 Конституції України.

3. Внесення пропозицій до змісту закону. Це можуть бути пропозиції щодо внесення змін і доповнень до всього закону або окремих його положень, заперечення стосовно деяких частин закону або його відхилення. Однак, як зазначалося вище, у будь-якому випадку на повторний розгляд до Верховної Ради України повертається весь закон.

4. Надання зауважень до форми та структури закону. Як зазначає І. Є. Словська, глава держави може подавати власні зауваження до форми, структури та змісту закону незалежно від суб'єкта його ініціювання, адже під час промульгації Президент висловлює згоду зі змістом і процедурою ухвалення закону [24, с. 23]. Ця точка зору заслуговує на схвалення, однак треба зауважити, що будь-яких вимог щодо обґрунтування підстав застосування права вето п. 30 ст. 106 Конституції України не передбачено. Такі вимоги встановлено ч. 2 ст. 94 Конституції України, де зазначається, що Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими та сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду [1]. Однак, зважаючи на те, що право вето та право на внесення пропозицій до закону, прийнятого Верховною Радою України, є окремими правами Президента України, треба говорити про різні конституційно-правові вимоги щодо їх реалізації. У зв'язку із цим підкреслюємо, що дві перші дії, які складають зміст права вето, є обов'язковими (за умови, що Президент України виявив намір скористатися правом вето), а дві останні дії – факультативними, тобто такими, що є правом Президента, проте не є його обов'язком.

Ще одним питанням, яке треба з'ясувати в контексті уточнення змісту права вето Президента України, є його юридичне оформлення, тобто визначення того, у якій юридичній формі Президент має накладати вето. Із цього приводу в науковій літературі відсутня єдина точка зору.

А. З. Георгіца зазначає, що з позиції юридичної техніки акт накладання вето полягає в тому, що глава держави складає послання, у якому викладаються його заперечення щодо законопроекту [8, с. 332]. Однак така думка не є обґрунтованою, оскільки, по-перше, відповідно до ч. 3 ст. 106 Конституції України [1] Президент України видає акти у двох формах – укази та розпорядження; по-друге, з посланням він звертається лише до народу України та Верховної Ради України з приводу внутрішнього й зовнішнього становища України; по-третє, у п. 30 ст. 106 Конституції України не уточнюється, у якій формі застосовується право вето.

На проблему відсутності чіткого визначення в Основному Законі України форми повернення закону главою держави на повторний розгляд вказували такі науковці, як В. В. Головатенко [53, с. 17], Д. В. Мазур [16, с. 118], В. Ф. Погорілко [19, с. 118] та інші.

Так, В. В. Головатенко зазначає, що практика застосування президентського вето показує, що як організаційно-правова форма останнього виступають листи-рекомендації Президента Верховній Раді України з обґрунтуванням необхідності зміни тих чи інших положень закону [53, с. 17].

В. Ф. Погорілко вказує на те, що вето не є актом Президента України. Воно є правом (можливістю) Президента України повернути закон парламенту для повторного розгляду. Це право здійснюється шляхом прийняття певного акта або шляхом письмового повідомлення (листом) про повернення закону для повторного розгляду з відповідними пропозиціями (щодо внесення змін до закону тощо) [19, с. 97].

Д. В. Мазур зауважує, що документальне оформлення вето Президента в республіках зі змішаною формою правління не є актом правотворчості,

оскільки не встановлює, не змінює або не скасовує норми права, однак є найважливішою частиною законотворчого процесу [16, с. 118].

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. На цьому, зокрема, наголошує суддя Конституційного Суду України М. Д. Савенко, який виклав свою позицію в окремій думці. Він зазначає, що найбільш підходящою для цього формою є лист, виданий Президентом України відповідно до його конституційних повноважень. Виступаючи офіційним документом, такий лист юридично відтворює волевиявлення глави держави щодо відмови в підписанні закону та спричиняє правові наслідки: скасовує результати голосування за закон у Верховній Раді України, зобов'язує парламент повторно розглянути закон. За своєю правовою природою цей документ є актом, що має юридичне значення [54].

При цьому не викликає жодних сумнівів доцільність прийняття пропозиції науковців стосовно необхідності на рівні закону визначити організаційно-правову форму повернення Президентом України на повторний розгляд законів, щодо яких він застосував вето [53, с. 17]. Д. В. Мазур пропонує застосуванню права вето надати форму указу Президента, обґрунтовуючи свою думку тим, що правова природа інституту вето на закони, що приймаються парламентом, має законотворчий характер, а документальне оформлення вето треба розцінювати як факультативну стадію законотворчого процесу [55, с. 9].

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.

Для визначення поняття «вето Президента» варто також з'ясувати, якою метою обумовлено застосування права вето. Думки науковців із цього приводу розподілилися.

Так, деякі вчені вбачають у цьому інституті передусім потужний елемент у системі стримувань і противаг. Зокрема, такої позиції дотримуються Я. О. Берназюк, який вважає, що право вето Президента України як елемент системи стримувань і противаг є одним із найдієвіших способів пошуку компромісу між позицією парламенту та глави держави, який також відіграє важливу роль у процесі здійснення превентивного конституційного контролю за діяльністю Верховної Ради України та виконує роль запобіжника від прийняття законів, що не враховують усіх аспектів суспільного життя [56, с. 106]. Ю. П. Битяк у свою чергу зазначає, що в системі стримувань і противаг на випадок поспішних рішень законодавця стримуючу роль відіграє глава держави шляхом застосування права вето [6, с. 32]. На думку С. Г. Серьогіної, використовуючи право вето, Президент України здатен не допустити виходу Верховної Ради України за межі своєї компетенції, можливого шляхом прийняття відповідних законів, а отже, Президент зберігає конституційний баланс сил на вищому щаблі державного механізму від парламентського диктату [20, с. 59]. Г. І. Дутка зауважує, що практика застосування вето відомо багатьом державам і є природним поділом повноважень між парламентом і главою держави [9, с. 95].

Звичайно, не викликає сумніву той факт, що право вето виступає одним з елементів системи стримувань і противаг, завдяки якому не допускається монополізація влади однією з її гілок, досягається політичний і правовий компроміс тощо. Однак значення права вето Президента не обмежується самою лише приналежністю до системи стримувань і противаг. Як вірно зауважує із цього приводу російський науковець В. Є Чіркин, інститут вето був введений у систему стримувань і противаг теоретиками американського конституціоналізму як одна з найважливіших противаг законодавчій владі парламенту. Проте зараз інститут вето асоціюється не тільки його

прив'язкою до здійснення виконавчої влади: право вето характеризується зв'язком із правом глави держави здійснювати неспеціалізований конституційний контроль за законодавчою діяльністю парламенту [41, с. 67–70].

До речі, думка про те, що президентське право вето є своєрідним засобом контролю за якістю законодавчих актів, підтримується також деякими українськими науковцями. Зокрема, М. В. Білак зазначає, що інтегруюча роль Президента як гаранта дотримання Конституції України в законодавчому процесі свідчить про його обов'язок стежити за тим, щоб закони України були більш досконаліми, щоб вони достатньою мірою відповідали Конституції України й потребам реального життя суспільства [57, с. 14].

Отже, Президент України, відповідно до теорії конституційного права та ст. 102 Конституції України, виступає суб'єктом конституційного контролю (передусім тому, що він є гарантом додержання Конституції України), і такий спосіб реалізації ним контрольної функції, як застосування права вето, є цілком прийнятним із точки зору Конституції України.

Г. Л. Решетніков вважає, що право вето виступає сильним засобом впливу Президента на законодавчу діяльність [58, с. 118]. Таким чином, науковець наділяє право вето Президента переважно законотворчим характером, оскільки воно відіграє важливу роль у законотворчій діяльності. Погоджуючись із такою думкою, необхідно зазначити, що більшість науковців визнають, що право вето Президента має не тільки законотворчий, а й політичний характер.

Так, А. З. Георгіца зазначає, що вето Президента виступає не тільки одним з ефективних засобів впливу на законодавчий процес, а й на формування державної політики взагалі. Володіючи цим правом, Президент отримує можливість бути не пасивним учасником законодавчого процесу, а активно впливати на його зміст і спрямованість [8, с. 374].

На думку О. А. Баталова та О. Л. Авксентьєва, існування вето-бар'єра Президента дозволяє стримувати радикальні зміни в політичному процесі; якщо зміни все-таки встановлені, то вони будуть більш стійкими та стабільними не тільки на законодавчому рівні, а й на рівні інститутів державного регулювання [2].

Серед науковців, які тією чи іншою мірою досліджували інститут права вето Президента, зустрічаються й такі підходи до розуміння його сутності: 1) це один із фундаментальних принципів світової конституційної практики, що цілком характерні для змішаних республік [22, с. 260]; 2) є одним із важливих елементів не тільки законодавчого процесу, а й охоронним клапаном у демократичному процесі. Вето виступає як елемент політичного ринку, що передбачає процес постійних торгів і компромісів між Президентом і представниками парламенту, що в підсумку робить політичну систему більш демократичною та прозорою [2]; 3) є інструментом впливу глави держави на парламент у напівпрезидентських республіках [13, с. 33]; 4) є своєрідним антиподом підписання главою держави закону [25, с. 250] тощо.

Таким чином, узагальнюючи наведені наукові концепції стосовно визначення місця та ролі права вето в законотворчому процесі та взагалі в конституційно-правовій діяльності Президента України, необхідно зазначити, що в науці конституційного права цей інститут розглядається як: 1) елемент системи стримувань і противаг законодавчої та виконавчої влади, спосіб досягнення політичного компромісу; 2) форма участі Президента України в законотворчому процесі, засіб формування державної політики; 3) засіб реалізації Президентом конституційного контролю за парламентом; 4) засіб виконання конституційної функції Президентом України щодо забезпечення дотримання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина.

Отже, конституційно-правова природа права вето Президента України є досить складною та багатогранною, унаслідок чого дати однозначну

відповідь на питання про те, що являє собою це право, досить складно. Однак проведений аналіз концептуальних підходів до визначення цього поняття дає можливість виявити такі характерні ознаки права вето Президента України:

1) є безумовним і виключним конституційним правом Президента України;

2) зміст цього права складають: а) дві обов'язкові послідовні дії: непідписання закону, прийнятого Верховною Радою України, за умови, що він не набрав чинності, та повернення його на повторний розгляд до парламенту; б) факультативні дії – внесення пропозицій і зауважень щодо форми, змісту та порядку прийняття закону;

3) обмеженість строків, протягом яких Президент України може застосувати право вето – 15 днів із дня отримання (ч. 2 ст. 94 Конституції України);

4) тягне за собою конкретні юридичні наслідки – скасування результатів голосування й повернення закону на повторний розгляд парламентом.

Таким чином, пропонуємо воасне визначення досліджуваної категорії. *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.*

Грунтовне дослідження права вето Президента України не можливе без визначення його ефективності та практичної корисності. Дискусійним залишається питання про необхідність обмеження права вето Президента України. На цій підставі можна виділити три групи науковців: 1) ті, хто вважають, що право вето Президента в регламентованій Конституцією України формі є достатньо ефективним і має безумовну практичну

корисність [2; 27, с.126]; 2) ті, хто вважають, що право вето Президента України несе в собі потенційну політико-правову загрозу, оскільки передбачається можливість зловживання цим правом [22, с. 260;19, с. 64;28, с. 118]; 3) ті, хто дотримуються подвійної позиції та вважають, що за умови внесення деяких обмежень щодо застосування права вето Президентом воно є ефективним [11, с. 113;40, с. 118]. Розглянемо деякі із цих наукових точок зору.

Так, О. А. Баталов вважає, що можливість ветоування Президентом законопроекту, з яким він не погоджується, дозволяє зробити процес прийняття рішень більш прозорим, тому що домовленість між Президентом та коаліцією базуватиметься на основі компромісів [2]. На думку В. М. Шаповала, право вето – це насамперед засіб компромісного узгодження позицій між політичними ланками країни [27, с. 126].

Серед науковців, які належать до другої групи, висловлюються такі обґрунтування своєї точки зору: 1) недоліком конституційної норми, що регламентує президентського вето, є потенційна загроза конфліктів у законодавчому процесі, що цілком актуально для України [22, с. 260]; 2) перегляд норм Основного Закону України, якими визначається право вето Президента України, у напрямі демократизації останнього та відмови від абсолютизації інституту конституційного контролю – необхідна конституційна передумова підвищення ролі Верховної Ради України й динамізації її діяльності з реалізації своїх функцій, насамперед законодавчої [19, с. 64]; 3) глава держави, самотійно вирішуючи долю законів, нерідко приховує справжні мотиви їх відхилення. Для того щоб уникнути цього, необхідно нормативно визначити підстави повернення закону до парламенту [28, с. 118] тощо.

Д. М. Белов вважає, що в інституті вето Президента є багато позитивного, особливо в тих країнах, у яких діють однопалатні (Україна), а не двопалатні парламенти, оскільки при двопалатному парламенті законодавчі помилки нижньої палати може виправити верхня, а при

однопалатному це завдання насамперед глави держави [4, с. 397]. Д. Ю. Скуратов зазначає, що, з одного боку, право президентського вето є позитивною стороною законотворчості, тому є досить ефективним механізмом контролю за якістю законопроектів, дозволяє перепинити шлях неякісним, дефектним законодавчим актам. З іншого боку, вето треба розглядати також як засіб значного політичного впливу Президента на парламент [40, с. 118].

Н. А. Жук наводить конкретні критерії ефективності інституту вето Президента: 1) вето на закони має носити не абсолютний, а відносний характер, тобто парламент вправі його подолати; 2) законодавчій і виконавчій гілкам влади мають бути забезпечені рівні права на законодавчу ініціативу й на звернення до суду з питанням про конституційність законів; 3) мають бути передбачені заходи, здатні запобігти підміні органу законодавчої влади. Цьому сприяє в тому числі встановлення в Конституції України переліку питань, правове регулювання яких може здійснюватися винятково законами, проголошення підзаконності актів Президента й уряду тощо; 4) делеговане законодавство не повинно мати місця [11, с. 113]. З позиції цих критеріїв ефективності право вето Президента України можна вважати політично та юридично обґрунтованим інститутом у конституційному праві України.

Таким чином, право вето виступає важливим елементом конституційно-правового статусу Президента України, оскільки наділяє його повноваженнями в законотворчому процесі. Проведений аналіз наукових концепцій і підходів до визначення поняття й розуміння юридичної сутності вето Президента дозволяє дійти висновку про відсутність єдиної наукової точки зору із цього приводу. Зокрема, серед учених відсутня узгоджена позиція щодо змісту права вето Президента України, юридичної форми та мети цього конституційно-правового інституту. Не сприяють існуванню єдиного розуміння щодо права вето й наявні законодавчі прогалини у сфері регулювання вето Президента України.

1.2 Історико-правові засади становлення та розвитку інституту права вето Президента

Інститут права вето Президента України пройшов в історичному розвитку декілька етапів, кожен із яких характеризувався своїми політико-правовими умовами та особливостями. Це у свою чергу обумовлювало зміну обсягу та змісту повноважень Президента України в межах застосування права вето. Таким чином, історико-правові засади формування та розвитку інституту права вето Президента тісно пов'язані з історією розвитку самого інституту президентства, а отже, з історією державотворення та політичного розвитку в період після заснування поста Президента України.

Водночас варто зазначити, що розуміння юридичної сутності досліджуваного інституту потребує вивчення не тільки історії виникнення та становлення права вето Президента як елемента в системі стримувань і противаг, а й вето як соціально-політичного явища, що існувало в допрезидентський період і мало відмінне від сучасного значення.

Окреслюючи межі дослідження, вважаємо за доцільне розглянути такі питання: 1) історичні передумови виникнення права вето як конституційно-правового явища, його зміст і значення; 2) історичні форми права вето, відомі історії України в допрезидентський період; 3) формування та розвиток інституту права вето після заснування поста Президента України.

Так, в історико-правовій літературі вказується, що інститут права вето утворився ще за часів існування Стародавнього Риму – у період боротьби між патриціями та плебеями, коли було введено інститут народних трибунів, які виражали інтереси плебеїв (нижчих верств суспільства). Він отримав право «вето», тобто накладення заборони на закони, які ущемляли права плебеїв [59, с. 86].

Отже, розглядаючи історичні передумови виникнення права вето, зауважимо, що поштовхом послужив перехід від монархічної до змішаної форми правління, яка, крім іншого, включала елементи демократії. Однак, зважаючи на те, що демократична форма правління лише частково була присутня в системі державного управління в Стародавньому Римі, правом вето користувалися не тільки в інтересах народного трибуналу, ним наділялися й вищі посадові особи.

Д. С. Ковриженко уточнює, що в часи Римської республіки правом вето наділялися:

1) народні трибуни (які могли застосувати вето щодо будь-якого рішення, прийнятого Сенатом чи будь-яким магістратом (за винятком диктатора й цензора));

2) один із двох консулів, який міг застосувати вето щодо рішення іншого консула;

3) один із магістратів, який мав право вето щодо рішень магістратів рівного йому або нижчого рівня [14, с. 3].

Таким чином, право вето мало абсолютний, а не відносний характер; ним наділялися різні суб'єкти, які залежно від того, яке місце в системі управління вони займали, користувалися різним обсягом прав у межах застосування вето. Однак беззаперечним є той факт, що виникнення вето як соціально-політичного інституту, який більшістю науковців [14, с. 3; 10, с. 146; 60, с. 17] оцінюється позитивно з точки зору демократизації суспільства та держави, стало важливою історичною подією, яка мала значний вплив на подальший розвиток світових демократичних інститутів.

У наступні історичні періоди інститут вето зазнавав неодноразових змін, зумовлених особливостями суспільно-державного розвитку відповідних періодів. Зокрема, як зазначає В. В. Данилів, у часи середньовіччя поняття вето переважно пов'язувалося з правом монархів окремих країн (Австрія, Іспанія, Священна Римська імперія, Франція) блокувати обрання певного кардинала Папою Римським (*jus exclusivae*), правом схвалювати або не

схвалювати рішення, прийняті парламентом (королівською радою), а також так званім ліберальним вето (*veto liberum*), яке існувало в середньовічній Польщі [61, с. 3–4]. Фактично за часів середньовіччя право вето зберегло ті риси, що були характерні для нього в період стародавнього світу, та набуло нових ознак. Таке поєднання стало можливим завдяки появі різних за своєю природою видів вето (королівське, ліберальне вето).

Так, королівське вето в історико-правовій літературі часто називають «королівською згодою» [14, с. 4]. Його суть полягала в тому, що рішення королівської ради підлягали схваленню монархом. Відповідно, якщо монарх не вважав доцільним схвалити прийняте королівською радою рішення, він міг відмовити в наданні згоди на набуття ним чинності [14, с. 4]. Отже, суб'єктом королівського вето виступав монарх: його право вето було абсолютним. Таким чином, сам факт існування королівського вето майже повністю зводив нанівець будь-які спроби демократизації державного правління. Характерно, що королівське вето стало прототипом (який зберігся майже в незмінній формі) права вето в деяких сучасних монархічних державах (Бельгії, Великобританії, Данії, Люксембурзі, Ліхтенштейні, Норвегії, Японії тощо) з тією лише різницею, що конституціями більшості цих держав усе ж таки встановлено певні обмеження щодо його застосування.

Водночас, говорячи про право вето більше як про інститут, пов'язаний із демократичною формою правління, необхідно зупинитися на такій його історичній формі, як ліберальне вето. За свідченням деяких істориків [60, с. 35] саме ліберальне вето стало історичним аналогом сучасного вето. Його суть полягала в дії так званого принципу одноголосності, а його виникнення історично пов'язується з Польщею XVI – XVIII ст. Воно базувалося на твердженні про абсолютну політичну рівноправність усіх польських мужів, які були представлені в законодавчому органі [60, с. 35].

Зокрема, у польському державному праві існував звичай, який вимагав повної одноголосності в рішеннях сеймів. Будь-яка особа, яка була

правомірно присутня на відповідних зборах, під час вирішення питання могла використовувати право «*nie rozwalam*» (не дозволяю), і рішення в такому випадку вважалося неприйнятним [62, с. 121]. Отже, за своєю політичною сутністю ліберальне вето стало дещо утопічною спробою досягнення повної одностайності в прийнятті державних рішень. Однак, незважаючи на таку, здавалося б, ідейну складність, ліберальне вето досягло свого розквіту на території Польщі та проіснувало до XVIII ст.

Отже, інститут вето, який виник у Стародавньому Римі, дійшов до наших днів, зазнавши чисельних змін і перетворень. Можна виділити такі передумови й особливості виникнення та розвитку інституту вето у світовому історико-політичному процесі: 1) виникнення інституту вето пов'язане передусім з утворенням представницьких органів та установ, що стали прототипом сучасних парламентів, тобто переходом від системи державного управління, заснованої на одноособовому прийнятті рішень, до колегіальної його форми; 2) існування різних історичних форм вето, які відрізнялися одна від одної суб'єктами застосування (народні трибуни, консули, монархи тощо), предметом (рішення, що приймалися представницьким органом, рішення консулів тощо) та обсягом (абсолютне та відносне вето); 3) спрямованість на захист як монархічних інтересів (королівське вето), так і на розвиток демократичних засад державного управління (ліберальне вето).

Інститут права вето був відомий допрезидентському періоду державотворення й на території України. При цьому в різні історичні періоди вето набувало різних форм, у тому числі специфічних, нехарактерних для сьогодення.

Розглядаючи історію виникнення інституту права вето на території України, насамперед треба зазначити, що початковим етапом можна вважати добу Київської Русі, оскільки саме в цей період закладалися основи державності та було сформовано перші правові джерела.

Давньоруська система політичної влади була заснована на принципах ранньофеодального монархізму й федералізму. Центральне управління уособлювали князь, боярська рада, князівські з'їзди (снеми) та віче. Кожна із цих інституцій була виявом, відповідно, монархічної, аристократичної та демократичної тенденцій у державному устрої Київської Русі. Таким чином, система державного управління в Київській Русі характеризувалася змішаною формою, тому органи державного управління на чолі з князем мали ознаки як демократичної, так і монархічної системи [63, с. 60–61].

Праву Київської Русі не був відомий інститут права вето. Однак його окремі елементи були присутні в процедурі прийняття державних рішень, укладення договорів тощо. Зокрема, як зазначається в науковій літературі, у процесі прийняття рішень на віче в Київській Русі діяв принцип одноголосності [62, с. 121], подібний до того, що існував у середньовічній Польщі. Тобто фактично це було ліберальне вето.

Водночас інститут права вето знаходив своє вираження не тільки в дії принципу одноголосності прийняття державних рішень. Один із його проявів можна вбачати в процедурі укладення князівських договорів, зокрема такого їх виду, як договори («ряди») князів із народом. Ці договори уклалися, як правило, на віче, щоб контролювати діяльність князя, і спиралися на звичаї та традиції старовини [64, с. 84]. Таким чином, це була одна з форм досягнення домовленості між князем і народом. Вона слугувала своєрідним засобом стримування влади князя.

Отже, у праві Київської Русі були присутні окремі елементи інституту права вето, однак їх характер був винятково епізодичним. Хоча варто зазначити, що система державного правління, яка існувала в Київській Русі, спосіб взаємодії між різними органами управління, народним вічем і князем мала чимало спільних ознак із сучасною системою стримувань і противаг.

Окремі прояви права вето були відомі за часів існування Литовського князівства, про що свідчать особливості системи державного управління. Так, за привілеєм 1492 р. найважливіші державні справи князь вирішував

спільно з панами-радниками. Це стосувалося питань зовнішньої політики, видання та скасування законів, призначення і звільнення вищих урядовців, здійснення видатків із державної скарбниці, судових рішень. Зросла не тільки компетенція, а й кількісний склад панів-радників, який нараховував уже 80 осіб. Привілей 1506 р. ще більше зміцнив правове становище ради. Тепер якщо думки панів-радників не збігалися з поглядами князя, останній повинен був підкоритися раді. За відсутності князя рада повинна була керувати всією внутрішньою й зовнішньою політикою з правом оголошувати війну [63, с. 138]. Таким чином, фактично суб'єктом права вето виступала рада панів-радників. При цьому, як вбачається з історичних джерел, це право мало абсолютний характер.

Подібна ситуація спостерігалась і в період утворення Речі Посполитої. Магнати, у тому числі українського походження, входили до складу Сенату в Сеймі Речі Посполитої, де користувалися правом вето [63, с. 173]. Сейм мав виключне право ухвалювати закони, встановлювати податки, визначати напрями зовнішньої політики, санкціонувати скликання ополчення (посполитого рушіння). Рішення Сейму Речі Посполитої могли прийматися тільки одностайно (одноголосно), оскільки діяв принцип вільного вето [65, с. 64].

Отже, за часів Литовського князівства та Речі Посполитої правом вето володів колегіальний представницький орган стосовно рішень, що приймалися монархом. Крім того, у самому органі під час прийняття рішень вимагалася абсолютна одностайність. Такий порядок прийняття рішення дозволяв будь-якому члену представницького органу висловити свою незгоду з рішенням, що блокувало його прийняття.

Особливі риси, зумовлені специфікою організації системи державного устрою та правління, інститут права вето мав у період Гетьманщини.

Верховна влада в Гетьманщині належала Генеральній раді, яка була вищою станово-представницькою установою. Вона не мала жодних ознак парламенту. Це був скоріше орган панівної козацької верстви. Главою

держави виступав гетьман, який також був головнокомандувачем війська й вищим суддею. Права гетьмана не були обумовлені жодним документом. Гетьман України займався не тільки військовим керівництвом. Він був законодавцем і водночас адміністратором; видавав універсали – акти загальнодержавного значення, накази та розпорядження (листи). Однак повноваження гетьмана у сфері законодавства були досить обмеженими, оскільки законодавчі акти він затверджував після ухвалення їх Генеральною радою. В Українській гетьманській державі не було чіткого розмежування функцій між органами державної влади. Зокрема, повноваження гетьмана часто перетиналися з компетенцією Генеральної ради [66, с. 101]. Таким чином, у період Гетьманщини була збережена традиція надання права вето колегіальному представницькому органу, який міг висловити незгоду щодо рішень та актів, прийнятих гетьманом, і тим самим зупинити їх дію.

Згодом основну роль у Гетьманщині почала відігравати Старшинська рада, до якої залучалася полкова старшина, сотники, представники військового товариства й міської адміністрації, а також вище духовенство. Ця рада перебрала на себе функції обрання та усунення гетьмана [67, с. 52].

Значний вплив на розвиток українського конституціоналізму мала Конституція Пилипа Орлика 1710 р., відповідно до якої на чолі української держави мав стояти гетьман, підконтрольний Генеральній раді, до якої входила генеральна старшина, полковники й військові депутати. Представницька влада мала репрезентуватися Сеймом. До нього входила полкова й сотенна старшина, представники запорізького війська. Сейм мав збиратися тричі на рік. Конституція практично вводила принцип розподілу влад, формулювала основу представницького органу й надавала значні повноваження гетьману, тобто закладала модель парламентсько-президентської республіки [67, с. 54]. У тексті Конституції Пилипа Орлика [68] хоча й не містилося прямих згадок про інститут права вето в будь-якій із його форм, однак однозначно засуджувалась узурпація одноосібної влади

гетьмана. У зв'язку із цим обґрунтовувалася необхідність функціонування різноманітних рад – представницьких дорадчих органів, які не тільки мали право, а й були зобов'язані обговорювати рішення та акти, що видавалися гетьманом та іншими військовими старшинами. Отже, гетьман міг приймати рішення та видавати акти (крім військових) тільки після їх узгодження з Генеральною радою.

Варто зазначити, що протягом тривалого історичного періоду інститут права вето відрізнявся від сучасної його форми не тільки відмінними суб'єктами, процедурою застосування та обсягом прав, а й своїм предметом. Зокрема, ним виступали не закони, а рішення та інші акти, що видавалися главою держави (князем, згодом, гетьманом) для вирішення поточних питань. Причиною цього треба вважати принаймні два фактори: по-перше, активна законотворча діяльність не була характерною для досліджуваного історичного періоду; по-друге, писані закони тривалий час діяли одночасно з традиціями та звичаями, а останні у свою чергу знаходили своє відображення в писаному праві. Таким чином, закони фактично являли собою кодифіковані й оформлені положення звичаєвого права, а отже, процес їх утворення був довготривалим, а ефективність їх положень випробовувалася часом і практикою.

Однак із початку ХХ ст. форма та предмет права вето зазнали докорінних змін. Як зазначають історики, у цей період у суспільно-політичній думці України починає перемагати національно-державницький напрям. Основоположник ідеї національної самостійної української держави М. І. Міхновський (Українська народна партія) у 1905 р. розробив проект Основного Закону Спільки народу українського, що впроваджував принцип розподілу влад. За цим документом законодавча влада належала двопалатному парламенту з Ради Представників і Сенату. Депутати Ради Представників обиралися від виборчих округів, а депутати Сенату – від кожної землі. Постанови палат ухвалювалися більшістю голосів, а члени палат не могли поєднувати роботу в уряді. Виконавчу владу уособлював

Президент усеукраїнської спілки, що обирався всіма громадянами на шість років. Він забезпечував виконання законів, проте був позбавлений права вето [67, с. 55]. Отже, саме в цей період на території України відбувається реальне виокремлення (розподіл) законодавчої та виконавчої гілок влади, кожна з яких здійснювала властиві їй функції. Однак механізму взаємодії та стримування між ними ще не було вироблено.

Перші спроби запровадження права вето в сучасному його розумінні на території України припадають на період правління П. П. Скоропадського. Законодавчі акти розроблялися міністерствами, які подавали законопроекти до Державної канцелярії для підготовки до розгляду Радою Міністрів. Після схвалення Радою Міністрів Державна канцелярія вносила до тексту закону поправки міністрів і подавала на підпис Отаманові Ради Міністрів. Закон набував сили після підпису гетьмана й публікувався в державному бюлетені та пресі [69, с. 89]. Відповідно, якщо гетьман не підписував закон, то він не вступав у силу, хоча законодавче право вето не було регламентовано.

Офіційне ж закріплення права вето, процедури його накладення та умов подолання було здійснено Законом про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці (далі – УНР) [70]. Відповідно до цього закону суб'єктом права вето виступав Голова Директорії.

Загалом законотворча процедура складалася з таких етапів: 1) внесені до Державної Народної Ради законопроекти або ухвалювалися нею самою, або передавалися на «остаточне вирішення» Раді Народних Міністрів; 2) прийняті в той чи інший спосіб відповідні акти надавалися Головою Державної Народної Ради разом із Головою Ради Народних Міністрів на затвердження Голові Директорії; 3) останній був уповноважений накладати вето на акт, прийнятий представницьким органом; 4) вето долалося шляхом повторного прийняття акта за звичайною процедурою [10, с. 146].

Таким чином, право вето, яким наділявся Голова Директорії, мало відносний (відкладальний) характер, оскільки в разі повторного ухвалення

прийнятого закону законодавчим органом (Державною Народною Радою) він набував чинності та вважався прийнятим.

З утворенням УРСР та в ранній період її існування інститут вето було скасовано. Конституцією УРСР 1929 р. було визначено, що законодавчі функції в період між сесіями Верховної Ради УРСР чи З'їзду рад здійснювалися Президією Верховної Ради УРСР, а з 1929 по 1937 рр. – Президією Всеукраїнського центрального виконавчого комітету. Ідея «всевладдя рад», прямо відображена в Конституції УСРР 1929 р., фактично виключала можливість застосування вето щодо рішень, ухвалених Верховною Радою (у ранні періоди – ВУЦВК) [14, с. 14].

Ситуація щодо виключної влади рад змінилася з прийняттям Конституції УРСР 1978 р. [71]. Згідно зі ст. 101 Конституції УРСР 1978 р. право законодавчої ініціативи у Верховній Раді УРСР закріплювалося за Президією Верховної Ради УРСР, Радою Міністрів УРСР, постійними та іншими комісіями Верховної Ради УРСР, депутатами Верховної Ради УРСР, Верховним Судом УРСР і Прокурором УРСР, а також громадськими організаціями в особі їх органів. Стаття 102 Конституції УРСР передбачала, що закон вважається ухваленим за умови його підтримки більшістю від загальної кількості депутатів Верховної Ради УРСР (загальна кількість депутатів Верховної Ради УРСР становила 650 осіб). Законодавчі функції також закріплювалися за Президією Верховної Ради УРСР, яка діяла як найвищий орган державної влади в період між сесіями Верховної Ради [71].

Що стосується права вето, то юридичного його формулювання в Конституції УРСР 1978 р. не містилося. Однак, як вірно зазначає Д. С. Ковриженко, на підставі аналізу ст. 109 Конституції УРСР, яка дозволяла Президії вносити за необхідності зміни до чинних законодавчих актів із наступним поданням таких змін на затвердження Верховною Радою УРСР на черговій сесії, можна зробити висновок, що Верховну Раду УРСР можна розглядати як суб'єкта права абсолютного вето. Такий висновок обумовлений тим, що теоретично внесені до законів зміни (затвержені

Указами Президії Верховної Ради) могли бути не підтримані Верховною Радою УРСР; у цьому випадку вони, згідно зі ст. 102 Конституції УРСР, не набували чинності. Що стосується законів, ухвалених безпосередньо Верховною Радою УРСР (тобто без попереднього схвалення таких законів Президією), то науковець зауважує, що можливості застосування будь-яким органом права вето щодо них Конституція УРСР не передбачала взагалі: такі закони за підписами Голови й Секретаря Президії Верховної Ради УРСР підлягали опублікуванню після їх схвалення (ст. 103 Конституції УРСР) [14, с. 15].

Подібну ситуацію можна пояснити декількома обставинами: по-перше, радянський період характеризувався жорсткою авторитарною формою правління, яка не допускала існування опозиційних сил, плюралістичних політико-правових ідей тощо; по-друге, у цей період не існувало чіткого розмежування законодавчої та виконавчої гілок влади, а отже, їх функції часто перетиналися. Сукупність цих умов не сприяла розвитку інституту вето в радянський період, тому на деякий час право вето було викреслено із законодавства.

Отже, у допрезидентський період свого розвитку інститут права вето на території України пройшов декілька етапів, що характеризувалися такими особливостями: 1) існування протягом тривалого історичного періоду (від доби Київської Русі до Гетьманщини) двох форм права вето: ліберальне вето як принцип одногосподності під час прийняття рішень колегіального органу (віче, ради панів-радників, генеральної ради тощо) та право вето, яким користувався представницький орган щодо рішень, що приймалися монархом (князем, гетьманом тощо); 2) до запровадження системи розподілу влади та активізації законотворчого процесу предметом вето були не закони, а рішення та інші акти, що видавалися главою держави; 3) офіційне закріплення права вето, процедури його накладення та умов подолання припадає на період правління Директорії; 4) з утворенням УРСР та в ранній період її існування інститут права вето взагалі був скасований.

Наступний історичний етап розвитку інституту вето, уже пов'язаний із його сучасною формою, припадає на період запровадження посту Президента України. Саме в цей період право вето набуває сучасних рис, головною з яких стає його суб'єкт – Президент. Отже, далі предметом дослідження буде право вето Президента України. У зв'язку із цим треба зазначити, що історія права вето Президента тісно пов'язана з історією розвитку самого інституту президентства.

Як відомо, першою державою, у якій було засновано інститут президентства, були США [7, с. 3]. Відповідно, ідея права вето Президента як елемент системи стримування та противаги виникла саме в цій державі. Як зазначає В. В. Яворська, вето задумувалося як інституційний засіб, наданий Президентові для контролю за законодавчим процесом [60, с. 17].

У Європі першими країнами, де була введена посада Президента, стали Франція та Швейцарія. У Франції була втілена напівпрезидентська модель державної влади, яка згодом запроваджувалася і в інших країнах [72, с. 110]. Отже, утворення поста Президента як глави держави стало поширеною світовою тенденцією, якій слідувала більшість країн Європи та інші держави, що обрали шлях демократизації системи державного управління.

Як зазначає І. В. Процюк, місце і роль глави держави в державному механізмі при всіх парламентських формах правління визначаються фактично однаково, проте уряди в таких країнах суттєво різняться між собою [73, с. 583]. За президентського різновиду республіканської форми правління президент характеризується зосередженням у його руках як символічно-церемоніальних функцій глави держави, так і реальних владних повноважень глави уряду. Будучи представником і захисником загальнонаціональних інтересів, він також визначає програму діяльності уряду, офіційно керує його роботою та, визначаючи долю кожного з міністрів, захищає свій уряд від критики з боку парламенту, який не може висловити йому вотум недовіри. Можливість прямо звертатися до народу, контроль над виконавчою вертикаллю з правом формувати напрями розвитку країни перетворюють

президента в таких системах на унікальну політичну фігуру, усунення якої з посади майже неможливе до закінчення фіксованого строку [74, с. 74].

Що стосується історії виникнення та розвитку інституту президентства в Україні, то в цьому питанні варто погодитися з думкою О. В. Чернишевича, який стверджує, що його історія, починаючи з 1996 р., тісно перепліталася з розробленням і прийняттям нової Конституції України [75, с. 10].

Президент України, будучи главою держави, перебуває над усіма органами державної влади України, незважаючи на приналежність їх до тієї чи іншої гілки влади. Це обумовлює здійснення Президентом України повноважень, які мають «квазісудовий» характер і передбачають застосування главою держави до визначеного кола суб'єктів чітко встановлених Основним Законом конституційних санкцій у зв'язку з порушенням чи невиконанням ними Конституції України [76, с. 501].

У науковій літературі зустрічаються різні підходи до періодизації історії становлення інституту президентства на Україні.

Так, О. В. Чернишевич у дисертаційному дослідженні 2008 р. виділив чотири етапи розвитку інституту президентства: 1) грудень 1991 р. – червень 1995 р. – президентсько-парламентська форма правління; 2) червень 1995 р. – 28 червня 1996 р. – президентська форма правління; 3) червень 1996 р. – грудень 2005 р. – президентсько-парламентська республіка; 4) з січня 2006 р. – парламентсько-президентська форма державного устрою [75, с. 14].

В. В. Горбатюк вважає, що конституційний процес розвитку інституту президентства в незалежній Україні складався з таких етапів: 1) конституційно-правове запровадження інституту президентства в 1991 р. шляхом введення до вищих органів державної влади посади Президента УРСР, а згодом Президента України; 2) формування інституту президентства в 1991–1996 рр., що характеризувалося впровадженням конституційних норм, що посилювали роль президента в механізмі державної влади; 3) конституційна реформа 2004 р., наслідком якої стали перегляд і передача частини повноважень Президента України Верховній Раді України та

Кабінету Міністрів України; 4) скасування в 2010 р. конституційної реформи, посилення конституційного статусу Президента України [77, с. 326]. Отже, в основу періодизації історичного розвитку інституту президентства покладено конституційний процес і зміну форм державного правління.

Зважаючи на те, що право вето Президента України тісно пов'язано з правотворчою діяльністю, необхідно акцентувати увагу саме на історико-правових умовах розвитку правотворчості Президента.

Я. О. Берназюк виділяє п'ять етапів розвитку правотворчості Президента України: 1) початковий етап, який бере свій початок від моменту видання першого акта Президента України (з 12 грудня 1991 р. по 7 червня 1995 р.); 2) період дії Конституційного договору (з 8 червня 1995 р. по 27 червня 1996 р.); 3) період дії Конституції України в первинній редакції 1996 р. (з 28 червня 1996 р. по 24 травня 2006 р.); 4) період дії Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (з 25 травня 2006 р. по 30 вересня 2010 р.); 5) сучасний період [5, с. 104].

Отже, приймаючи за основу цю періодизацію, зупинимося детальніше на характерних ознаках інституту вето Президента на кожному з них.

Так, пост Президента УРСР було запроваджено 5 липня 1991 р. Законом УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР та внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» [78]. Цим же законом були внесені зміни до діючої на той час на території УРСР Конституції 1978 р. Одночасно приймаються закони «Про Президента Української РСР» [79] та «Про вибори Президента України» [80].

Відповідно до ст. 5 Закону УРСР «Про Президента Української РСР» Президент УРСР наділявся повноваженнями щодо підписання законів, прийнятих Верховною Радою УРСР не пізніше як у десятиденний строк із дня передачі його на підпис. У разі його незгоди із законом він був вправі не пізніш як у двотижневий строк повернути його зі своїми запереченнями до Верховної Ради Української РСР для повторного обговорення й голосування [79]. Отже, фактично цим законом уперше в історії України

було офіційно запроваджено право вето Президента, хоча порядок подолання вето був простішим, ніж сучасний. Зокрема, Верховна Рада УРСР повинна була більшістю голосів підтвердити раніше прийняте нею рішення, і тоді закон вважався прийнятим. Президент УРСР зобов'язаний був підписати його в десятиденний строк із дня повторної передачі його на підпис [79]. У Конституції Української РСР 1978 р. зі змінами та доповненнями, внесеними в 1991 р. [78], положення про право вето Президента визначалися в ч. 6 ст. 104, що регламентувала порядок розгляду Верховною Радою УРСР законопроектів і прийняття нею законів. У цій статті право вето Президента було назване відкладальним.

О. І. Ющик зазначає, що, починаючи приблизно із середини 1992 р. і до прийняття нової Конституції України, становлення законодавчого процесу йшло під усе більш помітним впливом на нього функціонування інституту Президента України. Із часом цей вплив виявився настільки значним, що Верховна Рада України фактично втратила роль єдиного законодавчого органу держави, а формування національної правової системи відбувалося значною мірою залежно від президентського волевиявлення [81, с. 221].

Частково це пов'язано з тим, що в 1992 р. було внесено низку додаткових змін і доповнень до Конституції УРСР 1978 р. [82], серед яких можна виділити такі: по-перше, Верховній Раді України надавалося право накладати вето на укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України в разі, якщо вони суперечать Конституції України та законам України, та звертатися до Конституційного Суду України з пропозицією дати висновок про конституційність і законність зазначених актів (п. 29 ст. 97); по-друге, Президент України наділявся правом скасовувати акти Кабінету Міністрів України, акти міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади України, акти органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим у разі невідповідності їх Конституції України, законам України та указам Президента України.

Я. О. Берназюк [56, с. 105], проаналізувавши практику застосування права вето Верховною Радою України щодо указів Президента України, навів ті з них, на які було накладено вето: «Про випуск Державних товарних облігацій національних ресурсів України» [83], «Про заходи щодо завершення бюджету на 1993 рік» [84], «Про створення акціонерного судноплавного концерну «Бласко» – «Чорноморське морське пароплавство» [85], «Про фінансово-промислові групи в Україні» [86] та «Про проведення опитування громадської думки з питань довіри громадян України Президентів України та Верховній Раді України» [87]. Отже, хоча кількість указів Президента, що потрапили під застосування права вето, була незначною, однак сам факт існування в історії конституційного права України інституту права вето Верховної Ради України щодо указів Президента України свідчить про те, що взаємний вплив законодавчої та виконавчої гілок влади із самого початку історії незалежної України був досить значним, а Президент України відігравав неабияку роль у законотворчому процесі.

Цей висновок підтверджується також тим фактом, що Верховна Рада України мала право вето й щодо декретів Кабінету Міністрів України відповідно до Постанови Президії Верховної Ради України «Про процедуру проходження декретів Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України» 7 грудня 1992 р. [88]. Згідно із цією постановою в складі Верховної Ради України утворювалася спеціальна комісія, до функцій якої входили розгляд та надання висновків щодо декретів Кабінету Міністрів України стосовно наявності або відсутності підстав для внесення їх на розгляд Верховної Ради України з метою вирішення питання про накладання на них вето. У разі відсутності таких підстав декрет Кабінету Міністрів України підлягав публікації та набував чинності. Якщо ж за висновком комісії були наявні підстави для його розгляду у Верховній Раді України, то, відповідно, він надходив до її розгляду, де й вирішувалася його подальша доля.

Таким чином, Верховна Рада України мала значний обсяг повноважень у сфері контролю за діяльністю виконавчої влади. Однак реалізація зворотного контролю, що здійснювався Президентом України, у тому числі застосуванням права вето, сприяла зародженню та формуванню системи стримувань і противаг законодавчої та виконавчої гілок влади.

Характерно, що на початку введення інституту вето Президента активність його застосування була низькою. Як зазначає Я. О. Берназюк [5, с. 161], найперша згадка про це в офіційних джерелах парламенту датується початком 1993 р. [89]. Загалом, за наведеною Д. С. Ковриженко статистикою, на підставі Конституції України 1978 р. з наступними змінами й доповненнями Президент України застосував право вето всього до 10 законів [14, с. 15]. Однак надалі кількість випадків застосування Президентом України права вето суттєво зросла. Деякі науковці вважають таку тенденцію негативною [19, с. 66]. Хоча давати настільки однозначну оцінку активізації використання Президентом України свого права вето не можна, по-перше, через те, що поступово активізувався сам процес законотворчості Верховної Ради України, а по-друге, зважаючи на те, що інститут президентства, як і інститут права вето Президента України, був новим для законодавства України, то введення його в практику потребувало певної апробації. Тому можна виділити такі причини активізації застосування права вето Президентом України щодо законів Верховної Ради України: 1) «апробування» Президентом України на практиці права вето; 2) активізація законотворчого процесу Верховної Ради України; 3) зниження якості законів (у тому числі у зв'язку з ускладненням механізму та процедури їх прийняття й набрання ними чинності); 4) посилення політичного протистояння різних опозиційних сил.

Отже, підсумовуючи аналіз розвитку інституту права вето Президента України протягом першого історичного етапу, необхідно вказати на такі його особливості: 1) запровадження поста Президента України супроводжувалося одночасним наділенням його правом відкладального вето щодо прийнятих

Верховною Радою України законів; 2) крім права вето щодо законів, Президент України також користувався правом скасовувати акти Кабінету Міністрів України; 3) існування зворотного права вето Верховної Ради України щодо указів Президента й декретів Кабінету Міністрів України; 4) період застосування права вето Президентом України складав два тижні; 5) для подолання вето Президента України вимагалось повторне підтвердження прийнятого закону більшістю голосів Верховної Ради України.

Початок наступного етапу розвитку інституту права вето Президента ознаменувався підписанням Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України [90]. Важливим досягненням Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України, який був чинним до моменту прийняття Конституції України 1996 р., стала суттєва зміна процедури подолання вето Президента України. Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 23 договору для цього вимагалось повторне схвалення закону не менше ніж двома третинами від фактичного складу Верховної Ради України. При цьому строк, протягом якого Президент України мав право застосувати вето, зберігався незмінним (два тижні). Крім того, за Президентом України зберігалось право скасування актів центральних і місцевих органів державної виконавчої влади України, а також актів органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим у разі їх невідповідності Конституції України та законам України, а також указам і розпорядженням Президента України. Також збереглися попередні повноваження Верховної Ради України щодо застосування права вето та скасування указів Президента України.

Під час дії Конституційного договору 1995 р. главою держави було застосовано право вето щодо 13 законів [14, с. 15]. Зважаючи на те, що договір діяв лише протягом одного року, то таку кількість випадків застосування права вето Президентом України можна вважати досить значною.

Новий етап розвитку інституту вето Президента України розпочався з прийняттям Конституції України 1996 р. [1]. Зміни до процедури застосування та подолання права вето Президента України, внесені Конституцією України, стосувалися таких питань: 1) Верховна Рада України позбавилася права накладати вето на укази Президента України та акти Кабінету Міністрів України з одночасним наданням права здійснювати контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України та усунення Президента України з поста в порядку імпичменту (ст. 85); 2) збільшився період, протягом якого Президент України мав право накласти вето на закон, прийнятий Верховною Радою України, до 15 днів (ч. 2 ст. 94); 3) змінилася процедура подолання вето Президента України: для цього вимагалось повторне схвалення закону не менш ніж двома третинами не від фактичного, а від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 4 ст. 94). При цьому за Президентом України закріплювалося право на скасування актів Кабінету Міністрів України та актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16 ст. 106).

Уже за перший рік дії нової Конституції України 1996 р. Президентом України було накладено вето на 42 закони [14, с. 15]. Усього протягом роботи Верховної Ради України II (травень 1994 р. – травня 1998 р.) та III (травень 1998 р. – квітень 2002 р.) скликань було накладено вето на 133 та 322 закони, відповідно [91].

У 2004 р. до Конституції України було внесено зміни Законом України від 8 грудня 2004 р. [92], який лише згодом, у 2010 р., Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп [93] був визнаний неконституційним на підставі порушення процедури його прийняття. Однак протягом 2006–2010 рр. цей закон був чинним і, відповідно, зміни, внесені ним, застосовувалися на практиці.

Зокрема, відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України в редакції від 1 січня 2006 р. [94] Президент України наділявся правом зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності їх Конституції

України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, а відповідно до п. 17 – скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Після винесення Конституційним Судом України 30 вересня 2010 р. Рішення № 20-рп [93] про визнання неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV в силу вступила Конституція України в редакції від 30 вересня 2010 р. [95], тобто фактично була відновлена чинність попередньої її редакції. Президенту України було повернуто повноваження щодо скасування актів Кабінету Міністрів України (замість зупинення їх дії).

Останні зміни до Конституції України, що стосувалися процедури застосування Президентом України права вето, були внесені Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII [51]. Зокрема, відповідно до п. п. 15 і 16 ст. 106 Конституції України Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності та скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Отже, фактично було повернуто зміни, внесені Законом України від 8 грудня 2004 р. [92]. Важливими також є доповнення, внесені до п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України щодо заборони застосовувати право вето до законів, якими вносяться зміни до Конституції України. Саме в цій редакції ст. 94 та ст. 106 діють і сьогодні.

Аналізуючи історію практики застосування права вето Президентом України протягом 2002–2015 рр. [91], треба звернути увагу на те, що в пропорційному відношенні кількість випадків його застосування поступово зменшується. Зокрема, протягом роботи Верховної Ради України IV скликання (березень 2002 р. – березень 2006 р.) Президентом України було застосовано право вето щодо 356 законів із 1250 надісланих на підписання (28%), V скликання (березень 2006 р. – квітень 2007 р.) – щодо 99 законів із

305 направлених йому на підпис (32%); VI скликання (листопад 2007р. – грудень 2012 р.) – 209 із 1 497 законів, направлених на підпис (13%), VII скликання (жовтень 2012 р. – листопад 2014 р.) – 28 із 369 законів (7%) [91]. При цьому спостерігається досить позитивна, на нашу думку, тенденція до збільшення у відсотковому відношенні пропозицій Президента України щодо повторного розгляду законів, на які накладено вето, поряд із рекомендаціями щодо їх скасування. Так, з 99 законів, на які було накладено вето Президентом України під час роботи Верховної Ради України V скликання, 44 було рекомендовано до скасування, і тільки щодо 55 внесено рекомендації щодо їх повторного розгляду (на 25% більше); із 209 законів, на які накладено вето протягом роботи Верховної Ради України VI скликання, це відношення складало вже 86 до 123 (на 43% більше); із 28 законів, вєтованих Президентом України в період із 2012 по 2014 рр., – 9 до 19 (вдвічі більше) [91]. Це свідчить про те, що, імовірно, якість законів, прийнятих Верховною Радою України, поступово підвищується.

Отже, після запровадження поста Президента УРСР (а згодом України) та наділення його правом вето, протягом історії свого існування досліджуваний інститут зазнавав суттєвих змін, що передусім були пов'язані з історією конституційного процесу та зміною форм державного правління. Враховуючи історію змін до процедури та обсягу права вето Президента України та їх суттєвість, пропонуємо дещо уточнити періодизацію розвитку цього інституту:

1) з 1991 р. (запровадження інституту права вето Президента України на території України) по 1995 р. (до укладення Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України) – наділення Президента України правом відкладального вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою України, протягом двох тижнів із моменту надходження на підписання з можливістю його подолання повторним схваленням простою більшістю голосів;

2) з 1995 р. по 1996 р. (період дії Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України) – змінилася процедура подолання вето: вимагалось повторне схвалення закону не менш ніж двома третинами від фактичного складу Верховної Ради України;

3) з 1996 р. по 2004 р. (період прийняття Конституції України та дії першої її редакції) – збільшився період, протягом якого Президент України мав право накладити вето на закон, прийнятий Верховною Радою України, до 15 днів; змінювалася процедура подолання вето Президента України: для цього вимагалось повторне схвалення закону не менше ніж двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України;

4) з 2004 р. по 2014 р. (період внесення змін до Конституції України Законом України від 8 грудня 2004 р. до відновлення чинності Конституції України в редакції 1996 р.) – наділення Президента України правом застосовувати вето щодо законів про внесення змін до Конституції України;

5) з 2014 до сьогодні (внесення змін до Конституції України Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 1 лютого 2014 р. № 742-VII) – встановлення заборони застосовувати право вето до законів, якими вносяться зміни до Конституції України.

1.3 Конституційно-правове регулювання права вето Президента в Україні

Реалізація Президентом України права вето здійснюється на основі конституційно-правових норм, які закріплюють зміст, обсяг права вето, порядок його застосування й подолання. Особливістю конституційно-правових норм, за допомогою яких здійснюється правове регулювання права вето Президента України, є те, що вони мають вищу юридичну силу, ускладнений механізм внесення до них змін і доповнень. Отже, систему конституційно-правового регулювання права вето глави держави складають

Конституція України, закони про внесення змін до Конституції України, відповідні рішення Конституційного Суду України, закони (зокрема, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України») та підзаконні нормативні акти (укази Президента України, якими регламентовано порядок підготовки та прийняття актів Президента України, роботи Адміністрації Президента тощо).

Проведення аналізу цих актів у сфері регулювання права вето Президента України дозволяють визначити сучасний стан законодавства, його недоліки та прогалини, щоб розробити рекомендації щодо його удосконалення. Для цього передусім необхідно з'ясувати значення категорії «конституційно-правове регулювання».

Так, на думку А. З. Георгіца, конституційно-правове регулювання – це нормативно-організаційний вплив на певні суспільні відносини з метою їх упорядкування, захисту й розвитку [8, с. 13]. Надане науковцем визначення має досить узагальнений характер, оскільки застосовне до всіх видів правового регулювання. На підставі цього визначення не можна виділити особливості, притаманні саме конституційно-правовому регулюванню та нормам, за допомогою яких воно здійснюється.

Авторським колективом навчального посібника «Державне право зарубіжних країн», зокрема Б. В. Калиновським, О. Я. Лапкою та іншими, пропонується таке формулювання поняття «конституційно-правове регулювання»: це система юридичних норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі взаємодії індивіда, суспільства та держави, пов'язані зі здійсненням публічної влади [96, с. 14]. Отже, авторами в основу визначення конституційно-правового регулювання покладено специфіку правовідносин, які підпадають під таке регулювання. Однак, як вірно зауважує із цього приводу О. Ф. Скакун, конституційні відносини є результатом дії норм конституційного права, хоча це зовсім не значить, що такі відносини виникають безпосередньо із цих норм: основою їх виникнення є безпосередня практична діяльність суб'єктів конституційного права [97, с. 8].

Крім того, правовідносини, що регламентуються нормами конституційного права, можуть бути предметом регулювання також інших галузевих правових норм. Саме тому вважаємо, що особливість конституційно-правового регулювання насамперед обумовлена специфікою конституційно-правових норм, покладених у його основу.

В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко вважають, що конституційна норма – це формально визначене, встановлене чи санкціоноване українським народом або державою чи суб'єктами місцевого самоврядування загальнообов'язкове правило поведінки або діяльності суб'єктів конституційного права або умови перебування цих суб'єктів у певному стані чи статусі, незалежно від їх волі [98, с. 295].

У свою чергу О. О. Майданник конституційно-правові норми визначає як встановлені й санкціоновані державою загальнообов'язкові правила поведінки, що регулюють суспільні відносини та складають однорідну групу. Їм притаманні загальні ознаки юридичних приписів, тобто вони регулюють суспільні відносини, встановлюють обов'язкові правила поведінки, містяться в правових актах держави; охороняються й забезпечуються за необхідності примусовою силою держави [99, с. 15].

Крім особливостей конституційно-правових норм, деякі науковці виділяють також інші відмінні особливості конституційно-правового регулювання. Зокрема, К. А. Бабенко до особливостей конституційно-правового регулювання відносить спосіб впливу конституційних норм на суспільні правовідносини. Зокрема, на думку науковця, можна виділити, принаймні три такі способи: 1) безпосередній вплив (коли норми Конституції України можуть застосовуватися безпосередньо без будь-якої подальшої законодавчої конкретизації чи тлумачення з боку органів конституційної юрисдикції); 2) безпосередній вплив із необхідністю подальшої конкретизації (це ті норми Конституції України, які можуть застосовуватись, проте для своєї повної реалізації передбачають прийняття низки законів); 3) опосередкований вплив (коли конституційна норма не може бути

конкретизована, а може тільки задавати напрям для тієї чи іншої законодавчої діяльності або для дій тих чи інших суб'єктів суспільних відносин) [100, с. 62].

Якщо поставити питання про те, який спосіб впливу конституційно-правових норм характерний для правовідносин, що виникають у сфері застосування права вето Президентом України, то однозначно відповісти на нього досить складно. За своєю юридичною природою право вето Президента України належить до конституційно-правових гарантій та водночас до політико-правових принципів. Тому норми Конституції України, у яких закріплено право вето Президента України, можна віднести до норм-гарантій і норм-принципів. Відповідно, їх реалізація не потребує додаткової конкретизації в будь-яких інших нормативно-правових актах. Водночас сама процедура застосування права вето до законів, прийнятих Верховною Радою України, а також порядок його подолання визначаються окремим нормативно-правовими актами (наприклад, главою 23 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [101], Указом Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» [102]). Отже, для правовідносин, що виникають у сфері застосування права вето Президентом України, характерний подвійний спосіб впливу конституційно-правових норм: безпосередній вплив (пряме закріплення права вето та загальної процедури його застосування) та безпосередній вплив із подальшою конкретизацією (детальна регламентація процедури застосування права вето та порядку його подолання).

На основі проведеного аналізу можна виділити такі характерні ознаки конституційно-правового регулювання права вето Президента України: 1) здійснюється за допомогою Конституції України, законів про внесення змін до Конституції України, відповідних рішень Конституційного Суду України, Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та указів Президента України, якими регламентовано порядок підготовки та прийняття актів Президента України; 2) регламентує специфічний вид конституційно-

правових відносин, а саме тих, що складаються в процесі законотворчої діяльності Верховної Ради України та Президента України; 3) здійснюється за допомогою імперативних методів, тобто не допускається відступ від приписів конституційно-правових норм. Це означає, що Президент України самостійно приймає рішення про застосування права вето або підписання закону, оскільки вето – це його право. Однак якщо Президент України скористався своїм правом вето, то його реалізація повинна здійснюватись у повній відповідності до положень Конституції України.

Таким чином, пропонуємо під конституційно-правовим регулюванням права вето Президента України розуміти *цілеспрямований вплив на правові відносини, що складаються у сфері законотворчої діяльності під час застосування, розгляду та подолання вето Президента України, з метою їх упорядкування, а також охорони конституційного та державного ладу, забезпечення належної якості законів, який здійснюється за допомогою конституційно-правових норм, заснованих на імперативних методах.*

Нормативно-правові акти, за допомогою яких здійснюється конституційно-правове регулювання права вето Президента України, поділяються на такі групи: 1) Конституція України; 2) закони України, у тому числі про внесення змін до Конституції України; 3) акти-тлумачення (рішення Конституційного Суду України, якими надано тлумачення положень Конституції України); 4) акти-реалізації (укази Президента України про порядок його правотворчої діяльності, про Адміністрацію Президента України).

Проаналізуємо положення кожної із цих груп актів конституційно-правового регулювання.

Так, Конституція України – Основний Закон нашої держави та основний нормативно-правовий акт у системі актів конституційно-правового регулювання. Як зазначено в самій Конституції України (ст. 8), її норми є нормами прямої дії [1]. Це означає, що для реалізації положень, закріплених у нормах Конституції України, відсутня необхідність у їх додатковій

правовій регламентації. Однак це не виключає можливості їх конкретизації в законах або підзаконних нормативно-правових актах.

У Конституції України положення, що регламентують порядок підписання Президентом України закону, прийнятого Верховною Радою України, закріплені у двох статтях. Зокрема, у ч. 2 ст. 94 Конституції України визначено, що Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими та сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. У п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України також зазначено, що Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (окрім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України [1]. Порівнюючи положення цих двох статей, можна дійти висновку про те, що лише в другій із них (п. 30 ч. 1 ст. 106) мова йде саме про право вето Президента України. У ст. 94 законодавець не вживає цього терміна, а наділяє Президента України правом повернути закон із вмотивованими та сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України. Для того щоб визначити тотожність або відмінність закріплених у цих статтях прав Президента України, звернемося до аналізу деяких рішень Конституційного Суду України, у яких тлумачаться норми ст. 94 та п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України.

Так, Рішенням Конституційного Суду України від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003 в 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) визначено, що вето Президента України необхідно розуміти як акт глави держави, юридичним

наслідком якого є скасування результатів голосування за закон і відкриття процедури його повторного розгляду Верховною Радою України [103].

При цьому в абз. 3 п. 4 Рішення № 6-рп/2003 зазначено, що підписання або повернення закону на повторний розгляд Верховної Ради України – виключне конституційне право Президента України. Конституція України не встановлює підстав і мотивів, за яких Президент України може повернути закон на повторний розгляд Верховної Ради України, а також вимог щодо змісту пропозицій глави держави до закону. Перевірка змісту пропозицій Президента України до закону в разі його повернення на повторний розгляд Верховної Ради України не віднесена до повноважень Конституційного Суду України [103].

Таким чином, за логікою висновку, викладеного в Рішенні Конституційного Суду України від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003, постає, що, застосовуючи право вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою України, Президент України не зобов'язаний обґрунтовувати мотиви та підстави його накладення. Це фактично означає, що право вето та право, визначене ч. 2 ст. 94 (повернення законів із вмотивованими та сформульованими пропозиціями), треба розмежовувати. Саме такої позиції, як вже зазначалося, дотримуються деякі науковці [98, с. 295;5, с. 175;19, с. 97].

Подібна точка зору простежується і в іншому Рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008. Зокрема, у цьому рішенні зазначається, що ст. 94 Конституції України в цілому врегульовує процедуру підписання, оприлюднення законів і набрання ними чинності. Ця норма Основного Закону України узгоджується із ч. 1 ст. 106 Конституції України, якою встановлюються повноваження Президента України, зокрема щодо процедури підписання й оприлюднення законів [104]. Отже, Конституційний Суд України фактично розмежував права Президента України, визначені в ч. 2 ст. 94 та п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України, хоча й визнав, що положення цих двох статей є взаємоузгодженими.

Дещо по-іншому положення п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України тлумачаться в Рішенні Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення ч. ч. 2 і 3 ст. 84 та ч. ч. 2 і 4 ст. 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) – рішенні Конституційного Суду України від 7 липня 1998 р. № 11-рп/98. Зокрема, в абз. 5 п. 4 цього рішення зазначено, що Президент України, відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України, має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України, додавши до них, згідно з ч. 2 ст. 94 Конституції України, свої вмотивовані та сформульовані пропозиції [105].

Таким чином, Рішенням Конституційного Суду України від 7 липня 1998 р. № 11-рп/98 фактично ототожнюються право вето, закріплене п. 30 ч. 1 ст. 30, та право повернення законів із вмотивованими пропозиціями та зауваженнями, яким Президент України наділений на підставі ч. 2 ст. 94, а точніше, останнє визнається логічною складовою права вето. Здавалося б в такому висновку немає нічого суперечливого, якби тільки він не містив одне категоричне твердження, а саме про обов'язковість мотивування та формулювання пропозицій Президентом України під час повернення ним закону до Верховної Ради України на підставі застосування права вето.

Отже, положення, викладені в мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 № 11-рп/98, вступають у певну суперечність із положеннями, що містяться в Рішенні від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008, та частково з тими, що визначені в Рішенні Конституційного Суду України від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003.

Більше того, системний аналіз положень Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003 дозволяє дійти висновку, що в його мотивувальній частині присутні твердження, що суперечать одне одному. Зокрема, в абз. 1 п. 4 рішення право вето Президента України

розуміється так, що в разі якщо Президент України не підписує закон, він повертає його зі своїми вмотивованими та сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Тобто Президент України здійснює право вето й повертає закон на повторний розгляд Верховної Ради України з відповідними пропозиціями [103]. У свою чергу в наведеному вище положенні цього рішення (абз. 3 п. 4) значиться, що Президент України не зобов'язаний обґрунтовувати мотиви та підстави накладення вето.

Розходження цих позицій є принциповим, зважаючи на те, що в першому випадку Президент України може обмежитися здійсненням двох діянь – непідписання закону та повернення його до Верховної Ради України, у другому ж випадку до них повинна бути обов'язково додана третя дія – формулювання конкретних пропозицій і зауважень до відповідного закону. У зв'язку із цим для обґрунтування однієї з двох позицій звернемося до аналізу інших нормативно-правових актів, у яких регламентовано процедуру накладення, розгляду або подолання вето Президента України.

Функція щодо здійснення експертизи прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України, покладається також на Адміністрацію Президента України відповідно до ч. 6 п. 4 Указу Президента «Про Положення про Адміністрацію Президента України» [102]. При цьому ця функція сформульована таким же чином, що й Указом Президента України «Про затвердження Положення про Секретаріат Президента України».

Натомість у ст. 123 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» простежується явне ототожнення права вето Президента України з правом, визначеним ч. 2 ст. 94 Конституції України. Зокрема, у цій статті зазначено, що якщо Президент України застосував право вето щодо прийнятого Верховною Радою України закону й у визначений ч. 2 ст. 94 Конституції України строк повернув закон до Верховної Ради України зі своїми вмотивованими та сформульованими пропозиціями, наслідком цього є

скасування результатів голосування за закон у цілому й відкриття процедури його повторного розгляду у Верховній Раді України [101]. Подібне ототожнення знаходимо в п. 47 Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України», ч. 1 якого сформульована таким чином: «У разі, коли Президент України повернув прийнятий Верховною Радою України закон зі своїми вмотивованими та сформульованими пропозиціями до нього до Верховної Ради України для повторного розгляду, відділ службової кореспонденції повідомляє про це Керівника Апарату Верховної Ради України й передає пропозиції Президента України разом із законом до сектору реєстрації» [106].

Отже, на підставі аналізу вищенаведених нормативно-правових актів можна зробити висновок, що в них положення ч. 2 ст. 94 Конституції України розуміється як роз'яснення права вето Президента, закріплене п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України. Тобто в ч. 2 ст. 94 уточнюється, що право вето Президента реалізується шляхом повернення закону до Верховної Ради України з вмотивованими та сформульованими пропозиціями в п'ятнадцятиденний строк.

На нашу думку, такий висновок усе ж видається хибним. Основою обґрунтування цієї думки слугує той факт, що законодавець в ст. 94 Конституції України не застосовує термін «вето», тобто розмежує право вето та право повернення законів із вмотивованими та сформульованими пропозиціями. Водночас це не означає, що Президент України може необґрунтовано й безпідставно застосовувати право вето до законів, прийнятих Верховною Радою України, оскільки це може розцінюватися як зловживання відповідним правом. Тому на практиці Президент України переважно накладає вето з одночасним формулюванням пропозицій або зауважень до нього. Однак це не позбавляє його права застосовувати вето до законів без обґрунтування мотивів і підстав його накладення (як це

зазначено в Рішенні Конституційного Суду України від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003 [103]).

Отже, одним із суттєвих недоліків сучасного стану конституційно-правового регулювання є неоднозначність формулювання та тлумачення змісту права вето, коли положення однієї статті Конституції України (зокрема, п. 30 ч. 1 ст. 106) дозволяють повертати закон у порядку застосування вето навіть без його розгляду, а інша стаття (ст. 94) містить вказівку на необхідність обґрунтування такого повернення. Як зазначає із цього приводу науковець А. С. Щукін, рішення про повернення акта без розгляду по суті конституційною практикою зарубіжних країн розглядається як неконституційна дія глави держави [107, с. 98]. У зв'язку із цим необхідно в ст. 94 Конституції України застосувати термін «вето» для уникнення неоднозначності.

Іншим спірним питанням, яке виникло на практиці реалізації права вето Президентом України та яке послужило підставою звернення до Конституційного Суду України 73 народних депутатів України, є легітимність накладення вето Президентом України на закони, якими вносяться зміни до Конституції України, тобто конституційні закони.

Так, Рішенням Конституційного Суду від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003 [103] було визнано конституційним реалізоване Президентом України право вето щодо прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» з поверненням його на повторний розгляд Верховної Ради України. Фактично це означало, що Конституційний Суд України визнав право Президента України накладати вето на будь-які закони, що приймаються Верховною Радою України, у тому числі ті, що вносять зміни до Конституції України (конституційні закони).

Оцінюючи обґрунтованість такого Рішення Конституційного Суду, науковцями висловлювалися різні позиції щодо цього.

Зокрема, як зазначає Г. І. Дутка, згідно з Конституцією України конституційний закон – це фактично закон, яким вносяться зміни до Конституції України. Після набуття ним чинності він не має самостійного значення, а стає складовою частиною Конституції України. Тому порядок оприлюднення такого закону не повинен відрізнятися від порядку оприлюднення Конституції України. Саме цим науковець обґрунтовує свою думку з приводу того, що право президентського вето на конституційні закони не повинно поширюватися. Він вважав за доцільне в Конституції України та законі «Про закони і законодавчу діяльність в Україні» передбачити заборону накладання вето Президентом України на конституційні закони, тому що вони фактично вносять зміни до Конституції України та повинні бути максимально наближені до Конституції України в питанні промудрації [9, с. 112].

Негативну оцінку ухваленому Конституційним Судом України рішенню надав О. І. Ющик, який у своєму дисертаційному дослідженні зазначив, що в цьому рішенні фактично створено правові умови повної залежності конституційного процесу від позиції Президента України. Адже тепер глава держави отримав можливість на свій розсуд із будь-яких мотивів не підписувати конституційний закон, прийнятий парламентом із дотриманням конституційної процедури. Таким чином, на думку науковця, 11 березня 2003 р. у конституційному процесі розпочався черговий «президентський» етап розвитку, разом із яким виникає об'єктивна потреба в реформуванні цього процесу [81, с. 265].

Однак серед науковців зустрічаються також і ті, хто схвально оцінював Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003. Зокрема, С. В. Скіць зазначив, що Президент України має право ветоувати будь-які закони, навіть про внесення змін до Конституції України, а отже, він отримує доволі сильні законодавчі повноваження [22, с. 260].

Таким чином, позиції науковців розділилися. Однак найбільш вдалою із цього приводу видається думка, висловлена Я. В. Митровкою, який

справедливо підмітив недоцільність права вето Президента України на конституційні закони. Науковець обґрунтував це тим, що конституційні закони завжди приймаються не менш ніж двома третинами голосів народних депутатів від загального складу Верховної Ради України. Тому можна вважати, що в разі прийняття конституційного закону й автоматично долається вето Президента [109, с. 127]. До речі, така ж точка зору була висловлена суддею Конституційного Суду України М. Д. Савенком в Окремій думці стосовно Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003 [54] Підтримуючи цю позицію, треба відмітити, що необґрунтованість і недоцільність застосування права вето Президентом України щодо конституційних законів була врахована й законодавцем.

Так, Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII [51] було внесено зміни до п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України, де чітко зазначено, що Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, окрім законів про внесення змін до Конституції України. Це означає, що Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003 [103] наразі є чинним, однак застосовувати його висновок до положень п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України в редакції, що діє на сьогодні, не можна. Отже, проблему конституційності та обґрунтованості повноважень Президента України щодо накладення вето на конституційні закони можна вважати вирішеною досить вдало.

Що ж стосується легітимності застосування права вето Президентом України щодо законів про Державний бюджет України, то з подібним запитом до Конституційного Суду України в 2007 р. звертався Кабінет Міністрів України. На це звернення Конституційний Суд України виніс Ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження по справі [110]. Конституційний Суд України мотивував своє рішення тим, що автор клопотання, посилаючись на неоднозначне розуміння можливості

застосування Президентом України права вето щодо закону про Державний бюджет України, не навів обґрунтування такої неоднозначності, а зосередив увагу в поданні на особливій природі цього закону та можливих, на його думку, порушеннях і наслідках, спричинених застосуванням главою держави права вето щодо зазначеного закону. На цій підставі можна зробити висновок, що Президент України має право накладати вето на всі закони, прийняті Верховною Радою України, крім законів про внесення змін до Конституції України.

Однак на сьогодні залишається ще одна проблема у сфері законодавчого регулювання права вето Президента України, яка неодноразово виникала на практиці (на що вказують деякі науковці [111, с. 169; 112, с. 123]). Це стосується права Президента України повторно накладати вето на закони, прийняті Верховною Радою України.

О. М. Мудра вказує на необхідність з'ясування ситуації, коли глава держави декілька разів повертав до Верховної Ради України схвалений нею закон. Відповідно до Конституції України закон, який під час повторного розгляду знову буде прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний підписати й офіційно його оприлюднити протягом десяти днів. На підставі цього науковець робить обґрунтований висновок про те, що повертати закон до парламенту після подолання ним президентського вето глава держави не має права [112, с. 123].

У Рішенні Конституційного Суду України від 7 липня 1998 р. № 11-рп/98 наводиться декілька ситуацій, виходячи з яких, визначається порядок застосування права вето повторно: 1) якщо пропозиції Президента України до закону в пропонованій ним редакції враховано повністю, повторного прийняття закону не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України не вимагається; 2) у разі прийняття Верховною Радою України закону після повторного розгляду з урахуванням пропозицій Президента України глава держави зобов'язаний

підписати його та офіційно оприлюднити в десятиденний строк (тобто Президент України не може повторно застосувати вето); 3) якщо під час розгляду пропозицій Президента України до закону будуть внесені зміни, не передбачені цими пропозиціями, Президент України діє відповідно до ч. 2 ст. 94 Конституції України (тобто Президент України може повторно повернути закон, не підписавши його) [105].

Отже, проблему повторного застосування Президентом України права вето щодо законів, які вже були ним повернуті на повторний розгляд до Верховної Ради України, частково вирішено. Однак, на нашу думку, це питання потребує чіткого врегулювання в положеннях самої Конституції України.

О. Т. Волощук розглянув проблему порушення Президентом України в деяких випадках строків застосування права вето, хоча вони чітко прописані в ч. 2 ст. 94 Конституції України, а порядок їх застосування роз'яснюється в Рішенні Конституційного Суду України від 7 липня 1998 р. № 11-рп/98 [105]. Науковець наводить як практичний приклад ситуацію накладення Президентом України повторного вето на Закон України «Про Рахункову палату», який було повернуто до парламенту через 18 днів. Президент України, нехтуючи конституційним приписом, накладав вето після спливу встановленого Конституцією України терміну й повернув закон до Парламенту України. У зв'язку із цим О. Т. Волощук пропонує передбачити відповідальність Президента України за його неправомірні дії [111, с. 169]. На нашу думку, ця проблема частково була вирішена Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII [51], яким оновлено ч. 4 ст. 94 Конституції України положенням про те, що в разі якщо Президент України не підписав закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України й опубліковується за його підписом [1]. Однак якщо Президент України відмовляється підписувати закон після того, як вето було подолане або якщо воно не застосовувалося, то фактично він порушує свій конституційний

обов'язок, встановлений ст. 94 Конституції України. Тому можна погодитися з пропозицією щодо встановлення конституційно-правової відповідальності Президента України. Однак більш обґрунтованим виходом, вважаємо, відмову від покладення на Президента України категоричного обов'язку підписати закон навіть тоді, якщо він із ним принципово не згодний. У цьому випадку закон може бути опублікований за підписом Голови Верховної Ради України.

Аналізуючи конституційно-правове регулювання права вето Президента України, треба звернути увагу також на той факт, що відповідно до ст. 112 Конституції України в разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до ст. ст. 108, 109, 110, 111 Конституції України виконання обов'язків Президента України на період до обрання та вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України [1]. Цією статтею також встановлено обмеження щодо виконання Головою Верховної Ради України під час здійснення ним обов'язків Президента України окремих його повноважень, зокрема тих, що визначені п. п. 2, 6-8, 10-13, 22, 24, 25, 27, 28 ст. 106 Конституції України. Отже, можна зробити висновок, що Голова Верховної Ради України під час виконання обов'язків Президента України також виступає суб'єктом права вето. Однак вважаємо, що застосування права вето також треба включати до винятків, визначених ст. 112 Конституції України, оскільки це виключне право законно обраного Президента України. Крім того, у законотворчому процесі, зокрема на останніх його стадіях, беруть участь обидва суб'єкти: Президент України та Голова Верховної Ради України. Тому поєднання обох суб'єктів в одній особі може призвести до виникнення різних конфліктів (наприклад, якщо виникне ситуація, коли Голова Верховної Ради України, що виконує обов'язки Президента України принципово відмовиться підписувати закон, щодо якого вето було подолано; тоді виникає питання про те, за чиїм підписом має бути опубліковано такий закон). Отже, право вето повинно бути виключним правом Президента України.

Таким чином, оцінюючи сучасний стан конституційно-правового регулювання права вето Президента України, треба вказати на окремі його недоліки: 1) неоднозначність формулювання та тлумачення змісту права вето (в п. 30 ч. 1 ст. 106 та ч. 2 ст. 94 Конституції України); 2) відсутність положень Конституції України, якими було б врегульована процедура повторного застосування права вето Президентом України; 3) невизначеність у питанні притягнення Президента України до конституційно-правової відповідальності за порушення обов'язку щодо своєчасного підписання закону тощо.

Усі означені недоліки та прогалини потребують належного усунення шляхом внесення відповідних змін та доповнень до Конституції України та розробки інших нормативно-правових актів. Цьому буде присвячено третій розділ дисертації. Наразі варто зазначити, що конституційно-правове регулювання права вето Президента України знаходиться на черговій стадії свого розвитку. Тому, незважаючи на окремі його недоліки, існують і деякі позитивні зрушення в цьому процесі.

Зокрема, до них можна віднести вирішення питання щодо відсутності в Президента України права накладати вето на конституційні закони щодо опублікування закону за підписом Голови Верховної Ради України в разі, якщо Президент України не підписує закон, вето щодо якого було подолане. Крім того, позитивно треба оцінити нову редакцію Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», у якому міститься окрема глава, присвячена процедурі розгляду законів, що були повернуті Президентом України в порядку застосування права вето. Тим самим законодавцем частково було враховано пропозицію, висунуту свого часу Н. В. Ганжою, яка вказала на відсутність нормативного врегулювання інституту права вето Президента України в Регламенті Верховної Ради України (у редакції, що діяла в 2004 р.) [113, с. 133]. Усі ці позитивні зрушення свідчать про те, що конституційно-правовий процес не стоїть на місці. Правове регулювання інституту права вето Президента України поступово вдосконалюється. Однак

на сьогодні все ще залишається низка проблемних питань у цій сфері, які потребують ґрунтовного та своєчасного вирішення на конституційному рівні.

Висновок до розділу 1

1. У науці конституційного права інститут права вето глави держави розглядається як: 1) елемент системи стримувань і противаг законодавчої й виконавчої влади, спосіб досягнення політичного компромісу; 2) форма участі Президента України в законотворчому процесі, засіб формування державної політики; 3) засіб реалізації Президентом України конституційного контролю за парламентом; 4) засіб виконання конституційної функції Президентом України щодо забезпечення дотримання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина.

2. Право вето Президента України – це виключне конституційне право, яке належить главі держави, у п'ятнадцятиденний термін 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 зумовлює скасування результатів голосування та повернення закону на повторний розгляд законодавчим органом.

3. Зміст права вето Президента України складають такі дії: 1) пасивна дія, що полягає в непідписанні закону, надісланого Верховною Радою України; 2) активна дія, що полягає в поверненні закону до Верховної Ради України на повторний розгляд; 3) внесення пропозицій до змісту закону; 4) надання зауважень до форми та структури закону. Дві перші дії є обов'язковими, а дві останні дії – факультативними, тобто такими, що являють собою право Президента України, проте не його обов'язком.

4. Передумовами й особливостями виникнення та розвитку конституційного інституту права вето у світовому історико-політичному

процесі є такі: 1) поява вказаного інституту пов'язана з утворенням представницьких органів, що стали прототипом сучасних парламентів, тобто переходом від системи державного управління, заснованої на одноособовому прийнятті рішень, до колегіальної його форми; 2) існування різних історичних форм права вето, які відрізнялися одна від одної суб'єктами застосування (народні трибуни, консули, монархи тощо), предметом (рішення, що приймалися представницьким органом, рішення консулів тощо) та обсягом (абсолютне та відносне вето); 3) спрямованість на захист як монархічних інтересів (королівське вето), так і на розвиток демократичних засад державного управління (ліберальне вето).

5. У допрезидентський період розвитку інститут права вето на території України характеризувався такими особливостями: 1) існуванням протягом тривалого історичного періоду (від доби Київської Русі (з IX ст.) до Гетьманщини (до середини XVIII ст.)) двох форм права вето: ліберальне вето як принцип одноголосності під час прийняття рішень колегіального органу (віче, ради панів-радників, генеральна рада тощо) та право вето, яким користувався представницький орган щодо рішень, що приймалися монархом (князем, гетьманом тощо); 2) офіційне закріплення права вето, процедури його накладення та умов подолання припадає на період правління Директорії (з 14 листопада 1918 р. до 10 листопада 1920 р.); 3) з утворенням УРСР та в ранній період її існування інститут права вето було скасовано (з березня 1919 р. до травня 1929 р.).

6. Історичний розвиток інституту права вето Президента в Україні включає такі етапи: 1) з 1991 р. (запровадження інституту права вето Президента України на території України) по 1995 р. (до укладення Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України) – наділення Президента України правом відкладального вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою України, протягом двох тижнів із моменту надходження на підписання з можливістю його подолання повторним схваленням більшістю голосів; 2) з 1995 р. по 1996 р. (період дії

Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України) – змінилася процедура подолання вето: вимагалось повторне схвалення закону не менш ніж двома третинами від фактичного складу Верховної Ради України; 3) з 1996 р. по 2004 р. (період прийняття Конституції України та дії першої її редакції) – збільшився період, протягом якого Президент України мав право накладати вето на закон, прийнятий Верховною Радою України, до 15 днів; змінилася процедура подолання вето Президента України: для цього вимагалось повторне схвалення закону не менше ніж двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України; 4) з 2004 р. по 2014 р. (період внесення змін до Конституції Законом України від 8 грудня 2004 р. до відновлення чинності Конституції в редакції 1996р.) – наділення Президента України правом застосовувати вето щодо законів про внесення змін до Конституції України; 5) з 2014 р. до сьогодні (внесення змін до Конституції України Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 1 лютого 2014 р. № 742-VII) – встановлення заборони застосовувати право вето до законів про внесення змін до Конституції України.

7. Характерними ознаками конституційно-правового регулювання права вето Президента України є такі: 1) здійснюється за допомогою Конституції України, законів про внесення змін до Конституції України, відповідних рішень Конституційного Суду України, Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та указів Президента України, якими регламентовано порядок підготовки та прийняття актів Президента України; 2) регламентує специфічний вид конституційно-правових відносин, а саме тих, що складаються в процесі законотворчої діяльності Верховної Ради України та активного залучення до цієї діяльності Президента України; 3) здійснюється за допомогою імперативних методів, тобто не допускається відступ від приписів конституційно-правових норм.

8. Конституційно-правове регулювання вето Президента України – це цілеспрямований вплив на правові відносини, що складаються у сфері

законотворчої діяльності під час застосування, розгляду та подолання вето Президента України з метою їх упорядкування, а також охорони конституційного та державного ладу, забезпечення належної якості законів, який здійснюється за допомогою конституційно-правових норм, заснованих на імперативних методах. Акти конституційно-правового регулювання вето Президента України поділяються на такі групи: 1) Конституція України; 2) закони, у тому числі про внесення змін до Конституції України; 3) акти-тлумачення (рішення Конституційного Суду України, якими надано тлумачення положень Конституції України); 4) акти-реалізації (укази Президента України про порядок його правотворчої діяльності, про Адміністрацію Президента України).

9. Сучасний стан конституційно-правового регулювання вето Президента України характеризується такими недоліками: 1) неоднозначністю формулювання та тлумачення змісту права вето (у п. 30 ч. 1 ст. 106 та ч. 2 ст. 94 Конституції України); 2) відсутністю положень Конституції України, якими було б врегульовано процедуру повторного застосування права вето Президентом України; 3) невизначеність у питанні притягнення Президента України до конституційно-правової відповідальності за порушення обов'язку щодо своєчасного підписання закону тощо.

РОЗДІЛ 2.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВА ВЕТО ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ

2.1 Конституційно-правова процедура застосування права вето Президентом України: підстави, порядок та строки

Практична реалізація Президентом України права вето потребує існування відповідного конституційно-правового механізму, який не тільки забезпечує здійснення цього права, а й створює сприятливі умови для підвищення ефективності його застосування. Такий механізм складається з декількох елементів, кожен із яких виконує тільки йому властиву особливу роль. У сукупності, постійно взаємодіючи, ці елементи забезпечують дію всього механізму таким чином, щоб завдяки його функціонуванню Президент України мав гарантовану можливість застосувати право вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою України, у порядку, визначеному Конституцією України.

Визначення та характеристика елементів конституційно-правового механізму застосування права вето Президентом України дозволить з'ясувати його сучасний стан, виявити основні недоліки та встановити напрями подальшого розвитку.

Для вирішення поставленого в цьому параграфі завдання необхідно визначити понятійну основу дослідження, зокрема значення таких термінів, як «конституційно-правовий механізм» та «конституційно-правова процедура».

Так, В. І. Бак сформулювала поняття конституційно-правового механізму взаємовідносин Президента України та Верховної Ради України, який, на її думку, являє собою сукупність взаємопов'язаних норм і принципів права, які утворюють єдину нормативну базу для ефективної взаємодії цих державних органів задля здійснення функцій і повноважень, тобто цілісний

правовий механізм реалізації прав та обов'язків у межах компетенції, встановленої Конституцією України та законами України [114, с. 89]. Погоджуючись із думкою науковця в тому, що в основі конституційно-правового механізму лежать конституційні норми та принципи, необхідно, проте, зауважити, що це не єдині його елементи, оскільки самі по собі норми та принципи не можуть забезпечити реалізацію відповідного права. Для цього також потрібні гарантії, підстави, процедури тощо.

Тому для з'ясування значення поняття «конституційно-правовий механізм» звернемося до його етимології. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» поняття «механізм» визначається таким чином: 1) пристрій, що передає або перетворює рух; 2) внутрішня будова, система чого-небудь; 3) сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та ін. явище [115, с. 671]. У контексті цього дослідження правовий механізм треба розглядати як систему правових норм, явищ, процесів і процедур, які лежать у його основі та через постійну взаємодію забезпечують реалізацію відповідних прав суб'єкта.

У свою чергу процес – це послідовна зміна станів або явищ, яка відбувається закономірним порядком; хід розвитку чого-небудь [116, с. 812]. Процедура тлумачиться як офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [116, с. 804]. Отже, основною відмінністю цих двох термінів – «процедура» та «процес» – є те, що в першому випадку мова йде про офіційно встановлений і формально визначений процес здійснення чого-небудь. Процес є послідовною реалізацією відповідних дій, яка не має офіційного характеру, а здійснюється в довільній формі.

Відповідно, *конституційно-правовий механізм застосування права вето Президентом України можна визначити як систему взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів (конституційно-правових норм, процедур, принципів, гарантій тощо), які забезпечують реалізацію Президентом України свого права на непідписання та повернення закону до Верховної Ради*

України в разі незгоди з його змістом, формою або з інших причин, що спричиняє правові наслідки у вигляді відкладення набуття законом чинності та необхідності застосування особливої процедури ухвалення цього закону.

Елементами конституційно-правового механізму застосування права вето Президентом України є такі: 1) конституційно-правові норми, що регламентують застосування права вето Президентом України; 2) конституційно-правова процедура застосування права вето Президентом України; 3) правові наслідки застосування права вето; 4) способи та умови подолання вето, застосованого Президентом України; 5) конституційно-правові гарантії та принципи застосування права вето Президентом України.

Конституційно-правові норми, що регламентують застосування права вето Президентом України, розглядалися нами в попередньому розділі. Наразі зупинимося на детальній характеристиці інших елементів.

Так, одним із них є процедура реалізації відповідного права. Її основу складають підстави як причини та мотиви застосування цього права; порядок як офіційно визначена послідовність дій Президента України та інших суб'єктів, спрямованих на реалізацію цього права; та строки його застосування.

У Конституції України не визначено підстави застосування права вето Президентом України. Однак, виходячи з його змісту, що визначений у ч. 2 ст. 94 та п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України [1], формальною та єдиною підставою є незгода Президента України з надісланим на його підпис законом (з його змістом, формою, процедурою прийняття тощо). У свою чергу причини такої незгоди можуть бути різноманітними. Виходячи із цього, вважаємо, що необхідно виділити причини як окремий складовий елемент підстав застосування права вето.

Деякі науковці цілком справедливо поряд із причинами виокремлюють також мотиви застосування главою держави права вето. Зокрема, Г. В. Дегтев зазначає, що мотиви відхилення закону можуть бути різними: від принципової незгоди зі змістом основних положень закону або його окремих

статей, розділів, глав до порушення процедури прийняття законів, встановленої регламентом. Також Г. В. Дегтев вказує на те, що в прийнятому законі можна виявити юридичні похибки, неточності та інші вади, що дають привід главі держави використовувати процедуру повторного розгляду його в парламенті [117, с. 13]. Таким чином, науковець, правильно виокремлюючи необхідність виділення мотивів, не зовсім вірно їх тлумачить, оскільки фактично названі ним мотиви (похибки, неточності в тексті закону тощо) насправді є причинами непідписання закону.

Більш чітке пояснення поняттю «мотиви» надано Л. І. Дмитрієвою. У дисертаційному дослідженні вона зазначає, що коли мова йде про економічні або політичні мотиви, глава держави у своєму листі, як правило, не дає конкретних зауважень, а лише вказує на основні причини та найбільш принципові приводи, за якими цей закон відхиляється. Іноді в подібних випадках глава держави під час накладання вето висловлює побажання повторно не розглядати такий закон [32, с. 121]. Таким чином, мотиви – це ці внутрішні переконання, якими Президент України керується під час прийняття рішення про застосування права вето, на яких ґрунтується це рішення. Причини у свою чергу – це ці приводи та зовнішні рушійні сили, унаслідок існування та дії яких Президентом України обґрунтовується застосування права вето.

Отже, вважаємо, що підстави – це загальна категорія, яка об'єднує в собі як причини, так і мотиви застосування права вето Президентом України.

У науковій літературі мотиви та причини застосування права вето главою держави, як правило, не розмежовуються, а для їх означення використовується єдиний термін – підстави. При цьому можна виділити декілька наукових підходів до їх групування.

Так, на думку Л. А. Окунькова і В. А. Рощина, підставами відхилення законів главою держави можуть бути такі:

1) правові (пов'язані з розбіжностями в інтерпретації законодавчих актів у глави держави й парламенту, а також із різними підходами до законодавчої техніки);

2) політичні та соціально-економічні (пов'язані з різним розумінням парламентом і главою держави пріоритетних напрямів розвитку держави й суспільства);

3) процесуальні й технологічні (пов'язані з недотриманням парламентом, на думку глави держави, законотворчих процедур, регламентарних норм);

4) організаційно-управлінські (пов'язані з недостатнім контролем за процесами підготовки законопроектів) [37, с. 54–55].

Науковці до підстав накладення вето главою держави на закони найчастіше відносять їх прогалини та процедурні порушення, допущені законодавчим органом під час їх прийняття.

В. А. Пігенко, аналізуючи роботу постійних представників Президента України у Верховній Раді України, навів основні проблеми в законотворчому процесі, з якими вони стикаються:

1) неналежний рівень професійної (і конституційної) культури в значної частини депутатів;

2) дуже низька якість законопроектів, складених як у Верховній Раді України, так і у виконавчих органах. При цьому невідповідний рівень законопроектів із правової й конституційної точок зору є основною причиною, яка впливає на рішення Президента України застосувати своє право вето;

3) відсутність юристів, здатних підготувати та проаналізувати можливі наслідки законопроектів;

4) хаотичність законодавчого процесу й відсутність координації законодавчої діяльності [118, с. 16].

Наведені вище результати дослідження датуються 1999 р., однак більшість із них є актуальною, зокрема такі як недостатня якість законопроектів, хаотичність законотворчого процесу тощо.

Зарубіжний досвід застосування права вето главою держави на прийнятті парламентом закони показує, що підставами для відхилення зазвичай виступають такі:

- суперечність (невідповідність) закону, щодо якого застосовується право вето, положенням Конституції України, конституційних законів і інших чинних законів;

- невідповідність закону правилам законодавчої техніки;

- відсутність висновку уряду на проект закону, який передбачає витрати, що покриваються за рахунок бюджету;

- невідповідність прийнятого закону бюджету на поточний рік;

- неувага до поправок глави держави, уряду, інших органів, що пропонувалися, після прийняття закону в першому читанні [119, с. 17–18].

Л. І. Дмитрієва до порушень, які виступають підставами для застосування права вето главою держави, додає такі:

- 1) законопроект внесено суб'єктом, що не наділений правом законодавчої ініціативи;

- 2) порушено терміни направлення закону главі держави для підписання й оприлюднення;

- 3) процедура голосування ставить під сумнів результати волевиявлення парламенту, насамперед за кількістю голосів, встановленою Конституцією України для прийняття закону;

- 4) текст надісланого для підписання й оприлюднення закону не відповідає тексту, за який проголосували депутати [32, с. 123].

Л. А. Окуньков зазначає, що парламент Російської Федерації, узагальнюючи підстави відхилення законів главою держави, нарахував 228 таких підстав [120, с. 15].

А. П. Новіков дійшов висновку, що причиною застосування права вето главою держави переважно є низька юридична якість багатьох прийнятих законів, їх протиріччя Конституції України та іншим законам, а також неузгодженість парламентаріїв та уряду щодо пропонованих законів, що вимагає додаткового асигнування з бюджету [36, с. 145].

В. А. Малиновський проаналізував досвід застосування права вето Президентом Республіки Казахстан і виділив такі обґрунтування, які були покладені ним в основу цього права:

- необхідність забезпечення цілісності Республіки Казахстан, стабільного та ефективного функціонування державних органів і громадських об'єднань, ефективної боротьби зі злочинністю, охорони прав громадян;

- пряме протиріччя прийнятого закону Конституції Республіки Казахстан;

- розбіжність закону з уже чинним законодавством;

- відсутність механізму виконання прийнятого закону, тобто низька ймовірність того, що положення закону можливо буде виконати на практиці;

- прогнозовані негативні наслідки прикладного характеру [121, с. 164].

Отже, підставами застосування права вето главою держави можуть бути різноманітні причини та мотиви, які за своїм змістом і характером фактично є однаковими в більшості держав, де існує цей конституційно-правовий інститут.

Для проведення більш ґрунтовного дослідження підстав застосування права вето Президентом України проаналізуємо ті з них, які були покладені в основу застосування права вето щодо низки законів, прийнятих Верховною Радою України VIII скликання.

Так, до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо встановлення цін (тарифів)» від 27 листопада 2014 р. № 0919 [122]

Президентом України було накладено вето двічі та повернуто з пропозиціями 3 березня 2015 р. [123] та 4 травня 2015 р. [124].

У Пропозиціях Президента України від 3 березня 2015 р. [123] зазначалося, що на практиці можуть виникнути складнощі з реалізацією окремих положень надісланого на підписання закону від 27 листопада 2014 р. № 0919, оскільки в законі про Державний бюджет України на відповідний рік можуть бути відсутні джерела відшкодування відповідних видатків, необхідних для виконання зазначених положень. Тобто фактично Президент України вказав на недостатність фінансового обґрунтування закону й запропонував внести окремі зміни до нього.

У Пропозиціях Президента України 4 травня 2015 р. до закону від 27 листопада 2014 р. № 0919 [124] вказується на те, що запропоновані законом зміни суперечать прийнятим в Україні структурним реформам, спрямованим на зниження бюджетного дефіциту, реформування системи тарифоутворення у сферах енергетики та комунальних послуг, а також відповідним положенням Директиви № 2009/72/ЄС Європейського Парламенту та Ради і Директиви № 2009/73/ЄС Європейського Парламенту та Ради. У зв'язку із цим Президентом України запропоновано виключити окремі норми із цього закону.

29 грудня 2014 р. Головою Верховної Ради України було підписано інший Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті» щодо посилення захисту прав позичальників» від 24 грудня 2014 р. № 1610 [125], щодо якого Президентом України також було застосоване право вето. У пропозиціях до цього закону від 13 січня 2015 р. [126] Президент України зазначив, що його прийняття не сприятиме виконанню основної мети закону – захисту прав позичальників за споживчими кредитами в іноземній валюті, а лише призведе до стійкого погіршення ситуації в банківській системі, зниження її ліквідності, а також подальшого зубожіння населення та збільшення соціальної напруги. У

зв'язку із цим Президентом України запропоновано відхилити відповідний закон.

У Пропозиціях Президента України від 31 січня 2015 р. [127] до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо удосконалення пенсійного забезпечення» від 28 листопада 2014 р. № 1086 [128] вказується на відсутність фінансового забезпечення реалізації окремого положення цього закону. У зв'язку із цим запропоновано виключити його з тексту закону № 1086.

Насамкінець розглянемо Пропозиції Президента України від 24 вересня 2014 р. [129] до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» [130]. У них зауважується, що окремі положення надісланого на підписання закону суперечать Конституції України та Закону України «Про організацію оборонного планування», а також принципу самостійного та прозорого відбору місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування із залученням незалежних експертів і громадськості на конкурсній основі інвестиційних програм (проектів). Крім того, вказується на те, що деякі положення Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» не узгоджуються з Законом України «Про комітети Верховної Ради України», позицією Конституційного Суду України тощо [129]. Тому Президентом України запропоновано виключити відповідні положення закону. На сьогодні з урахуванням пропозицій Президента України Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 10 лютого 2015 р. № 176-VIII підписаний і набув чинності.

Отже, узагальнюючи наведені наукові точки зору, на основі проведеного аналізу пропозицій і зауважень Президента України щодо законів, на які було накладено вето, причини його застосування можна систематизувати таким чином:

1) фінансово-економічні причини: відсутність економічного обґрунтування закону; незакладення фінансування на реалізацію положень закону в бюджет на відповідний рік; необґрунтовано великі фінансові затрати, необхідні для реалізації положень закону тощо;

2) правові причини: невідповідність положень закону Конституції України, іншим законам України, міжнародним актам або неузгодженість з їх нормами, позицією Конституційного Суду України; недосконалість тексту закону, суперечність його норм між собою, їх неоднозначний характер, що потребує додаткового тлумачення тощо;

3) соціально-політичні причини: невідповідність положень закону конституційним демократичним принципам; неузгодженість із напрямками та цілями соціально-політичних реформ, курс на які прийнято в державі; розходження із цілями соціально-економічного розвитку держави тощо;

4) техніко-юридичні причини: недотримання під час прийняття закону законотворчої процедури, визначеної Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», Конституцією України; невідповідність офіційних результатів голосування фактично визначеним тощо.

При цьому треба зазначити, що мотиви застосування Президентом України права вето можуть бути різноманітними: наміри підвищити якість закону, удосконалити соціально-економічне становище в державі, покращити стан безпеки тощо. Однак це можуть бути приховані особисті мотиви, викликані політичним протиборством різних сил, превалювання інтересів окремих груп тощо. Дійсні мотиви Президента України визначити складно, оскільки вони пов'язані винятково з внутрішньо-вольовою стороною його діяльності.

Проте, як зазначає із цього приводу Ю. Г. Барабаш, діяльність Президента України щодо застосування права вето до законів усе ж стимулює депутатів до більш плідної праці в законотворенні та звертає їх увагу саме на ті питання, які потребують негайного прийняття закону для

врегулювання певних суспільних відносин та усунення прогалин у законодавстві [131, с. 170].

Дискусійним у науці конституційного права залишається питання необхідності законодавчого закріплення підстав застосування Президентом України права вето. Зокрема, такі підстави пропонувалося визначити в законопроекті «Про закони і законодавчу діяльність» від 18 грудня 2006 р. № 2763 [132], який згодом було відкликано. У ч. 4 ст. 30 цього законопроекту зазначалося, що Президент України повертає закон для повторного розгляду Верховною Радою України в разі:

1) якщо прийнятий закон суперечить Конституції України або не відповідає визначеним Верховною Радою України засадам внутрішньої й зовнішньої політики;

2) вступає в суперечність із чинними міжнародними договорами України, зазначеними в ч. 1 ст. 9 Конституції України, або із чинними законами та Верховна Рада України не визначила порядку вирішення колізії законів;

3) з інших підстав, що обумовлюються статусом Президента України, визначеним ст. 102 Конституції України [132].

Таким чином, законопроектом хоча й не наводився вичерпний перелік підстав для застосування Президентом України права вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою України, однак деякі науковці побачили в цьому суттєве обмеження цього права Президента України, що суперечить нормам Конституції України. Зокрема, на це вказують такі вчені, як Л. М. Легін [15, с. 42], О. І. Ющик [81, с. 265; 133, с.48] та деякі інші.

Л. М. Легін зауважив, що ст. 30 законопроекту «Про закони і законодавчу діяльність» не відповідає ст. 94, п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України, які жодним чином не обмежують Президента України в підставах для застосування до закону права вето [15, с. 42].

О. І. Ющик обґрунтовує недоцільність визначення в Законі України «Про закони і законодавчу діяльність» або в інших законах підстав

застосування права вето Президентом України тим, що в цьому випадку не можна було б розглядати як законні підстави такі як, наприклад, «перевантаженість закону теоретичними викладками», «невідповідність закону вимогам юридичної техніки» тощо, оскільки ці підстави не обумовлені статусом Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина [81, с. 265]. Крім того, науковець на захист своєї точки зору наводить позицію Конституційного Суду України, викладену в Рішенні від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003 [103], зазначаючи, що в ньому підкреслюється відсутність у Конституції України застережень щодо можливості визначення законом підстав і способу здійснення повноважень глави держави (у тому числі повноважень у сфері законодавчої діяльності). Навпаки, заперечення такого визначення означало б фактично безпідставну свавільну реалізацію конституційних повноважень залежно від примхи уповноваженого суб'єкта. Хоча, як вважає сам О. І. Ющик, у цьому випадку має місце буквальний підхід Конституційного Суду України до розуміння Конституції України, який не враховує її загальних засад, визначених у ч. 2 ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України [81, с. 265].

Таким чином, науковці, які вважають, що законодавче закріплення підстав застосування права вето Президентом України є недоцільним, як головний аргумент на захист своєї позиції наводять те, що це призведе до обмеження права вето всупереч Конституції України.

У свою чергу інша група вчених обґрунтовує необхідність закріплення підстав застосування права вето щодо законів на законодавчому рівні [20, с. 91; 20, с. 118; 112, с. 124]. Зокрема, О. М. Мудра зазначає, що потрібно нормативно визначити підстави повернення закону Президентом України до парламенту, адже відсутність подібного обмеження надає главі держави можливість самостійно визначати їх, нерідко приховуючи цим самим справжні мотиви відхилення законів [112, с. 124].

Ми більше підтримуємо ту наукову точку зору, згідно з якою підстави застосування права вето Президентом України повинні бути визначені в Конституції України та конкретизовані в окремому законодавчому акті. Така позиція цілком співвідноситься із ч. 2 ст. 94 Конституції України, де вказано, що альтернативою підписання й оприлюднення Президентом України закону є його повернення з вмотивованими та сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду [1]. Отже, у цій конституційній нормі підтверджується необхідність мотивування застосування права вето Президентом України, тому визначення таких мотивів (підстав) жодним чином не суперечить Конституції України, хоча й обмежує його право на необґрунтоване непідписання законів. У свою чергу таке обмеження відповідає конституційним засадам, визначеним у ст. 6 (державні органи та посадові особи здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України), ст. 8 (в Україні визнається й діє принцип верховенства права), ст. 19 (органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України) Конституції України [1].

Таким чином, підстави, які ґрунтуються на мотивах і причинах, застосування права вето Президентом України повинні бути чітко визначені на конституційному та законодавчому рівні, оскільки необґрунтоване (безпідставне) його здійснення може призвести до зловживання цим правом, гальмування законодавчого процесу та інших негативних наслідків.

Наявність підстав для застосування права вето є поштовхом до здійснення Президентом України відповідних дій, спрямованих на реалізацію зазначеного права. При цьому чіткого порядку, якого повинен дотримуватися Президент України та інші суб'єкти, які беруть участь у законотворчому процесі, під час застосування права вето, Конституцією України не визначено. Окремі процедурні питання регламентовано Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [101], указами Президента України

«Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» [134], «Про Положення про Представника Президента у Верховній Раді України» [135], «Про Положення про Адміністрацію Президента України» [102] тощо.

Аналіз цих правових актів дає змогу визначити порядок застосування права вето Президентом України після надходження закону на його підпис.

1. Ознайомлення з текстом закону, його змістом, процедурою прийняття, а також супроводжуючими документами тощо. Як правило, первинну інформацію про закон, його соціально-економічне призначення тощо Президент України отримує від свого Представника у Верховній Раді України, який реалізує повноваження, визначені в Указі Президента «Про Положення про Представника Президента у Верховній Раді України» від 15 лютого 2008 р. [135], або інших уповноважених осіб.

2. Оцінка закону на предмет його відповідності Конституції України та іншим законам України, міжнародним актам, соціально-економічним і політичним засадам тощо. Звичайно, якісна оцінка закону не можлива без участі професіоналів і спеціалістів у різних правових, соціально-економічних та інших сферах. Цьому нині сприяє Адміністрація Президенту України, до структури якої входять радники, помічники, представники Президента України, а також департаменти та відділи з різних питань (наприклад, Відділ забезпечення взаємодії Президента України з Верховною Радою України, Головний державно-правовий департамент тощо) [136]. Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» [102] до повноважень Адміністрації Президента України відносяться такі: 1) забезпечення взаємодії Президента України з Верховною Радою України; 2) здійснення в установленому порядку експертизи прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентіві України, підготовка пропозицій щодо підписання законів або застосування щодо них права вето тощо.

Характерно, що порядок проведення економічної, юридичної, наукової експертизи законів, направлених на підпис Президенту України, не визначено. У Законі України «Про запобігання корупції» [137] регламентовано порядок провадження антикорупційної експертизи законодавчих актів. Однак суб'єктами її проведення виступають Міністерство юстиції України, Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, Національне агентство з питань запобігання корупції, проте не Президент чи Адміністрація Президента України. Тому на підпис Президента України закон надходить уже після проведення антикорупційної експерти. Тоді відкритим залишається питання про те, які саме види експертиз законів проводяться Адміністрацією Президента України, а також порядок їх здійснення.

За результатами оцінки законів Адміністрація Президента України надає свій висновок і відповідні рекомендації. Звичайно, остаточне рішення залишається за Президентом України, оскільки висновки Адміністрації Президента України мають рекомендаційний, а не категоричний характер.

3. Оформлення рішення про застосування права вето щодо законів, надісланих на підписання Президенту України. Як уже згадувалося раніше, у Конституції України та в інших нормативно-правових актах не визначається юридична форма застосування права вето. Відповідно до Конституції України та Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» [134] Президент України видає два види актів: укази та розпорядження. При цьому серед рішень, які оформлюються указами та розпорядженнями, відповідно до зазначеного указу, рішення про застосування права вето відсутнє. Тому можна зробити логічний висновок про те, що жодним із двох видів актів це рішення не оформлюється, а отже, порядок його підготовки та форма не регламентовано законодавством.

Деякі науковці під час визначення рішення глави держави про застосування права вето пропонують надати йому форму указу. Зокрема,

О. М. Кичалюк обґрунтовує свою позицію тим, що, по-перше, указ – це нормативний акт, який підлягає опублікуванню; по-друге, між указом і законом, який прийнято парламентом і який долає вето, є встановлена ієрархія [35, с. 8].

С. Г. Серьогіна зазначає, що указ глави держави про застосування вето щодо законів, прийнятих парламентом, мав би обов'язково публікуватися в офіційних виданнях у повному обсязі й містити: 1) підстави накладення вето; 2) перелік конкретних розділів, статей чи окремих норм, що суперечать Конституції України чи з якими не згоден Президент України; 3) вмотивовані та сформульовані пропозиції до Верховної Ради України стосовно тих положень закону, що заперечуються [20, с. 91]. Ця пропозиція заслуговує на схвалення, оскільки Президент України, застосовуючи право вето, впливає на хід і результати законотворчої діяльності, яка повинна мати відкритий і прозорий характер.

4. Повернення закону до Верховної Ради України разом із зауваженнями та пропозиціями або без таких. Як показує практика, застосування Президентом України права вето щодо законів здійснюється, як правило, з одночасним формулюванням зауважень і пропозицій. У них зазначається назва закону, до якого вносяться пропозиції, зміст зауважень, їх обґрунтування й конкретні пропозиції щодо всього закону або його окремих норм.

5. Здійснення контролю за ходом розгляду та врахуванням пропозицій та зауважень Президента України Верховною Радою. Для цього Президент України має свого Представника у Верховній Раді України. Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Представника Президента у Верховній Раді України» Представник інформує Президента України про хід і результати розгляду у Верховній Раді України та її органах документів, внесених Президентом України [135].

Отже, застосовуючи право вето, Президент України за допомогою допоміжних інститутів (Адміністрації Президента України, Представника у

Верховній Раді та ін.) здійснює аналіз та оцінку направлених йому на підпис законів, щоб визначити наявність або відсутність підстав для застосування права вето, надання пропозицій і зауважень до них тощо.

Однак, на думку деяких науковців, голова держави не повинен наділятися функціями оцінки відповідності або невідповідності закону процедурам його прийняття (тобто фактично конституційності закону), оскільки це прерогатива органів конституційного правосуддя. Зокрема, така думка висловлена Д. Ю. Скуратовим, який зазначив, що цілком справедливою буде така практика, коли глава держави в обов'язковому порядку підписує закон або накладає на нього вето, що не заважає йому потім звернутися до Конституційного Суду України для перевірки конституційності закону в установленому порядку [40, с. 165]. Із цією думкою можна погодитися лише частково. З одного боку, єдиним органом, уповноваженим визначати конституційність закону, згідно з Конституцією України, є Конституційний Суд України. Тому Президент України, якщо в нього є сумніви в тому, що закон не відповідає положенням Конституції України, може звернутися до Конституційного Суду України з відповідним конституційним поданням у порядку, визначеному Законом України «Про Конституційний Суд України» [138]. Однак на основі ч. 2 ст. 57 цього закону строк конституційного провадження не повинен перевищувати одного місяця. Це означає, що строк конституційного провадження є більшим за строк, протягом якого Президент України може застосувати право вето (15 днів). Відповідно до ч. 2 ст. 102 Конституції України Президент України є гарантом додержання Конституції України, тому Президент України після надходження закону на підпис оцінює його в тому числі на предмет конституційності, оскільки такої оцінки не можливо уникнути, адже цього потребує своєчасне застосування права вето. Отже, оцінка законів, у тому числі щодо їх відповідності Конституції України, є обов'язком Президента України, виходячи зі змісту вищезазначених положень Конституції України,

та необхідним етапом у процедурі застосування права вето Президентом України.

Таким чином, застосування права вето Президентом України здійснюється в декілька етапів, які в системі утворюють єдину узгоджену процедуру. Однак деякі етапи цієї процедури залишаються недостатньо врегульованими.

Ще одним питанням, яке необхідно з'ясувати в контексті розгляду процедури застосування права вето Президентом України, є строк, протягом якого він може застосувати це конституційне право.

Відповідно до ч. 2 ст. 94 Конституції України [1] Президент України може застосувати право вето протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону на підписання. Цей строк є достатнім для того, щоб провести аналіз та оцінити закон і прийняти рішення щодо застосування права вето або його підписання й оприлюднення. Для порівняння: в інших державах встановлено такі строки застосування права вето главами держав: Польщі – 21 день, Франції – 15 днів, США – 10 днів, Бразилії – 15 днів, РФ – 14 днів [2].

Роз'яснення щодо порядку обчислення строків підписання закону Президентом України або застосування щодо нього права вето викладено в Рішенні Конституційного Суду України від 7 липня 1998 р. № 11-рп98 [105]. У ньому зазначено, що перебіг п'ятнадцятиденного строку, а також десятиденного строку, що передбачені ч. 2 та ч. 4 ст. 94 Конституції України, треба обчислювати в календарних днях. При цьому строки підписання та офіційного оприлюднення Президентом України законів України починаються з наступного дня після їх отримання Президентом України. Якщо закінчення п'ятнадцятиденного та десятиденного строку припадає на вихідний або святковий день, то днем закінчення цього строку є наступний робочий день [105]. Отже, Конституційний Суд України чітко визначив порядок обчислення відповідних строків.

Однак, незважаючи на це, вітчизняні науковці вказують на факти неодноразового порушення главою держави цих строків. Зокрема, як

приклади таких порушень наводяться Закон України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України», який було повернуто через 20 днів, Закон України «Про Рахункову палату» – через 18 днів тощо [139, с. 137].

Варто зазначити, що такі порушення були досить частими до прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII [51], яким було доповнено ст. 94 Конституції України положенням про те, що якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України й опубліковується за його підписом [1]. Однак такий альтернативний порядок оприлюднення законів можливий лише в тому випадку, якщо Президент України відмовляється його підписувати після повторного надходження на підписання після того, як вето було подолане. Тому можливість порушення п'ятнадцятиденного строку підписання або застосування права вето щодо закону, який уперше надійшов на підпис Президенту України, теоретично залишається актуальним. Це питання потребує належного врегулювання.

Таким чином, конституційно-правова процедура застосування права вето Президентом України являє собою послідовність взаємообумовлених етапів, на кожному з яких реалізуються відповідні дії, спрямовані на здійснення цього права. Чіткість регламентування цієї процедури є умовою ефективного й обґрунтованого застосування права вето, наслідком чого є покращення якості законів і всього законотворчого процесу тощо. Однак, як було з'ясовано, деякі з етапів досліджуваної процедури не достатньо врегульовані в чинному законодавстві. Зокрема, це стосується порядку проведення оцінки (експертизи) законів Адміністрацією Президента України, порядку оформлення пропозицій та зауважень та ін. У зв'язку із цим необхідно усунути відповідні законодавчі прогалини, про що більш детально бути йти мова в наступному розділі.

2.2 Правові наслідки застосування права вето Президентом України та способи його подолання

Застосування права вето Президентом України спричиняє конкретні правові наслідки, які безпосередньо впливають на результати законотворчої діяльності Верховної Ради України. Тому, використовуючи це право, Президент України контролює якість змісту законів, їх конституційність, економічну та соціальну обґрунтованість тощо. Однак відносний характер права вето Президента України означає, що за наявності визначених Конституцією України підстав та умов воно може бути подолане законодавчим органом.

Таким чином, правові наслідки, порядок та умови подолання права вето є тими елементами конституційно-правового механізму його застосування, які визначають кінцеві результати реалізації відповідного права Президента України. Їх аналіз дозволить прослідкувати ефективність і реальні наслідки застосування Президентом України свого права вето.

Статтею 94 Конституції України визначено, що наслідком застосування права вето Президентом України є повернення його на повторний розгляд до Верховної Ради України [1]. Рішенням Конституційного Суду України від 7 липня 1998 р. № 11-рп/98 було роз'яснено ч. 4 ст. 94 Конституції України. Зокрема, Конституційний Суд України дійшов висновку, що застосоване Президентом України вето щодо прийнятого закону своїм юридичним наслідком має скасування останніх результатів голосування за нього й відкриття процедури його повторного розгляду у Верховній Раді України, яка має право враховувати або не враховувати пропозиції Президента України до закону та прийняти його знову. Врахування цих пропозицій Верховною Радою України виступає як конституційна передумова підписання та офіційного оприлюднення закону Президентом України [105].

Таким чином, виходячи з наведеного тлумачення змісту ч. 4 ст. 94 Конституції України, можна дійти висновку, що в найбільш загальному вигляді правовими наслідками застосування права вето Президентом України є такі:

- 1) скасування результатів голосування за закон, що надісланий на підписання Президенту України;
- 2) відкриття процедури повторного розгляду закону, проте вже з урахуванням пропозицій і зауважень Президента України;
- 3) прийняття або відхилення Верховною Радою України пропозицій і зауважень Президента України;
- 4) повторне прийняття закону в новій (з урахуванням пропозицій і зауважень Президента України) або в попередній (без урахування відповідних пропозицій і зауважень) редакції.

У зв'язку із цим В. Ф. Погорілко, Л. Т. Кривенко та інші зазначають, що вето Президента України стає над законом, перешкоджає введення його в дію [19, с. 17]. Однак погодитися з такою думкою складно як із позиції науково-правової теорії, так і юридичної техніки, адже, як відомо, закон має найвищу юридичну силу, в Україні діє принцип верховенства права. Крім того, право вето Президента України має відносний, а не абсолютний характер. Тому говорити про те, що воно стоїть над законом не можна, оскільки це не відповідає правовій дійсності.

У науковій літературі пропонуються різні варіанти конкретизації та узагальнення правових наслідків застосування права вето главою держави. Розглянемо деякі з них.

Так, А. Н. Шохін вважає, що якщо розбіжності мають принциповий характер, тобто Президент України не згоден із самою концепцією законопроекту, то можна задуматися й про доцільність його прийняття взагалі (оскільки в нього дуже мало шансів коли-небудь стати законом). Якщо ж розбіжності є незначними, то можна намічати шляхи переробки тексту законопроекту під час підготовки його до другого читання [140, с. 63].

Отже, науковець фактично вказує на те, що глава держави має принциповий та вирішальний вплив на хід законотворчої діяльності парламенту. Звичайно, застосування права вето Президентом України справляє значний вплив на законотворчість у державі, однак він не може бути вирішальним і не повинен повністю або частково підміняти повноваження єдиного законодавчого органу – Верховної Ради України, не залишаючи їй «права вибору».

Із цього приводу більш вдалою видається думка В. А. Шатіло, який зазначає, що після того, як Президент України повернув закон у парламент із зауваженнями, Верховна Рада України може врахувати ці зауваження Президента України, доопрацювати закон, повторно його розглянути, схвалити та знову направити Президенту України на підпис. Проте вона може й не погодитися із зауваженнями Президента України та внести цей закон у попередній редакції на повторний розгляд із тим, щоб подолати президентське вето. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш, як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів [28, с. 116]. Отже, науковець розмежовує два можливі наслідки застосування права вето за критерієм прийняття або відхилення пропозицій Президента України парламентом.

Подібної думки дотримується А. З. Георгіца. Він вказує на те, що «опротестований законопроект разом із посланням направляється главою держави парламенту», який може:

- 1) прийняти заперечення глави держави, внести відповідні зміни в законопроект і знову відправити його для отримання санкції («капітуляція»);
- 2) відхилити заперечення глави держави, для чого необхідне повторне схвалення законопроекту кваліфікованою більшістю голосів [8, с. 332].

За юридичними наслідками наданих Президентом України пропозицій щодо прийнятого Верховною Радою України та надісланого на підпис закону Я. О. Берназюк запропонував класифікувати пропозиції Президента України таким чином:

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 із 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 [141, с. 64]. На сьогодні запропонована науковцем класифікація, на нашу думку, є найбільш повною й такою, що враховує всі допустимі дії парламенту у випадку повернення закону в порядку застосування права вето Президентом України та їх результати.

Деякі науковці, досліджуючи питання правових наслідків застосування права вето, більше виходять із процесуальної позиції, зокрема звертаються до процедури подальшої роботи парламенту з повернутим законом.

Так, Л. І. Дмитрієва справедливо вважає, що під час відхилення главою держави закону в порядку застосування права вето з'являється ще одна стадія законодавчого процесу [32, с. 102].

Самостійність стадії повторного розгляду закону, повернутого Президентом України в порядку застосування права вето, підтверджується тим, що, по-перше, вона має свої межі (починається надходженням закону від Президента України й закінчується повторним голосуванням у Верховній Раді України та визначенням його результатів); по-друге, за результатами проходження цієї стадії закон набуває нової якості, оскільки остаточно може бути прийнятий вже в новій редакції.

О. В. Бойко виділяє такі етапи повторного розгляду закону парламентом після його повернення Президентом України:

- 1) повернення закону до Секретаріату Верховної Ради України із зауваженнями та пропозиціями для повторного розгляду парламентом;
- 2) проведення нового голосування в парламентів щодо закону в цілому;
- 3) розгляд структурних частин закону, до яких Президент України зробив зауваження, а також норм, пов'язаних із ними;
- 4) якщо Верховна Рада України вносить сформульовані нею поправки до закону, то Президент України може знову повернути виправлений закон до парламенту з новими зауваженнями, а якщо приймає закон у незмінному вигляді або зі сформульованими Президентом України пропозиціями чи поправками (усіма або їх частиною), Президент України повинен підписати його [7, с. 174]. Запропоновані науковцем етапи розгляду закону треба дещо уточнити в контексті оновленого законодавства.

Зокрема, необхідно зазначити, що на сьогодні процедура повторного розгляду закону, повернутого Президентом України в порядку застосування права вето, регламентована главою 23 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [101].

Аналіз положень цієї глави дозволяє виділити такі етапи повторного розгляду закону, повернутого Верховною Радою України:

- 1) надходження до Верховної Ради України (її апарату, який функціонує на підставі Розпорядження Голови Верховної Ради «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України» від 28 серпня 2011 р. №769 [142]) закону, направлено на підпис Президенту України та повернутого ним із зауваженнями та пропозиціями;
- 2) опрацювання пропозицій і зауважень Президента України головним комітетом Верховної Ради України, проведення за необхідності їх експертизи та здійснення інших підготовчих дій відповідно до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. [143]. Активну участь в опрацюванні пропозицій Президента України бере секретаріат комітету Верховної Ради України, який діє відповідно до Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про секретаріат

комітету Верховної Ради України» від 22 лютого 2008 р. № 305 [144]. Для забезпечення підготовки комітетами Верховної Ради України остаточної редакції закону у вигляді порівняльної таблиці Верховна Рада України видає відповідну постанову, у якій міститься доручення, адресоване конкретній комісії чи комітету [145;146;147];

3) підготовка головним комітетом остаточної редакції закону з урахуванням пропозицій і зауважень Президента України у вигляді порівняльної таблиці, яка містить: а) текст статей прийнятого закону, до яких Президент України пропонує внести зміни; б) текст змін, запропонованих Президентом України; в) рішення головного комітету щодо кожної запропонованої пропозиції та його коротке обґрунтування; г) остаточний текст відповідних статей, частин або пунктів статей, який рекомендується головним комітетом для прийняття Верховною Радою. Якщо пропозиції Президента України зводяться до вимоги відхилити прийнятий закон, порівняльна таблиця не подається. При цьому інші комітети з власної ініціативи або за зверненням головного комітету можуть розглянути пропозиції Президента України на своїх засіданнях і не пізніш як у десятиденний строк із дня надходження такого звернення надіслати свої висновки до головного комітету [101];

4) направлення в разі необхідності пропозицій Президента України Головою Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Першим заступником або заступником Голови Верховної Ради України для надання висновку у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради;

5) розгляд Верховною Радою України закону разом з опрацьованими пропозиціями й зауваженнями Президента України не пізніш як через 30 днів після його повернення:

– заслуховування доповіді пропозицій посадовою особою, визначеною Президентом України;

– заслуховування співдоповіді головного комітету, надання доповідачем і співдоповідачем відповідей на запитання народних депутатів;

– постановка на пленарному засіданні на голосування пропозицій Президента України в тому порядку, у якому вони викладені Президентом України, або в іншому визначеному Верховною Радою України порядку;

– обговорення окремих пропозицій Президента України до поверненого ним закону в разі прийняття відповідного процедурного рішення Верховною Радою України.

Цій процедурі передуює прийняття Верховною Радою України відповідної постанови про внесення до порядку денного повторного розгляду закону [148;149;150;151];

б) оформлення закону з пропозиціями Президента України, прийнятого після повторного розгляду або попередньої редакції в разі подолання вето, подання його на підпис Голові Верховної Ради України та невідкладне направлення його Президентові України на підписання. Прикладом постанови, прийнятою Верховною Радою України за результатами повторного розгляду закону з урахуванням пропозицій Президента України, є Постанова «Про вето Президента України на Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус народного депутата України», у якій зазначено: схвалити в повторному розгляді Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус народного депутата України», погодившись із зауваженням Президента України до останнього речення ч. 2 ст. 32 про виключення його із закону [151].

Отже, підсумовуючи вищенаведене, вважаємо, що всю сукупність можливих правових наслідків застосування права вето Президентом України необхідно певним чином систематизувати, об'єднавши в групи та підгрупи. Насамперед усі правові наслідки необхідно поділити на матеріальні та процесуальні (процедурні).

До матеріальних правових наслідків доцільно віднести скасування результатів голосування за закон у редакції, що направлений на підпис Президенту України; прийняття закону в попередній редакції без врахування

зауважень і пропозицій Президента України або подолання вето Президента України та ухвалення попередньої редакції закону тощо.

До процесуальних наслідків належать відкриття процедури розгляду пропозицій і зауважень Президента України в головному комітеті Верховної Ради України, проведення експертизи та опрацювання відповідних пропозицій Президента України, проведення повторного голосування за закон із врахуванням пропозицій і зауважень Президента або за попередню його редакцію тощо.

Крім того, правові наслідки застосування права вето Президентом України можуть бути імперативними (тобто обов'язковими, безальтернативними) та диспозитивними (такими, що допускають вибір із декількох можливих варіантів).

При цьому до обов'язкових правових наслідків відносяться скасування останніх результатів голосування за закон, щодо якого застосоване право вето Президентом України; необхідність проведення повторного голосування за нову редакцію закону з урахуванням пропозицій і зауважень Президента України тощо.

Альтернативними наслідками застосування права вето Президентом України щодо законів, прийнятих Верховною Радою України, можуть бути такі: прийняття нової редакції закону з урахуванням пропозицій і зауважень Президента України або відмова від прийняття закону взагалі чи подолання вето Президента України та прийняття попередньої редакції закону; необхідність проведення експертизи пропозицій і зауважень Президента України тощо.

Отже, застосування Президентом України права вето щодо закону, прийнятого Верховною Радою України, може мати один із таких кінцевих результатів:

- 1) прийняття закону в новій редакції з урахуванням пропозицій та зауважень Президента України. У цьому разі закон направляється на підпис Президента України, для його прийняття не вимагається набрання двох

третин від конституційного складу Верховної Ради України схвальних голосів. Закон приймається звичайною більшістю;

2) відмова від прийняття закону (за рекомендаціями Президента України) або ненабрання необхідної кількості голосів для його прийняття або подолання права вето, у результаті чого закон не приймається взагалі. У цьому випадку можливе повторне доопрацювання законопроекту, внесення до нього інших змін і доповнень або формування нової редакції законопроекту, який знову має пройти всі етапи його прийняття;

3) прийняття закону з урахуванням пропозицій і зауважень Президента України, а також із внесеними до нього іншими поправками, які не мали місця в попередній редакції закону. Тобто в цьому разі фактично на підпис Президенту України направляється новий закон, який ще не був ним розглянутий саме в такій редакції. Тому Президент України знову може застосувати право вето та повернути закон без підпису або підписати та оприлюднити його. При цьому на практиці може виникнути спірне питання з приводу того, чи може Президент України в розглянутому випадку висловити свої зауваження та пропозиції до тих норм і положень закону, які вже містилися в ньому під час первинного направлення на підписання. За логікою це буде означати повторне застосування права вето, що є не допустимим за Конституцією України. Проте якщо взяти до уваги той факт, що в Україні Президент має право повного вето (тобто воно застосовується до всього закону), то якщо до нього внесено поправки, які були відсутні в попередній редакції закону (щодо якого було застосовано право вето), то фактично цей закон вважається новим і до нього в цілому може бути знову застосовано це право, не залежно від того, до яких із його положень Президент України висловлює свої зауваження;

4) прийняття закону в старій редакції, у якій не враховано пропозиції та зауваження Президента України. Для цього вимагається набрання не менше двох третин схвальних голосів від конституційного складу Верховної Ради України; після чого в Президента України виникає зобов'язання підписати та

оприлюднити такий закон. Саме в цьому випадку закон приймається як результат подолання вето Президента України.[152, с.286]

Проведемо статистичний аналіз правових наслідків, які на практиці мали місце під час застосування Президентом України права вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою України різних скликань.

Відразу необхідно зауважити, що найчастіше закон ухвалювався з урахуванням пропозицій і зауважень Президента України. Що стосується випадків подолання Верховною Радою України вето, то вони є поодинокими [91].

Так, під час роботи Верховної Ради України I скликання (травень 1990 р. – травень 1994 р.) з 2 законів, щодо яких було застосоване право вето, обидва (100%) було знято з розгляду, тобто вони не були прийняті.

Протягом роботи Верховної Ради України II скликання (травень 1994 р. – травень 1998 р.) із 133 ветованих законів, 9 (7%) прийнято з подоланням вето; 69 (52%) прийнято з урахування пропозицій та зауважень Президента України; 4 (3%) прийнято в доопрацьованій редакції; 15 (11%) не прийнято та знято з розгляду. Крім того, 21 (16%) закон, повернутий Президентом України, взагалі повторно не розглядався.

До Верховної Ради України III скликання (травень 1998 р. – квітень 2002 р.) було повернуто Президентом України в порядку застосування права вето 322 закони. Із них 180 (56%) прийнято з урахування пропозицій і зауважень Президента України; 78 (24%) не прийнято та знято з розгляду; 46 (15%) повторно не розглядалися. Отже, за цей період не було жодного випадку подолання вето Президента України парламентом.

Під час роботи Верховної Ради України IV скликання (березень 2002 р. – березень 2006 р.) з 356 законів, повернутих у порядку застосування права вето Президентом України, усього 2 (0,5%) закони прийнято з подоланням вето; 206 (58%) прийнято з урахування пропозицій і зауважень Президента України; 79 (31%) не прийнято та знято з розгляду; 46 (18%) повторно не розглядалися.

Верховна Рада України V скликання (березень 2006 р. – квітень 2007 р.) змогла подолати вето Президента лише щодо 6 (6%) із 99 ветованих законів; 25 із них (25%) прийнято з урахування пропозицій і зауважень Президента України; 13 (13%) прийнято в доопрацьованій редакції; 26 (26%) не прийнято та знято з розгляду; 2 (2%) направлено на доопрацювання; 24 (24%) повторно не розглядалися.

Протягом роботи Верховної Ради України VI скликання (листопад 2007р. – грудень 2012 р.) Президентом було застосоване право вето щодо 209 законів, з яких 6 (3%) прийнято з подоланням вето; 77 (37%) прийнято з урахування пропозицій та зауважень Президента України; 9 (4%) прийнято в доопрацьованій редакції; 82 (39%) не прийнято та знято з розгляду; 2 (1%) направлено на доопрацювання; 14 (7%) повторно не розглядалися.

Верховна Рада України VII скликання (жовтень 2012 р. – листопад 2014 р.) не змогла подолати вето, застосоване щодо 28 законів. При цьому 5 (18%) із них прийнято з урахування пропозицій і зауважень Президента України; 2 (7%) прийнято в доопрацьованій редакції; 10 (36%) не прийнято та знято з розгляду; 2 (7%) направлено на доопрацювання; 9 (32%) повторно не розглядалися [91].

Отже, можна зробити такі висновки.

По-перше, значна кількість законів після повернення їх Президентом України в порядку застосування права вето не розглядалися повторно парламентом. Зі змісту ст. 94 Конституції України [1] не можна зробити однозначного висновку про те, чи може парламент відмовитися від повторного розгляду закону, повернутого Президентом України, а також від розгляду пропозицій і зауважень останнього. Водночас таке право чітко прописано в ч. 2 ст. 132 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Зокрема, у цій нормі зазначено, що закон, повернений Президентом України до Верховної Ради України для повторного розгляду, після його підготовки в головному комітеті розглядається позачергово на пленарному засіданні Верховної Ради України, не пізніш як через 30 днів

після його повернення з пропозиціями Президента України, якщо Верховною Радою України не прийнято іншого рішення [101]. Іншим рішенням може стати в тому числі відмова від повторного розгляду закону. На нашу думку, конституційність цього положення викликає сумніви. Треба звернути увагу на те, що пропозиції та зауваження Президента України до закону, який він повертає до Верховної Ради України в порядку застосування права вето, обов'язково підлягають розгляду в головному комітеті, а закон із їх урахуванням готується до повторного голосування. Однак повторного голосування за підготовлений закон може не відбутися.

Отже, зважаючи на те, що застосування права вето Президентом України утворює додаткову (факультативну) стадію законотворчості – повторний розгляд, то вона має бути пройдена й завершена прийняттям відповідного рішення (прийняття або неприйняття закону в одній із його редакцій – з врахуванням зауважень Президента України або без них). Тому положення ч. 2 ст. 132 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», зокрема фразу «якщо Верховною Радою не прийнято іншого рішення», необхідно переглянути.

По-друге, частка законів, які не були прийняті повторно Верховною Радою України в жодному з варіантів – з урахуванням пропозицій Президента України чи без них, складає від 7% до 30%. Це свідчить про те, що Президент України та парламент України не дійшли згоди, не знайшли політичного та правового компромісу, при цьому останній відсутній як між цими суб'єктами правотворчості, так і в середині самої Верховної Ради України.

З проведеного статистичного аналізу можна також зробити висновок, що в разі, якщо закон після повторного розгляду все ж таки приймається Верховною Радою України, то в більшості випадків це відбувається з урахуванням пропозицій Президента України. Що стосується випадків подолання вето Президента України парламентом України, то їх кількість за весь досліджуваний період не перевищувала 7%. Однозначно визначити

причини цього явища не можна. З одного боку, це означає, що пропозиції та зауваження Президента України є конструктивними й дійсно вказують на недоліки прийнятого закону, його суперечності та прогалини. Однак також це може свідчити про складність конституційно визначеної процедури подолання вето, про великий політичний вплив Президента України в парламенті тощо.

Отже, детальніше зупинимося на конституційній процедурі подолання вето Президента Верховною Радою України.

Так, відповідно до ст. 94 Конституції України для подолання вето Президента України, застосованого щодо законів, прийнятих Верховною Радою України, вимагається його прийняття під час повторного розгляду не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України [1]. У правовій науці така більшість носить назву кваліфікованої. Практика, коли конституціями або іншим законодавством встановлена вимога щодо можливості подолання вето кваліфікованою більшістю голосів парламенту, знайома для багатьох держав, у яких існує цей інститут. Тому, як зауважує Д. М. Белов, установлення вимоги подолання президентського вето кваліфікованою більшістю не є чимось винятковим [4, с. 14]. Проте в Україні, на відміну від деяких країн світу, відсутній конституційно-правовий механізм заперечення необґрунтованого й безпідставного застосування права вето Президентом України.

Такий механізм, зокрема, існує в США. У цій державі сильним та ефективним засобом нейтралізації Конгресом свавілля президентської влади стало застосування законодавчого вето. Воно являє собою заборону, яка накладається Конгресом у цілому, однією з його палат або відповідним постійним комітетом на нормативні акти, що приймаються Президентом США, делеговані Конгресом, у тому числі стосовно тих актів, якими Президент США накладає вето. Уповноваження на здійснення законодавчого вето міститься щоразу у відповідному акті Конгресу. Сам акт застосування

законодавчого вето здійснюється прийняттям спільної або простої резолюції [153, с. 113–114; 8, с. 375].

В Україні Конституцією України визначено лише один можливий спосіб подолання вето Президента України – повторне схвалення закону без урахування пропозицій і зауважень Президента кваліфікованої більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради України.

Процедурно подолання вето Президента України відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [101] складається з таких послідовних дій:

- 1) голосування за підготовлений головним комітетом текст закону, складеного з урахуванням зауважень і пропозицій Президента України;
- 2) відхилення за результатами голосування закону з урахуванням зауважень і пропозицій Президента України;
- 3) голосування за первинну редакцію закону, у якій він був направлений на підпис Президенту та був ним відхилений у порядку застосування права вето;
- 4) підтримання не менш ніж двома третинами голосів від конституційного складу Верховної Ради України тексту закону без урахування пропозицій Президента України.

Для досягнення такого результату повинні бути виконані принаймні такі умови: по-перше, присутність на пленарному засіданні Верховної Ради України під час повторного розгляду закону, повернутого Президентом України, більше двох третин народних депутатів від конституційного складу парламенту; по-друге, правова єдність парламенту, наявність чіткої законотворчої стратегії; по-третє, незгода парламенту з внесеними Президентом України пропозиціями щодо повернутого закону або обґрунтування їх безпідставності після проведення їх експертизи або в іншому порядку. Усі означені умови повинні існувати одночасно, що на практиці зустрічається вкрай рідко. Саме цим частково можна пояснити

незначну кількість випадків подолання вето Президента України парламентом.

У процесі повторного розгляду закону, повернутого Президентом України, важливу роль відіграє його Представник у Верховній Раді України. Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України» [135] роль зазначено суб'єкта полягає в такому:

1) здійсненні представництва на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів пропозицій Президента України до законів, повернутих главою держави для повторного розгляду;

2) інформуванні Президента України про хід і результати розгляду у Верховній Раді України та її органах пропозицій і зауважень до законів, повернутих Президентом України;

3) внесенні в установленому порядку на розгляд Президента України в разі потреби пропозицій щодо представлення, супроводження у Верховній Раді України внесених Президентом України пропозицій до законів, повернутих ним для повторного розгляду;

4) участі за дорученням Президента України в роботі узгоджувальних та інших комісій, експертних груп, які утворює Верховна Рада України, її органи для розгляду та оцінки пропозицій і зауважень Президента України до закону, повернутого ним у порядку застосування права вето.

Якщо вето Президента України буде подолане в установленому Конституцією України порядку, то згідно зі ст. 94 Конституції України Президент України зобов'язаний підписати закон та оприлюднити його. Отже, за загальним правилом Президент України не має права повторно застосовувати право вето щодо одного й того ж закону. Виняток становить лише випадок, коли до закону вносились інші поправки, які не пов'язані із зауваженнями та пропозиціями Президента України. Щодо прийняття Верховною Радою України закону після повторного розгляду з урахуванням пропозицій Президента України Конституційний Суд України в Рішенні від

7 липня 1998 р. № 11-рп/98 [105] зазначив, що в цьому разі глава держави зобов'язаний підписати його та офіційно оприлюднити в десятиденний строк. Таким чином, згідно зі ст. 94 Конституції України допускається повторне застосування права вето Президентом України щодо одного й того ж закону лише в одному випадку – коли до закону внесено поправки, не пов'язані з пропозиціями Президента України.

Завершальним етапом у процедурі прийняття законів, у тому числі тих, щодо яких було застосоване право вето, яке було подолано під час повторного розгляду законів, або які були прийняті з урахуванням зауважень та пропозицій Президента України, є їх підписання та оприлюднення.

О. Т. Волощук із цього приводу зазначає, що підписання законів у будь-якому випадку не може розглядатися як підтвердження чи непідтвердження відповідності законів Конституції України, у тому числі стосовно порядку їх прийняття. У зв'язку із цим науковець пропонує доповнити п. 30 ст. 106 Конституції України та сформулювати його в такій редакції: «Має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (окрім 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» [111, с. 160]. Однак погодитися з такою пропозицією складно, оскільки в цьому випадку Конституційний Суд України буде переобтяжений, тому, якщо гарант Конституції України прийме самостійне рішення, це буде нормальною практикою.

Науковці неодноразово торкалися проблеми порушення Президентом України строків підписання закону, щодо якого було застосовано, а потім подолано вето, а також усупереч вимозі ст. 94 Конституції України повторне застосування права вето щодо деяких законів. Як приклад науковці наводять такі закони, як «Про статус слідчих» (право вето застосоване п'ять разів), «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і

тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» (тричі) [8, с. 25], «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» (двічі), «Про Кабінет Міністрів України» (вісім разів), «Про вибори народних депутатів України» (п'ять разів) [28, с. 119; 141, с. 64], «Про місцеві державні адміністрації» (два рази) [154, с. 103] тощо.

Апеляційний суд м. Києва 15 жовтня 2002 р. навіть виніс постанову, якою, крім іншого, зобов'язав Президента України підписати закони «Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України» та «Про Кабінет Міністрів України» [155]. Однак Верховний Суд України своєю Ухвалою від 27 грудня 2002 р. скасував постанову Апеляційного суду м. Києва у зв'язку з тим, що судді цього суду всупереч зазначеним вимогам Конституції України та Кримінального процесуального кодексу України, розпочали тим самим публічне кримінальне переслідування особи від імені держави, взяли на себе не властиву судові функцію обвинувачення, вийшли за межі своєї компетенції, наперед висловили свою думку про наявність у діях особи складу злочину [156]. На сьогодні це була єдина спроба притягнути Президента України до відповідальності за відмову підписувати закон, вето щодо якого було подолано. Інші подібні прецеденти в судовій практиці відсутні.

Здавалося б проблему повторного застосування права вето Президентом України та порушення десятиденного терміну підписання та оприлюднення законів, повторно направлених на підпис Президента України, повинен був вирішити конституційний Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [51], яким внесено доповнення до ст. 94 Конституції України, де уточнюється, що в разі не підписання Президентом України закону, повторно направлено на підпис (після подолання вето або ухвалення закону з урахуванням пропозицій Президента України), він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України й опубліковується за його підписом. Однак, як показує

практика, проблема повторного застосування Президентом України права вето все ще залишається актуальною.

Про це свідчить той факт, що, наприклад, стосовно Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо встановлення цін (тарифів)» від 27 листопада 2014 р. Президентом України було двічі застосовано право вето: 3 березня 2015 р. та 4 травня 2015 р. [122]. Другий раз право вето було застосоване до тексту закону всупереч тому, що в ньому було враховано перші пропозиції та зауваження Президента України.

Таким чином, на сьогодні в конституційно-правовому регулюванні процедури, що розпочинається після фактичного застосування Президентом України права вето, існує багато прогалин і недоліків, які спричиняють порушення строків підписання закону, неодноразове застосування права вето та інші негативні наслідки. Крім того, треба вказати на неточності та розбіжності деяких законодавчих актів із положеннями Конституції України (наприклад, ч. 2 ст. 132 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»). Тому необхідно вдосконалити конституційно-правове регулювання в цій сфері: уточнити в ст. 94 Конституції України наслідки, які можуть виникнути для Президента України в разі невиконання ним свого обов'язку щодо своєчасного підписання законів; перевірити конституційність деяких положень Закону України «Про Регламент Верховної Ради» тощо.

2.3 Конституційно-правові принципи та гарантії застосування права вето Президентом України

Конституційно-правовий механізм застосування права вето Президентом України щодо законів, прийнятих Верховною Радою України, не може нормально функціонувати без дії відповідних конституційно-правових принципів, що лежать в основі цього права, та гарантій його реалізації. Зокрема, відсутність відповідних гарантій робить приписи конституційно-правових норм неефективними, оскільки саме гарантії

виконують забезпечувальну та охоронну функцію в механізмі застосування права вето. Принципи у свою чергу слугують тим основоположним началом, яке визначає демократичну природу досліджуваного конституційного інституту.

Таким чином, вивчення конституційно-правових принципів і гарантій застосування права вето Президентом України дозволить визначити наявність реального механізму забезпечення виконання конституційно-правових норм, що регламентують застосування права вето, а також те, наскільки інститут права вето Президента України відповідає демократичним та правовим засадам державного та суспільного розвитку.

Виходячи з юридичної природи категорій «принципи» та «гарантії», вважаємо, що насамперед необхідно розглянути першу з них.

Так, категорія «принцип» визначається в таких основних словникових значеннях: 1) основа організації дії якого-небудь приладу, машини тощо [157, с. 1107]; 2) основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, світогляду, теоретичної програми; 3) внутрішнє переконання людини, що визначає його ставлення до дійсності, норми поведінки й діяльності; 4) основна особливість в організації чого-небудь [116, с.692]; 5) першооснова, керівна ідея, основне правило поведінки [158, с.130].

Таким чином, категорія «принцип» має широку сферу застосування не тільки в правознавстві, а і в інших галузях суспільної діяльності, зокрема у філософії, психології тощо. Етимологічна природа цього поняття свідчить про те, що в його основі лежать філософські категорії «ідея», «першооснова», «світогляд», що ускладнює його усвідомлення й застосування на практиці.

Так, поняття «ідея» тлумачиться таким чином: 1) складне поняття, уявлення, що відображає узагальнення досвіду та виражає ставлення до дійсності; 2) основна, головна думка, задум, що визначає зміст чого-небудь; 3) уявний образ чого-небудь; 4) думка, намір, план [159, с. 617]. Першооснова – первісна сутність чого-небудь [160, с. 360]. Світогляд – це система поглядів на життя, природу й суспільство [161, с. 46].

Отже, принцип – складна багатогранна категорія, яка використовується в різних галузях суспільної й людської діяльності, є основою їх взаємовідносин та правовідносин. Це поняття відображає сутність певного явища, те, якими найважливішими рисами воно має характеризуватися за уявленнями й переконаннями, що панують у суспільстві. Логічно припустити, що принципи – це динамічна історично мінлива категорія, яка змінюється разом з уявленнями та переконаннями, що панують у суспільстві. Разом із тим на кожному конкретному історичному етапі суспільного та державного розвитку принципи відзначаються стійкістю й постійністю, оскільки відображають першооснову відповідного явища. Це є однією з особливостей цього поняття.

У зв'язку із широкою сферою застосування досліджуваної категорії в правовій науці зустрічаються різноманітні підходи до визначення поняття «принципи». Розглянемо деякі з них.

С. С. Алексєєв вважає, що принципи – це керівні ідеї, що характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві, та, з одного боку, виражають закономірності права, а з іншого – являють собою найбільш загальні норми, що діють в усій сфері правового регулювання й поширюються на всіх суб'єктів, які або прямо сформульовані в законі, або виводяться із загального змісту законодавства [162, с. 131]. Подібної концепції дотримується К. Г. Волинка [163, с. 31].

Формулюючи визначення поняття «принципи права», науковці відмічають його відмінні риси.

1. Закріплення в правових нормах або виведення їх із змісту цих норм. С. С. Алексєєв та К. Г. Волинка відмічають, що закріплення навіть правових принципів у законодавстві не є обов'язковим. Однак деякі науковці, зокрема Г. В. Щекін, стверджують, що особливістю цієї категорії є те, що правові принципи повинні мати обов'язкове правове оформлення, повинні відповідати цілям і функціям соціальної системи [164, с. 324].

Пряме закріплення правових принципів характерне для більшості законодавчих актів України, де в одній або декількох статтях перераховано відповідні принципи. Наприклад, у Законі України «Про вибори Президента України», зокрема в ст. ст. 1–10, визначаються основні принципи організації та участі у виборах Президента України та розкривається зміст кожного з них [165]. При цьому в деяких законодавчих актах вживається поняття «принцип» [166;167], а в інших – «засади» [1;165;168]. Проте аналіз статей законодавчих актів, у яких визначено принципи та засади, дозволяє зробити два висновки. По-перше, ці категорії вживаються як ідентичні. По-друге, в законодавчих актах закріплено невичерпний перелік відповідних принципів. У зв'язку із цим можна стверджувати, що деякі з них постають саме зі змісту закону.

Конституційний Суд України в Рішенні в справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 2 ст. 5, ч. 3 ст. 9 Закону України «Про ціни і ціноутворення» та розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про ціни і ціноутворення» від 10 лютого 2000 р. № 2-рп/2000 [169] висловив правову позицію стосовно розуміння категорії «засади» у співвідношенні з правовим регулюванням цін і тарифів. Зокрема, у рішенні зазначено, що засади цінової політики – це відправні, вихідні ідеї, які виражають найважливіші підвалини й закономірності політики цін, водночас це відносно самостійна, відокремлена від конкретного регулювання цін і тарифів, категорія. Головною метою засад цінової політики є спрямування й забезпечення збалансованості всього механізму ціноутворення, єдності в регулюванні відносин у цій сфері.

Отже, у наведеному контексті категорії «засади» та «принципи» є ідентичними. При цьому їх основним призначенням є забезпечення єдності та збалансованості правового регулювання в різних сферах суспільних відносин.

2. Характеризують зміст права, закономірності його розвитку. Це означає, що принципи відображають не тільки існуючу сутність права, його роль і значення в житті суспільства, а й дозволяють виявити напрями його подальшого розвитку, формування, спрогнозувати їх тощо;

3. Являють собою найбільш загальні норми, тобто принципи самі по собі виступають нормами. Однак це твердження, на нашу думку, справедливе тільки в тому випадку, якщо вони прямо закріплені в законодавчих актах.

Серед інших дефініцій категорії «принципи» варто виділити такі. На думку В. М. Протасова, правові принципи – це головні, визначальні, найважливіші структурні зв'язки в об'єкті правового регулювання, усередині правової системи та поза нею (зв'язки із соціальним середовищем), які повинні знайти інформаційне відображення в змісті об'єктивного права у вигляді принципів-ідей [170, с. 111]. За всієї складності наведеного формулювання, воно містить прогресивні елементи. Зокрема, науковець справедливо відмічає, що завдяки принципам відображаються як внутрішні зв'язки різних елементів самого явища, так і його зв'язок із зовнішнім соціальним середовищем. Це означає, що принципи характеризують зміст, структуру й сутність відповідного явища, дозволяють проникнути в його природу.

А. М. Єгоров пропонує принципи права розглядати у двох аспектах: 1) правові ідеї-принципи – сфера правосвідомості; 2) власне принципи права, які поділяються на принципи правотворчості, принципи правового регулювання, принципи правозастосовчої діяльності [171, с. 26]. Погоджуючись із думкою науковця, відзначимо, що принципи, які лежать в основі застосування права вето Президентом України, необхідно досліджувати з таких же позицій, що й загальну категорію – принципи права.

Діяльність Президента України як суб'єкта державно-владних повноважень заснована на загальних принципах права, а також на принципах діяльності суб'єктів публічної влади, які є видовим поняттям щодо першого.

О. Н. Ярмиш принципи організації й діяльності органів публічної влади визначає як законодавчі відправні засади, ідеї, положення, які виступають базисом формування, організації та функціонування органів публічної влади. Вони поділяються на загальні принципи, що стосуються системи органів публічної влади в цілому, і спеціальні, дія яких розповсюджується лише на окремі підсистеми, ланки цієї системи чи на окремі органи публічної влади [172, с. 46]. У першому випадку мова йде про універсальні принципи, характерні для діяльності абсолютно всіх суб'єктів публічної влади. Спеціальні принципи – це ті особливі засади та першооснови, які визначають сутність і специфіку діяльності конкретного публічного суб'єкта.

Значний вплив на діяльність Президента України у сфері застосування права вето також мають принципи правотворчості. У науковій літературі пропонуються різні підходи до їх визначення та класифікації.

Так, на думку М. В. Савчина, принципи правотворчості – це фундаментальні положення, які можна визнавати за цінності, що взяті за основу Конституції України й можуть служити критерієм її тлумачення [173, с. 136]. Л. М. Легін визначає принципи нормотворчості як такі ідеї, вихідні засади, які характеризують сутність і визначають загальні напрями законодавчого процесу. Вони повинні становити таку систему, яка б сприяла реальному втіленню соціальних закономірностей у правових приписах і врахуванню волі народу або його більшості в законодавчому акті [15, с. 7]. Я. О. Берназюк вважає, що принципи правотворчості – це ціннісні орієнтири (узагальнені керівні вимоги), яких повинен намагатися досягнути (дотримуватися) на практиці суб'єкт правотворчої діяльності, або ціннісні орієнтири, що визначають діяльність будь-кого суб'єкта владних повноважень у сфері правотворчості [5, с. 406–407].

Таким чином, окрім загальних ознак, характерних для всіх правових принципів, принципи правотворчості визначаються тим, що на їх основі здійснюється правотворча діяльність; вони виступають своєрідним орієнтиром для суб'єктів такої діяльності.

При цьому треба зазначити, що серед науковців відсутній єдиний підхід до класифікації відповідних принципів. Таку ситуацію частково можна пояснити значною кількістю суб'єктів правотворчої діяльності, а також складністю та багатоетапністю самого процесу правотворчості.

Зокрема, Н. А. Железняк вважає, що до принципів правотворчості належать соціальна зумовленість, науковість, стійкість і передбачуваність, легітимність і демократичний характер, гуманність і відповідність моральним основам, справедливість, гласність, поєднання інтересів особи й держави, пріоритетність прав людини як високої соціальної цінності, відповідність основним положенням законодавства Європейського Союзу й міжнародного права [174, с. 23]. На думку С. В. Бобровника та В. Є. Щебельського, принципами правотворчості є законність, науковість, демократизм, збереження національної самобутності, зв'язок із практикою, професіоналізм та гуманізм [175, с. 51].

Р. Ю. Яценко підходить до класифікації принципів правотворчості більш системно. Він пропонує поділити всі принципи правотворчості на базові (гуманізм, верховенство права, демократизм, законність, гласність) і спеціальні, які у свою чергу поділяються на формально-спеціальні (оперативність, динамізм, системність, плановість, застосування прийомів і засобів юридичної техніки), а також змістовно-спеціальні (науковість, професіоналізм, зумовленість практичними потребами держави й суспільства, пріоритет прав і свобод людини та громадянина) [176, с. 257].

Я. О. Берназюк усі принципи правотворчості поділяє на три види: 1) загальні принципи правотворчості, що характерні для будь-якої діяльності суб'єктів владних повноважень (гуманізму, верховенства права, демократизму, компетентності тощо); 2) спеціальні принципи правотворчості, які стосуються діяльності всіх суб'єктів владних повноважень щодо видання та реалізації актів правотворчості (колегіальності, гласності, оперативності, системності, плановості, науковості, доцільності, виконуваності тощо); 3) принципи юридичної

техніки, що стосуються винятково процесу підготовки тексту проекту акта правотворчості та повинні насамперед враховуватися нормопроектувальниками (лаконічності, несуперечливості, використання ділового стилю написання тощо) [5, с. 407].

На думку С. В. Плавича, принципи нормотворчості класифікуються на основні, які стосуються нормотворчої діяльності в цілому незалежно від її виду, суб'єктів і сфери регулювання (верховенства права, демократизму, законності, гуманізму, науковості, професіоналізму), та допоміжні, що можуть виступати основою лише деяких видів цієї діяльності (історизму, гласності, оперативності, системності, технічної досконалості, стабільності) [177, с. 12].

Таким чином, принципи застосування права вето Президентом України є більш вузькою категорією. Вони включають у себе: 1) загальні принципи права; 2) принципи діяльності Президента України як суб'єкта публічно-правових повноважень; 3) принципи правотворчості в діяльності Президента України; 4) специфічні принципи, на яких засновано застосування Президентом України права вето.

У зв'язку з вищенаведеним поняття категорії «принципи застосування права вето Президентом України» можна визначити як основоположні начала, керівні ідеї й вихідні положення, які закріплені в законодавстві або постають із його змісту, на яких ґрунтується діяльність Президента України щодо невіддання законів та формулювання пропозицій і зауважень стосовно його змісту, форми, процедури прийняття та ін., та які характеризують цю діяльність з позиції її відповідності вимогам Конституції України, демократичним засадам розвитку суспільства.

Принципи застосування права вето Президентом України можна згрупувати таким чином:

1) загально-правові принципи: верховенства права, гласності, законності, пріоритетності захисту прав і свобод людини та громадянина тощо;

2) загальні принципи діяльності Президента України. Найбільш важливими з них є такі: незалежності, недоторканності, безперервності, наступності тощо;

3) принципи правотворчості в діяльності Президента України: демократизму, науковості, гласності, лаконічності, оперативності, колегіальності тощо;

4) спеціальні принципи застосування Президентом України права вето: обґрунтованості та вмотивованості, доцільності, своєчасності, політичної й особистої неупередженості.

Охарактеризуємо ці принципи.

Так, одним із найважливіших принципів діяльності будь-яких органів та посадових осіб публічної влади є принцип верховенства права. Як вірно зауважують М. С. Кельман, О. Г. Мурашин та ін., роль принципу верховенства права в діяльності органів конституційної юрисдикції зумовлена його невідривністю від концепції правової держави [178, с. 172].

Принцип верховенства права означає, що всі правовідносини, що виникають у державі, повинні відповідати Конституції України та законам України, міжнародним договорам, ратифікованим Верховною Радою України. При цьому найвищу юридичну силу має Конституція України. Це означає, що закони, підзаконні нормативно-правові акти не повинні суперечити Конституції України, а мають відповідати демократичним засадам, визначеним в ній.

У сфері застосування права вето цей принцип виражається в тому, що Президент України під час реалізації цього права має чітко дотримуватися положень Конституції України, під час вирішення питання про необхідність застосування права вето, формулювання пропозицій і зауважень до законів він має керуватися насамперед необхідністю захисту суверенітету держави, конституційних засад суспільного розвитку, забезпечення прав та інтересів людини та громадянина тощо.

Наступним є принцип гласності діяльності Президента України в усіх сферах, у тому числі тій, що пов'язана із застосуванням права вето. На думку А. Б. Кануннікова, за своєю сутністю гласність виступає як специфічний засіб, форма існування та прояву інформації в суспільно-політичній сфері [179, с. 12].

Принцип гласності є похідним від принципу верховенства права та обумовлений підзвітністю всіх суб'єктів публічної влади народові України, який відповідно до Конституції України визнається першоджерелом такої влади.

В. О. Серьогін уніфікував засоби забезпечення гласності в діяльності Президента України. До них учений відносить такі:

- 1) оприлюднення через друковані та електронні засоби масової інформації повних текстів правових актів, підписаних главою держави;
- 2) трансляції теле- та радіозвернень Президента України до народу;
- 3) публікації в пресі та оголошення по телебаченню та радіо послань Президента України до народу;
- 4) публікації текстів щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє й зовнішнє становище;
- 5) брифінги та прес-конференції Президента України та співробітників його апарату для представників українських і зарубіжних ЗМІ;
- 6) прес-релізи про діяльність глави держави, що розповсюджуються Прес-службою Адміністрації Президента України через друковані та аудіовізуальні засоби масової інформації тощо [180, с. 111–112].

На сьогодні Конституція України не вимагає оприлюднення інформації про підстави та причини застосування Президентом України права вето. Однак, виходячи із загальної концепції відкритості та прозорості законотворчості та діяльності органів публічної влади, інформація про застосування права вето щодо того чи іншого закону, а також відповідні пропозиції та зауваження до нього розміщуються на офіційному сайті Верховної Ради України. Проте, вважаємо, що принцип гласності та

інформаційної прозорості у сфері застосування права вето Президентом України потребує чіткого закріплення на конституційному рівні та реалізації шляхом публікації відповідної інформації в офіційних друкованих виданнях та розміщення на веб-порталах Верховної Ради України та Президента України.

Принцип законності означає, що всі суб'єкти публічної влади повинні діяти лише в межах повноважень і в порядку, визначених Конституцією України та законодавством України. При цьому відмінність цього принципу від принципу верховенства права полягає в тому, що останній вимагає, щоб суб'єкти публічної влади насамперед керувалися у своїй діяльності Конституцією України як правовим актом із найвищою юридичною силою. Таким чином, принцип верховенства права стоїть на захисті авторитету Конституції України, її верховенства в ієрархії національного законодавства. Принцип законності передбачає, що діяльність суб'єктів публічної влади повинна чітко визначатися в законах та підзаконних актах у випадках, прямо передбачених законами.

У сфері застосування права вето Президентом України принцип законності полягає в тому, що вся процедура, починаючи від надходження закону на його підпис і закінчуючи поверненням закону з урахуванням пропозицій і зауважень Президента України або після подолання вето, повинна відповідати вимогам законодавства; усі посадові особи та допоміжні інституції, які беруть участь у цій процедурі, зобов'язані діяти лише в межах своїх повноважень і в порядку, визначеному законодавством України.

Принцип пріоритетності захисту прав і свобод людини та громадянина у сфері застосування права вето Президентом України виражається в тому, що пріоритетне значення під час вирішення питання щодо підписання або непідписання закону, формулювання зауважень до нього має віддаватися тому, на скільки в кожному конкретному випадку забезпечується захист основоположних конституційних прав та інтересів людини й громадянина. Будь-які спроби законодавця обмежити ці права, інтереси або свободи

повинні бути зупинені Президентом України, у тому числі через застосування права вето щодо таких законів. Цей принцип постає зі змісту ст. 102 Конституції України [1], де зазначено, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Одним із дієвих засобів забезпечення цих гарантій є право вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою України.

Вище були розглянуті загально-правові принципи застосування права вето Президентом України. Наступну групу принципів складають загальні принципи, що лежать в основі будь-якої діяльності Президента України.

Так, принцип незалежності Президента України хоча прямо не закріплено в Конституції України, проте він постає зі змісту ст. 102. Він означає, що у своїй діяльності Президент України керується винятково Конституцією України; будь-який вплив на нього є протиправним.

У сфері застосування права вето принцип незалежності виражається в тому, що під час прийняття рішення про його застосування Президент України повинен уникати будь-якого політичного, ідеологічного або іншого впливу на нього. Це рішення має бути обґрунтованим і мотивованим, заснованим на висновках і пропозиціях органів, що проводять неупереджену оцінку та експертизу закону, що надійшов на підпис (Адміністрація Президента України), а також на вимогах Конституції України.

Принцип недоторканності Президента України визначено в ст. 105 Конституції України [1]. Принцип недоторканності означає, що Президент України не може бути затриманий, заарештований і підданий кримінальному переслідуванню в загальному порядку. Для цього існує спеціальна процедура, визначена Конституцією України.

У сфері застосування права вето принцип недоторканності проявляється в тому, що ніхто не може переслідувати (у тому числі кримінальне переслідування) Президента України за те, що він скористався

правом вето щодо законів, висловив свої зауваження та пропозиції щодо нього й відмовився його підписати.

В. С. Кобрин виділяє ще два принципи, на яких ґрунтується діяльність суб'єктів публічно-владних повноважень: наступності та безперервності [181, с. 100–101]. Для розкриття їх змісту звернемося до енциклопедичного значення цих категорій.

У «Радянському енциклопедичному словнику» наступність визначається як об'єктивний, необхідний зв'язок між різними етапами розвитку, сутність якого полягає в тому, що нове, змінюючи старе, зберігає в собі деякі його елементи [157, с. 1065].

Термін «континуїтет» (лат. – безперервність) має такі енциклопедичні значення: 1) спадкоємність у розвитку права; 2) у міжнародному праві продовження здійснення державою- правонаступницею передбачених у міжнародних договорах прав і обов'язків держави-попередника; 3) правило парламентської процедури, за яким у разі незатвердження законопроекту до кінця сесії парламенту, на розгляд якої він був внесений, розгляд його має бути поновлено з відповідної стадії на наступній сесії [182, с. 318].

Діяльність Президента України в досліджуваній сфері також ґрунтується на принципах наступності й безперервності. Так, перший із них виражається в тому, що процедура застосування права вето складається із системи послідовних дій, які змінюють та доповнюють одна одну. Кожна із цих дій гарантується на результатах попередньої, залежить від неї. Наприклад, якщо в результаті оцінки положень надісланого на підпис Президента України закону будуть виявлені порушення Конституції України, інших чинних законів, то, відповідно, наступною дією буде формулювання пропозицій і зауважень щодо усунення цих недоліків.

Принцип безперервності під час застосування права вето виявляється в тому, що ця сфера є невід'ємною частиною діяльності Президента України. Це право невід'ємне від Президента України й реалізується тільки особою,

яка перебуває на посту Президента України. Воно реалізується під час виконання Президентом України своїх конституційних повноважень.

Наступну групу принципів складають принципи правотворчості в діяльності Президента України: демократизму, науковості, лаконічності, оперативності та колегіальності.

Принцип демократичності, на думку В. В. Лазарева, необхідно розуміти у двох аспектах: по-перше, він проявляється в необхідності відображення в кожному нормативному акті волі та інтересів народу як носія державного суверенітету; по-друге, організація процесу нормотворчості повинна здійснюватись таким чином, щоб, виявивши цю волю та інтереси, врахувати в акті реальні перспективи соціального розвитку [183, с. 214].

У сфері застосування права вето Президентом України принцип демократичності виражається в необхідності врахування інтересів народу, конституційних засад народовладдя. У цьому аспекті принцип демократичності дуже близький за змістом до принципів пріоритетності захисту прав та свобод людини та громадянина й верховенства права.

М. П. Рачинська вважає, що принцип науковості застосовується для того, щоб загальнообов'язкові правила поведінки, втілені в нормативних актах відповідних учасників правотворчості, не викликали жодних сумнівів у легітимності їх форми та змісту [184, с. 294]. При цьому треба погодитися з думкою О. В. Богачової з приводу того, що вдосконалення законотворчості неможливе поза її науковим забезпеченням із боку експертів, консультантів, визнаних фахівців із тієї чи іншої галузі права [48, с. 2]. Тому Президент України під час застосування права вето з метою вдосконалення якості законів, повинен враховувати наукову думку експертів, радників та інших фахівців у галузі права з тим, щоб внесені ним пропозиції були науково обґрунтованими.

Принцип лаконічності під час застосування права вето Президентом України до законів означає, що пропозиції й зауваження до закону повинні бути викладені по суті, посилатися на головні недоліки тощо.

Іншим важливим принципом у сфері застосування права вето Президентом України є принцип оперативності. На думку Д. В. Мазура, оперативність правотворчості є необхідною умовою ефективності правового регулювання, у процесі якого важливо передбачати суспільні процеси як позитивного, так і негативного характеру, що виникають в суспільстві, та своєчасно на них реагувати [16, с. 62].

Принцип оперативності тісно пов'язаний із принципом своєчасності застосування права вето та виражається в тому, що всі суб'єкти нормопроектного забезпечення глави держави повинні в стислі терміни провести необхідну роботу, виконати дії щодо оцінки закону та надати відповідні висновки стосовно нього, а Президент України повинен у терміновому порядку ознайомитися з ними та прийняти остаточне рішення щодо застосування права вето або підписання та оприлюднення закону.

Принцип колегіальності фактично виражається в тому, що рішення Президента України про застосування права вето до законів ґрунтується на висновках і пропозиціях, підготовлених помічниками, радниками, тобто колегіально. Такий підхід є найбільш ефективним із точки зору науковості та обґрунтованості.

Останню групу принципів складають спеціальні принципи застосування Президентом України права вето. Ці принципи характерні саме для цього напряму діяльності Президента України та складають його основу.

Одним із них є принцип обґрунтованості та вмотивованості, які прописані в ч. 2 ст. 94 Конституції України, де зазначено, що Президент України вправі повернути закон зі своїми вмотивованими та сформульованими пропозиціями [1]. Цей принцип виражається в тому, що непідписання Президентом України закону в порядку застосування права вето повинно бути обґрунтованим і вмотивованим. Тобто безпідставне повернення закону до Верховної Ради України без підпису не допускається. Однак, як зауважувалося раніше, цей принцип неоднозначно роз'яснюється в Рішенні Конституційного Суду від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003 [103]. В

абз. 1 п. 4 цього рішення говориться про те, що під час застосування права вето Президент України повинен викласти вмотивовані та сформульовані пропозиції до Верховної Ради України для повторного розгляду, проте в абз. 3 п. 4 цього ж рішення вже стверджується, що Президент України не зобов'язаний обґрунтовувати мотиви та підстави накладення вето. Таким чином, сфера застосування цього принципу потребує законодавчого уточнення на рівні Конституції України.

Принцип доцільності полягає в тому, що застосування права вето Президентом фактично відкладає строк набрання чинності відповідним законом. Тому якщо прийняття цього закону вимагає терміновості внаслідок того, що він може вирішити важливі питання, у тому числі захисту державного суверенітету, забезпечення захисту конституційних прав і інтересів людини та громадянина, то відкладення його підписання з мотивів незначних технічних або інших недоліків є не доцільним. У цьому разі краще підписати закон, а пізніше ініціювати внесення змін або звернутися до Конституційного Суду України стосовно окремих його норм. Тобто, застосовуючи право вето щодо законів, Президент України має враховуватися співвідношення їх корисності, суспільно-правового значення та суті виявлених недоліків.

Принцип своєчасності застосування права вето прописаний в ч. 2 ст. 94 Конституції України; він виражається в тому, що Конституцією України встановлено конкретний термін, протягом якого Президент України може скористатися своїм правом вето, а саме протягом п'ятнадцяти днів із моменту надходження закону на підпис.

Важливе значення для забезпечення ефективності застосування права вето Президентом України є принцип політичної та особистої неупередженості.

С. В. Ківалов визначає політичну неупередженість як здійснення державним службовцем своїх службових повноважень без урахування такого: а) політичних мотивів чи обставин, що не стосуються предмета його

службової діяльності; б) особистої прихильності або неприязні до будь-яких осіб; в) особистих політичних поглядів або переконань [185, с. 12]. Особиста неупередженість означає відмову посадової особи від будь-яких особистих мотивів, інтересів під час прийняття державних рішень.

Отже, застосовуючи право вето, Президент України має відмовитися від суб'єктивних політичних міркувань та особистих мотивів і інтересів, а керуватися винятково інтересами держави, суспільства й окремого громадянина.

Характеризуючи принципи застосування права вето Президентом України, необхідно вказати на окремі недоліки в цій сфері. По-перше, не всі з означених вище принципів знайшли своє належне закріплення в Конституції України, що ускладнює їх тлумачення та застосування на практиці. По-друге, варто констатувати відсутність механізму реалізації деяких принципів, зокрема принципів доцільності, обґрунтованості, вмотивованості тощо. Отже, усунення цих недоліків потребує прийняття відповідних актів законодавства.

Наступним питанням, яке треба з'ясувати в межах цього параграфу, є гарантії застосування права вето Президентом України. З приводу цього варто погодитися з думкою Л. Д. Воєводіна про те, що гарантії – це той надійний місток, який забезпечує необхідний в основах правового статусу особистості перехід від загального до приватного, від декларованої в законі можливості до дійсності [186, с. 222]. Те ж саме стосується діяльності Президента України та такого її напрямку, як застосування права вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою України.

Передусім визначимо етимологію категорії «гарантія» та проаналізуємо наукові концепції щодо її трактування. «Гарантія» (з фр. *garantie*) визначається як: 1) порука; 2) умова забезпечення чого-небудь [116, с. 141; 115, с. 129]. У концептуально-правовому розумінні «гарантія» означає створення належних сприятливих умов для реалізації відповідних прав, законодавчих приписів тощо.

При цьому, як вірно зазначає О. П. Нагорний, немає правових гарантій у самотійному чи в так званому «чистому» виді. Ці гарантії, зумовлені правовими нормами, можуть виступати у виді принципів, прав, обов'язків, відповідальності, юридичних фактів, контролю й нагляду. Крім того, закріплені в нормах права підстави, умови, порядок і межі також треба розглядати як гарантії [187, с. 17]. Це означає, що гарантії реалізація законодавчих приписів не завжди належать до правових; серед них зустрічаються й такі, що належать до ідеологічної, психологічної, соціальної та інших сфер. Наприклад, для того щоб забезпечити дотримання громадянами приписів законодавства, необхідно не тільки створити відповідний правовий механізм для цього (застосування державного примусу тощо), а й вплинути на емоційно-вольову сферу людини, на її правосвідомість.

У науковій літературі пропонуються різні визначення категорії «гарантія».

Так, на думку В. М. Скобелкіна, гарантії – це засоби, способи й умови, за допомогою яких у суспільстві забезпечується реальне здійснення демократичних прав і свобод, що надаються громадянам [188, с. 10]. Отже, гарантії – це засоби, способи та умови, завдяки яким створюються відповідна сприятлива ситуація та можливості для реалізації чого-небудь.

В. С. Нерсесянц визначає гарантії як такі засоби, що втілюють ідею узгодженої дії права й держави, коли одні форми, напрями та функції державно-правової регуляції й діяльності служать одночасно захисним механізмом для інших, і навпаки. У контексті взаємної підтримки та узгодженості різних частин та аспектів усього державно-правового комплексу окремі спеціальні форми й конструкції юридичних гарантій прав і свобод особистості можуть реально здійснити свою захисну роль [189, с. 60–61]. Таким чином, важливою та основною функцією, яку виконують гарантії в правовому механізмі забезпечення прав і свобод людини та громадянина, є захисна функція. Тобто відповідні гарантії створюють умови не тільки для

забезпечення виконання прав, свобод та інтересів громадян, а й для їх захисту.

А. С. Мордовець вважає, що гарантії – це об’ємне соціально-політичне та юридичне явище, система соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних, організаційних передумов, умов, засобів і способів, що створюють рівні можливості особистості для здійснення своїх прав, свобод та інтересів [190, с. 312].

Науковці П. М. Рабінович та М. І. Хавронюк визначають гарантії як умови та засоби, принципи та норми, які забезпечують здійснення, охорону й захист зазначених прав, є запорукою виконання державою та іншими суб’єктами правовідносин тих обов’язків, які покладаються на них із метою реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина [191, с. 250].

Правовими гарантіями, на думку В. М. Чхквадзе, є сукупність спеціальних правових засобів і способів, за допомогою яких реалізуються, охороняються й захищаються права та свободи, припиняються їх порушення, відновлюються порушені права [192, с. 261].

Отже, в основі більшості наукових визначень поняття гарантій лежить їх розуміння як різноманітних способів, засобів та умов, необхідних для реалізації прав, свобод, інтересів суб’єктів правовідносин. Такий підхід є цілком обґрунтованим.

Таким чином, на основі проведеного аналізу можемо виділити такі характерні риси правових гарантій: 1) закріплені в правових нормах; 2) створюють сприятливі умови для реалізації прав та інтересів суб’єктів правовідносин і спрямовані на забезпечення дотримання законодавчих приписів; 3) урівноважують права й обов’язки суб’єктів правовідносин, ставлять їх у рівне становище перед законом; 4) засновані на можливості застосування державно-примусових заходів тощо.

Одним із різновидів правових гарантій є *гарантії застосування Президентом України права вето*, які, виходячи з наведених вище ознак і враховуючи власні специфічні особливості, можна визначити як *систему*

визначених Конституцією України та іншими законодавчими актами організаційних, економічних, юридичних та інших способів, засобів та умов, які забезпечують можливість застосування Президентом України свого права щодо непідписання законів та повернення їх до парламенту зі сформульованими пропозиціями та зауваженнями, а також недопущення набрання чинності законом без підпису Президента України, за винятком випадків, передбачених у Конституції України.

У науковій літературі система гарантій діяльності Президента України представлена таким чином:

1) юридичні гарантії: а) визначення в Конституції України вичерпного переліку підстав дострокового припинення повноважень глави держави; б) неможливість зміщення Президента Верховною Радою України, за винятком процедури імпічменту; в) отримання президентського мандата безпосередньо від народу; г) регламентація всіх повноважень глави держави винятково на конституційному рівні тощо;

2) організаційні гарантії – створення потужної Адміністрації Президента України та інших дорадчих і допоміжних органів, що здійснюють організаційне, правове, консультативне, інформаційне й аналітичне забезпечення діяльності глави держави тощо;

3) матеріально-технічні гарантії – наявність власних бюджетних асигнувань на представницькі функції, поїздки, утримання апарату тощо; наявність окремої резиденції, власних транспортних засобів, охорони тощо;

4) символічно-церемоніальні гарантії – «почесні права»: на користування атрибутами президентської влади, на президентське звання, на урочистий прийом тощо [172, с. 274]. Отже, наведена система гарантій забезпечує виконання Президентом України своїх повноважень у повному обсязі та належним чином, створює умови для захисту його особистих, майнових, посадових та інших прав та інтересів тощо.

Гарантії виступають невід’ємним елементом у конституційно-правовому механізмі застосування права вето Президентом України, оскільки

завдяки ним досягаються сприятливі умови для використання відповідного права, запускається весь механізм його реалізації.

Вважаємо, що основними гарантіями застосування права вето Президентом України є:

1) закріплення цього права в Конституції України (ст. 94 та п. 30 ч. 1 ст. 106). Тобто право вето гарантується Конституцією України; його порушення фактично означає порушення приписів Конституції України;

2) визначення, що завершальним етапом набрання чинності закону є його підписання Президентом України та оприлюднення. Отже, Президент України є обов'язковим суб'єктом законотворчого процесу, без його підпису жодний закон не може вступити в силу, крім випадків, визначених Конституцією України.

Зокрема, що стосується випадків, визначених Конституцією України, проаналізуємо їх більш детально.

1. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами 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 й опубліковується за його підписом.

2. Якщо в порядку, визначеному ст. 112 Конституції України, Голова Верховної Ради України тимчасово виконує обов'язки Президента України.

3. Забезпеченість Президента України допоміжними інституціями, які сприяють йому у виконанні своїх посадових обов'язків, багатогранність правотворчої діяльності Президента України в процесі реалізації його конституційних функцій і необхідність постійного контролю за виконанням актів, виданих у результаті цієї діяльності передбачають існування системи суб'єктів нормопроектного забезпечення глави держави. До цих суб'єктів варто віднести насамперед Адміністрацію Президента України, інші створені главою держави допоміжні органи, а також Апарат Ради національної

безпеки та оборони України. Крім того, значна роль у нормопроектному забезпеченні Президента України належить Кабінету Міністрів України та іншим центральним органам виконавчої влади, зокрема Міністерству юстиції України.

На думку І. І. Бодрової, значення цих органів у механізмі державного управління полягає в тому, що завдяки їх існуванню, спираючись на них, Президент України здійснює державну владу, виконує покладені на нього повноваження, досягає поставлених перед ним суспільством цілі й завдання [193, с. 96]. Адміністрація Президента України виконує основну роботу, пов'язану з аналізом та оцінкою закону, що надійшов на підпис Президента України, готує висновки за ним. Тобто завдяки їй гарантується професійний, зважений і науковий підхід до оцінки законів та формулювання пропозицій і зауважень щодо них. Водночас необхідно вказати й на зворотній бік роботи суб'єктів нормопроектного забезпечення глави держави. Зокрема, відповідальність за всі дії, пропозиції, висновки, надані радниками та помічниками, які були прийняті Президентом України та втіленні ним на практиці, покладається на останнього. Таким чином, помилки, недоліки та інші прогалини в роботі Адміністрації Президента України або її окремих посадових осіб можуть мати негативні наслідки для самого Президента України, за які він несе відповідальність особисто. Відповідальність до посадових осіб Адміністрації Президента України може застосовуватися в порядку, визначеному законодавством про державну службу, якщо в їх діяннях немає ознак злочину або адміністративного правопорушення.

4. Фінансове, інформаційне та аналітичне забезпечення Президента України. Фінансове забезпечення (гарантоване виділення бюджетних коштів у визначених обсягах) створює можливість для фінансування роботи відповідних допоміжних інститутів та діяльності самого Президента України, без чого не можливе функціонування інституту президентства як такого. Інформаційне та аналітичне забезпечення дає можливість Президенту України самостійно оцінити закон, пропозиції та зауваження, сформульовані

його радниками та помічниками, перевірити їх обґрунтованість та виявити можливі помилки.

5. Забезпечення участі Представника Президента України у Верховній Раді України в процесі розгляду пропозицій і зауважень Президента України щодо закону, повернутого ним у порядку застосування права вето. Тобто Президент України за допомогою свого представника може стежити за процесом розгляду його пропозицій у відповідних комітетах Верховної Ради України та на пленарному засіданні парламенту, уточнювати та роз'яснювати свою позицію, виступати з доповіддю тощо. Це гарантує, що пропозиції та зауваження Президента України будуть доведені до відома парламенту, належним чином сприйняті, розглянуті та за результатами голосування Верховної Ради України можуть бути враховані у відповідному законі.

Таким чином, система розглянутих гарантій у цілому забезпечує повноту та ефективність реалізації Президентом України права вето. Однак стверджувати, що в цій сфері відсутні проблемні моменти, теж не можна. Одним із них є відсутність у законодавстві України механізму притягнення до конституційної відповідальності суб'єктів законотворчого процесу, зокрема притягнення до конституційної відповідальності Президента України за необґрунтованість або безпідставність непідписання законів, порушення строків застосування права вето або його незастосування у випадках, коли така необхідність очевидна тощо. Наявність такого механізму сприяла б підвищенню політичної та конституційної відповідальності кожного з учасників законотворчості за свої дії або бездіяльність.

Також необхідно зазначити, що деякі принципи, визначені вище, також можна розглядати як гарантій. Яскравим прикладом цього слугує принцип гласності й відкритості законотворчого процесу. Завдяки дії цього принципу досягається прозорість кожної стадії законотворчості, у тому числі стадії промульгації, забезпечується можливість для здійснення громадського (народного) контролю в цій сфері тощо. Однак наслідки такого контролю поки що не можуть слугувати підставою для вжиття відповідних заходів для

припинення можливих порушень суб'єктами законотворчості, у тому числі Президентом України, та притягнення їх до відповідальності.

Отже, принципи й гарантії забезпечення участі Президента України в законотворчій діяльності, зокрема у сфері застосування ним права вето, мають важливе значення для підвищення якості законів, забезпечення дотримання Конституції України та інших законів у законотворчій діяльності, збереження суверенітету нашої держави, захисту прав, свобод та інтересів людини й громадянина тощо. Однак на сьогодні відповідні принципи та гарантії потребують подальшого вдосконалення, насамперед їх належного законодавчого закріплення, розробки відповідних правових механізмів для втілення їх у практичну діяльність.

Висновок до розділу 2

1. Конституційно-правовий механізм застосування права вето Президентом України – це система взаємопов'язаних і взаємообумовлених елементів (конституційно-правових норм, процедур, принципів, гарантій тощо), які забезпечують реалізацію Президентом України свого права на непідписання та повернення закону до Верховної Ради України в разі незгоди з його змістом, формою або з інших причин, що тягне за собою правові наслідки у вигляді відкладення набуття законом чинності та необхідності застосування особливої процедури ухвалення цього закону.

2. Елементами конституційно-правового механізму застосування права вето Президентом України є такі: 1) конституційно-правові норми, що регламентують застосування права вето Президентом України; 2) конституційно-правова процедура застосування права вето Президентом України; 3) правові наслідки застосування права вето; 4) способи та умови

подолання вето, застосованого Президентом України; 5) конституційно-правові гарантії та принципи застосування права вето Президентом.

3. Підстави застосування права вето Президентом України – це загальна категорія, яка об'єднує в собі причини та мотиви. Мотиви – це ці внутрішні переконання, якими Президент України керується під час прийняття рішення про застосування права вето, на яких ґрунтується це рішення. Причини – це ці приводи й зовнішні рушійні сили, унаслідок існування та дії яких Президентом України обґрунтовується застосування права вето.

4. Причини застосування права вето Президентом України необхідно систематизувати таким чином: 1) фінансово-економічні причини: відсутність економічного обґрунтування закону; незакладення фінансування на реалізацію положень закону в бюджет на відповідний рік тощо; 2) правові причини: невідповідність положень закону Конституції України, іншим законам України, міжнародними договорами, ратифікованими Україною, або неузгодженість із їх нормами, позицією Конституційного Суду України; недосконалість тексту закону, суперечність його норм між собою, їх неоднозначний характер, що потребує додаткового тлумачення тощо; 3) соціально-політичні причини: невідповідність положень закону конституційним демократичним принципам; неузгодженість із напрямками та цілями соціально-політичних реформ, курс на які прийнято в державі; розходження із цілями соціально-економічного розвитку держави тощо; 4) техніко-юридичні причини: недотримання під час прийняття закону законотворчої процедури, визначеної Конституцією України та деталізованої Законом України «Про Регламент Верховної Ради України»; невідповідність офіційних результатів голосування фактично визначеним тощо.

5. Мотивами застосування Президентом України права вето можуть бути такі: 1) конструктивні – наміри підвищити якість закону, удосконалити якість регулювання відповідної сфери суспільних або управлінських відносин, покращити стан безпеки тощо; 2) деструктивні – приховані

особисті мотиви, викликані політичним протиборством різних сил, превалювання інтересів окремих груп тощо.

6. Процедура застосування права вето Президентом України після надходження закону на його підпис складається із системи таких дій: 1) ознайомлення з текстом закону, його змістом, процедурою прийняття, а також супроводжуваними документами тощо; 2) оцінка закону на предмет його відповідності Конституції України та іншим законам України, міжнародним договорам, ратифікованим Україною, умовам соціально-економічного розвитку тощо; 3) оформлення рішення про застосування права вето щодо законів, надісланих на підписання Президенту України; 4) повернення закону до Верховної Ради України разом із зауваженнями та пропозиціями або без таких; 5) здійснення контролю за ходом розгляду та врахуванням пропозицій і зауважень Президента України Верховною Радою.

7. Правові наслідки застосування права вето Президентом України класифікуються за такими підставами: 1) залежно від характеру: матеріальні (скасування результатів голосування за закон у редакції, що направлений на підпис Президенту України; прийняття закону в попередній редакції без врахування зауважень і пропозицій Президента України або подолання вето Президента й ухвалення попередньої редакції закону тощо) та процесуальні (відкриття процедури розгляду пропозицій і зауважень Президента України в головному комітеті Верховної Ради України; проведення експертизи та опрацювання відповідних пропозицій Президента України тощо); 2) за критерієм обов'язковості: імперативні (тобто обов'язкові, безальтернативні) та диспозитивні (такі, що допускають вибір із декількох можливих варіантів).

8. Застосування Президентом України права вето може мати один із таких кінцевих результатів: 1) прийняття закону в новій редакції з урахуванням пропозицій і зауважень Президента України; 2) відмова від прийняття закону (за рекомендаціями Президента) або ненабрання необхідної кількості голосів для його прийняття або подолання права вето, у результаті чого закон не приймається взагалі; 3) прийняття закону з

урахуванням пропозицій і зауважень Президента України, а також із внесеними до нього іншими поправками, які не мали місця в попередній редакції закону; 4) прийняття закону в старій редакції, у якій не враховано пропозиції й зауваження Президента України (подолання вето).

9. Статистичний аналіз випадків застосування права вето Президентом України під час роботи Верховної Ради України різних скликань у період із травня 1990 р. по листопад 2014 р. показує, що, по-перше, значна кількість законів після повернення їх Президентом України в порядку застосування права вето не розглядалися повторно парламентом (більше 10% усіх повернутих законів); по-друге, кількість законів, які не були прийняті повторно Верховною Радою України в жодному з варіантів – з урахуванням пропозицій Президента України чи без них – складає від 7% до 30% усіх повернутих законів; по-третє, у більшості законів, які були повторно прийняті Верховною Радою України після застосування права вето, враховано пропозиції та зауваження Президента України.

10. Для подолання вето Президента України необхідне одночасне виконання таких умов: по-перше, присутність на пленарному засіданні Верховної Ради України під час повторного розгляду закону, повернутого Президентом України, більше двох третин народних депутатів від конституційного складу парламенту; по-друге, політична й правова єдність парламенту, наявність чіткої законотворчої концепції та стратегії розвитку держави; по-третє, незгода парламенту з внесеними Президентом України пропозиціями щодо повернутого закону або обґрунтування їх безпідставності після проведення їх експертизи або в іншому порядку.

11. Принципи застосування права вето Президентом України – це основоположні начала, керівні ідеї та вихідні положення, що закріплені в законодавстві або постають із його змісту, на яких ґрунтується діяльність Президента України щодо непідписання законів і формулювання пропозицій та зауважень стосовно його змісту, форми, процедури прийняття тощо, та які

характеризують цю діяльність із позиції її відповідності вимогам Конституції України, демократичним засадам розвитку суспільства.

12. Принципи застосування права вето Президентом України поділяються на: 1) загально-правові принципи: верховенства права, гласності, законності, пріоритетності захисту прав і свобод людини та громадянина тощо; 2) загальні принципи діяльності Президента України. Найбільш важливими з них є такі: незалежності, недоторканності, безперервності, наступності тощо; 3) принципи правотворчості в діяльності Президента України: демократизму, науковості, гласності, лаконічності, оперативності, колегіальності тощо; 4) спеціальні принципи застосування Президентом України права вето: обґрунтованості та вмотивованості, доцільності, своєчасності, політичної й особистої неупередженості.

13. Гарантії реалізації Президентом України права вето – це система, визначених Конституцією України та іншими законодавчими актами, організаційних, економічних, юридичних та інших способів, засобів та умов, які забезпечують можливість застосування Президентом України свого права щодо непідписання законів та повернення їх до парламенту зі сформульованими пропозиціями та зауваженнями, а також недопущення набрання чинності законом без підпису Президента України, за винятком випадків, передбачених у Конституції України.

14. Гарантіями застосування права вето Президентом України є такі: 1) закріплення цього повноваження в Конституції України; 2) визначення, що завершальним етапом набрання чинності закону є його підписання Президентом України та оприлюднення; 3) забезпеченість Президента України системою суб'єктів: Адміністрацією Президента України, радниками, помічниками тощо, які сприяють йому у виконанні посадових обов'язків; фінансове, інформаційне та аналітичне забезпечення Президента України; 4) забезпечення участі Представника Президента України у Верховній Раді України в розгляді пропозицій і зауважень Президента України щодо закону, повернутого ним у порядку застосування права вето.

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ВЕТО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

3.1 Шляхи та напрями вдосконалення конституційного законодавства у сфері регулювання права вето Президента України

Однією з важливих умов підвищення ефективності реалізації Президентом України права вето є вдосконалення відповідних положень конституційного законодавства в цій сфері. У зв'язку із цим треба погодитися з думкою С. В. Скіця, який вважає, що підвищення ефективності управління інституту президентства передбачає здійснення системи заходів, серед яких пріоритетними напрямками є вдосконалення нормативно-правової бази та забезпечення впровадження президентських рішень на практиці. Досягненню цих цілей сприятиме уточнення процедури законодавчої ініціативи, ветоування та промульгації законів тощо [194, с. 78].

При цьому для визначення шляхів і напрямів його вдосконалення необхідно відповісти принаймні на два питання: по-перше, що треба вважати ефективним застосуванням права вето Президентом України; по-друге, які недоліки та прогалини існують у законодавчому регулюванні цього права та процедури його реалізації в умовах сьогодення.

Так, відповідаючи на перше запитання, звернемося до наукової думки із цього приводу.

Зокрема, у сфері державного управління ефективність управління визначається як результат, зіставлений із витратами на його досягнення (причому витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень). Науковці А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна та ін. виділяються три рівні ефективності: загальна соціальна ефективність (рівень держави та всієї системи державного

управління), спеціальна соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління), конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [195, с. 230–237].

М. Д. Шаргородський вважає, що критерії ефективності – це спроможність правового засобу сприяти досягненню цілей і завдавати об'єктивний вплив на суспільні відносини [196, с. 57–58].

Визначаючи ефективність застосування права вето Президентом України, необхідно враховувати особливий конституційно-правовий статус останнього. Президент України виступає спеціальним суб'єктом не тільки законодавчої та правотворчої діяльності, а й інших видів публічно-правових повноважень. Він керує державою та фактично виступає «менеджером» найвищого рівня в системі публічного адміністрування. Тому ефективність його управління більшою мірою визначається рівнем загальної соціальної ефективності (рівень держави та всієї системи державного управління).

Визначення ефективності діяльності будь-якого суб'єкта потребує вироблення відповідних критеріїв її оцінки. При цьому розрізняють загальні та спеціальні критерії оцінки ефективності управлінської діяльності у сфері публічного адміністрування.

Так, до загальних критеріїв ефективності діяльності державних органів влади й посадових осіб у науковій літературі відносять:

- відповідність напрямів, вмісту й результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим параметрам, які позначені в правовому статусі органу й державної посади;
- законність та обґрунтованість рішень, що приймаються, і дій органів державної влади, а також їх посадових осіб;
- реальність дій, що управляють, переводять систему управління з одного стану в інший, вище, раціональніше, ефективніше;

– практичний взаємозв'язок органів державної влади, їх посадових осіб із громадянами, їх об'єднаннями, трудовими колективами, органами місцевого самоврядування;

– спрямованість вмісту будь-яких управлінських актів на благополуччя та розвиток запитів і потреб людей тощо [197, с. 95].

Спеціальні критерії ефективності визначаються особливістю того напрямку управлінської діяльності, яка підлягає оцінці, а також правовим статусом суб'єктів, що її здійснюють.

Для визначення конкретних критеріїв, за якими треба проводити оцінку ефективності застосування права вето Президентом України проаналізуємо деякі його пропозиції, висловлені в порядку застосування цього права.

Так, наприклад, у Пропозиціях до Закону України «Про нормативно-правові акти» Президент України зазначає, що закон, що надійшов на підпис, викликає низку зауважень як через невідповідність його Конституції України та законам України, так і через наявність у ньому прогалин, внутрішніх суперечностей, унаслідок чого питання належного врегулювання порушених у законі проблем залишаються невирішеними. До того ж, на думку Президента України, застосовувана в законі концепція також не відповідає загальноправовим підходам до питань врегулювання суспільних відносин у зазначеній сфері [198].

Ці пропозиції були проаналізовані Головним науково-експертним управлінням, на підставі чого сформульовано відповідний висновок [199], у якому висловлені Президентом України пропозиції й зауваження було визнано слухними й такими, що заслуговують на врахування. Із цього можна зробити висновок, що схвальна оцінка пропозицій Президента України Головним науково-експертним управлінням дає підстави стверджувати, що вони в цілому відповідають критеріям ефективності.

Одним із кращих прикладів пропозицій Президента України до закону, висловлених у порядку застосування права вето, є Пропозиції до Закону України «Про документи, що посвідчують особу та підтверджують

громадянство України» 23 вересня 2011 р. [200]. У них зазначається, що цей закон не може бути підписано, оскільки він:

- несе ризики порушень конституційних прав громадян і гарантій цих прав, загальновизнаних прав особи, засадничих підвалин існування демократичної правової держави, якою є Україна;

- порушує взяті Україною міжнародні зобов'язання, є кроком назад на шляху впровадження європейських і міжнародних стандартів у сфері захисту прав людини, виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України;

- не забезпечує безпеки громадян;

- призведе до невиправданого суттєвого збільшення бюджетних витрат, негативно позначиться на бюджеті кожної сім'ї;

- низка пропонованих законом новацій не відповідає нагальним потребам сьогодення, є необґрунтованою та неприйнятною [200]. Далі розписано кожне зауваження з обґрунтуванням і посиланням на конкретні норми законодавства тощо.

Таким чином, одним із критеріїв ефективності застосування права вето Президентом України можна вважати обґрунтованість змісту пропозицій і зауважень, висловлених у межах реалізації цього права. При цьому обґрунтованими є такі пропозиції, у яких чітко висловлено недоліки конкретних норм закону з посиланням на ті положення Конституції України або інших законів України, міжнародних договорів, яким вони суперечать або з якими вони не узгоджуються тощо.

Як ще один приклад можна навести Пропозиції Президента України до Митного кодексу України від 3 листопада 2011 р. [201], викладені на 47 сторінках, на яких детально розписано кожне зауваження. Ці пропозиції повністю відповідають такому важливому критерію ефективності, як повнота змісту, що було досягнуто завдяки детальному та всебічному аналізу

положень закону (у цьому випадку Митного кодексу України), надісланого на підпис з описом та обґрунтуванням кожного зауваження.

Отже, проведений аналіз конституційного законодавства, практики його застосування, а також науково-концептуальних підходів до розуміння правової природи права вето Президента України дає підстави виділити такі критерії ефективності реалізації цього права:

1) відповідність дійсних мотивів застосування права вето Президентом України заявленим підставам;

2) цільова спрямованість висловлених Президентом України зауважень і пропозицій, зокрема їх націленість на підвищення якості закону, забезпечення конституційності його змісту та процедури прийняття;

3) обґрунтованість змісту висловлених Президентом України пропозицій і зауважень;

4) повнота змісту зауважень і пропозицій Президента України;

5) своєчасність надання пропозицій і зауважень у порядку застосування права вето Президентом України, тобто дотримання всіх термінів розгляду закону, формування обґрунтованих пропозицій тощо.

Визначившись із критеріями оцінки ефективності реалізації права вето Президентом України, можна переходити до виявлення основних недоліків і прогалин конституційного законодавства в цій сфері. Для цього передусім проаналізуємо існуючі із цього приводу наукові точки зору.

Насамперед треба навести досить радикальну позицію, висловлену вченими В. О. Ріякою, В. С. Семеновим, М. В. Цвіком та ін., з приводу того, що інститут вето в будь-якій формі не можна визнати демократичним, оскільки він ставить діяльність виборного, представницького органу в залежність від одноособового глави держави, за яким завжди стоять певні політичні сили. Для обґрунтування своєї думки науковці наводять приклад деяких зарубіжних країни (Іспанії, Швеції, Японії), у яких інститут вето було скасовано на законодавчому рівні [202, с. 152–153]. Звичайно, у цій позиції є деяка частка раціональності, оскільки принцип поділу влади передбачає чітке

розмежування законодавчих, виконавчих і судових функцій між різними гілками влади. Однак повністю погодитися з думкою науковців не можна, оскільки в ній не враховано, по-перше, існування принципу стримувань і противаг, а по-друге, те, що право вето глави держави слугує одним із засобів здійснення конституційного контролю за законодавчою гілкою влади. Тому виключати його з повноважень Президента України, на нашу думку, не можна.

Як справедливо зауважує Г. В. Макаров, незважаючи на те, що механізм вето глави держави ускладнює законодавчий процес і часто є приводом до загострення конфліктів між гілками влади, він відіграє значну роль у врегулюванні суспільних суперечностей. Насамперед це стосується тих випадків, коли ухвалений законодавчий акт сприяє поляризації суспільства або створює передумови для наступної зміни конституційного ладу чи наступу на права та свободи громадян [17, с. 9].

Отже, приймаючи за аксіому положення про те, що інститут вето Президента України має право на існування та що він цілком відповідає демократичним засадам суспільного та державного розвитку, зазначимо, що в його конституційно-правовому регулюванні все ж таки наявні деякі недоліки та суттєві прогалини.

Так, група науковців [203, с. 178;28, с. 118;204, с. 12] порушують проблему неврегульованості підстав і мотивів застосування права вето Президентом України. Ця проблема детально розглядалася нами в попередніх розділах. У цьому параграфі ми торкнемось окремих її аспектів, а також підведемо підсумки.

Так, Н. Г. Плахотнюк зазначає, що досить дискусійним у теорії конституційного права є право вето Президента України. Якщо в країнах західної демократії в основу президентського вето кладуться політичні та економічні підстави, то, як вважає науковець, в Україні застосування цього права Президентом України досить часто залежить від якості законів, що приймаються [204, с. 12]. З такою думкою складно погодитися, оскільки

проведений нами аналіз показав, що застосування права вето Президентом України досить часто обумовлене саме політичними або економічними підставами. На сьогодні будь-які підстави та мотиви, покладені в основу обґрунтувань, визначених у пропозиціях Президента України, вважаються легітимними, оскільки Конституція України жодним чином не обмежує перелік і види таких підстав.

Водночас В. В. Піховшик вважає, що Президент України може ветоувати той чи інший закон винятково за змістовними мотивами. На обґрунтування своєї думки автор посилається на роз'яснення змісту ст. 94 Конституції України Конституційним Судом України від 7 липня 1998 р. і 16 квітня 2008 р. Саме в останньому роз'ясненні, як зазначає В. В. Піховшик, Конституційний Суд України особливо акцентує увагу на змістовній стороні ініціатив глави держави: «Застосування Президентом України вето щодо прийнятого закону своїм юридичним наслідком має скасування останніх результатів голосування за нього й відкриття процедури його повторного розгляду у Верховній Раді України». На цій підставі автор статті робить висновок, що глава держави не має права застосовувати вето до закону з процедурних мотивів і за мотивами недотримання парламентом порядку прийняття закону, інакше б Конституційний Суд України вказав би на них [205]. Проте вважаємо, що такі міркування є недостатньо обґрунтованими. Зокрема, з огляду на те, що Конституційний Суд України лише роз'яснює положення Конституції України та законів України, визначає конституційність законів тощо з питань, які перед ним порушують суб'єкти звернення або конституційного подання, його рішення та ухвали жодним чином не можуть підміняти норми Конституції України, а лише тлумачать у разі неоднозначного їх розуміння чи застосування. Виходячи із цього, відсутність у Конституції України конкретного переліку підстав застосування права вето Президентом України свідчить про можливість використання будь-якої з них.

Звичайно, питання щодо підстав і мотивів застосування права вето Президентом України потребує належного врегулювання. Отже, необхідно погодитися з думкою науковців [20, с. 91;28, с. 118;112, с. 124;206, с. 12], які пропонують на конституційному рівні закріпити підстави застосування права вето Президентом України.

Не менш серйозною прогалиною конституційно-правового регулювання застосування права вето Президентом України є неврегульованість деяких аспектів процедури, форми та інших практичних питань, які виникають на практиці. Як справедливо із цього приводу зазначає З. І. Лунь, Верховна Рада України та Президент України беруть участь у справі охорони Конституції України шляхом здійснення конституційного контролю через свої повноваження, окремі з яких потребують детальнішої законодавчої регламентації [207, с. 162]. Отже, визначимо, які саме аспекти застосування права вето Президентом України не врегульовано в чинній Конституції України та інших актах конституційного законодавства.

Одним із них виступає відсутність чітких роз'яснень із приводу особливостей застосування права вето щодо законів про ратифікацію міжнародних договорів та інших міжнародних документів. Необхідність врегулювання цього питання безпосередньо постала з практичної ситуації, що склалася в 2000 р.

До Конституційного Суду України з конституційним поданням звернулося 54 народні депутати України про визнання таким, що не відповідає Конституції України (неконституційним), Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» від 24 грудня 1999 р.

У конституційному поданні вказувалося на такі порушення вимог Конституції України в процесі розгляду й ухвалення Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.:

- 1) не направлено Президентові України на підпис (ч. 1 ст. 94);
- 2) підписаний і офіційно оприлюднений не Президентом України, а Головою Верховної Ради

України (ч. 2 ст. 94); 3) порушено право законодавчої ініціативи Президента України (ч. 1 ст. 93); 4) мала місце заміна головного профільного комітету Верховної Ради України під час розгляду законопроекту (ч. 2 ст. 89); 5) деякі положення Регламенту Верховної Ради України [208].

Вирішуючи цю справу, Конституційний Суд України дійшов до висновку, що Верховна Рада України, надаючи згоду на обов'язковість міжнародних договорів шляхом прийняття відповідних законів України, повинна діяти згідно зі ст. 94 Конституції України. Тому Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» від 24 грудня 1999 р. № 1350-XIV та положення ч. 1 ст. 7 Закону України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 р. (щодо порядку підписання закону про ратифікацію міжнародного договору України Головою Верховної Ради України без відповідного направлення Президенту України) були визнані такими, що не відповідають Конституції України [208].

Отже, на підставі винесеного Конституційним Судом України рішення за цією справою можна зробити висновок про те, що процедура підписання та застосування права вето Президентом України щодо законів про ратифікацію міжнародних договорів або про приєднання України до міжнародних угод нічим не відрізняється від процедури промульгації інших законів.

Другим питанням, яке належить врегулювати на рівні Конституції України є форма, у якій застосовується право вето Президентом України.

Так, Ю. М. Перерва зазначає, що лист із пропозиціями Президента України щодо закону не є правовим документом і, як наслідок, не має обов'язкового характеру на території України. Однак закріплене Конституцією України право вето є актом державної влади, що підкреслюється важливими наслідками для нормативно-правового акта Верховної Ради України. У зв'язку із цим, на думку науковця, досить нелогічною є його форма звичайного «листа з зауваженнями». Незважаючи

на наявну прогалину в конституційному регулюванні юридичної форми права вето, зміни до Конституції України ігнорують це питання, залишаючи за Президентом України право на листування [209, с. 184]. Для врегулювання цього недоліку Ю. М. Перерва пропонує конституційно закріпити юридичну форму реалізації права вето, для чого п. 30 ст.106 Конституції України викласти в такій редакції: «Має право вето, яке реалізується у формі указу щодо прийнятих Верховною Радою України законів (окрім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України» [210, с. 185]. Подібна точка зору висловлена й обґрунтована також іншими науковцями [35, с. 8;20, с. 91].

Дійсно, зважаючи на те, що законодавством України передбачено тільки дві форми актів Президента України – укази та розпорядження, то застосуванню права вето Президентом України необхідно надати форму одного з них. Найбільш доцільно це зробити у формі указу, оскільки за своєю юридичною природою право вето є найбільш близьким до тих рішень, які відповідно до Положення «Про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» приймаються Президентом України саме у формі указу (п. 3) [134].

Отже, необхідно закріпити юридичну форму застосування права вето Президентом України у формі указу в ст. 106 Конституції України та внести відповідні доповнення до п. 3 Положення «Про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України».

Ю. М. Перерва у дисертаційному дослідженні також звертає увагу на те, що в Конституції України відсутні вказівки на можливість застосування Президентом України права вибіркового (постатейного) вето. На думку науковця, доцільно наділити Президента України правом вибіркового вето. При цьому результати голосування мають скасовуватися тільки щодо відповідних структурних елементів закону, у зв'язку із чим відпаде потреба в повторному прийнятті закону в цілому [209, с. 191].

Натомість Н. А. Жук зазначає, що відсутність у Конституції України вказівки на можливість застосування Президентом України права вибіркового вето свідчить про те, що закон може бути ветований Президентом України лише в цілому, а не в якій-небудь його частині. І це, на думку науковця, є обґрунтованим, оскільки світова практика свідчить, що вибіркоче вето негативно позначається на системі рівноваги влади. Як приклад Н. А. Жук наводить бюджетну сферу, зазначивши, що у випадку існування права постатейного вето Президент України отримав би можливість визначати пріоритетні напрями витрачання державних коштів, анулюючи ті або інші програми на свій розсуд. У результаті була б порушена не тільки система компромісів, що склалася в парламенті, а й конституційна рівновага між гілками влади [11, с. 117].

Це питання є досить неоднозначним і спірним, тому його вирішення потребує детального вивчення досвіду зарубіжних країн, де діє право саме вибіркового вето. Тому до нього ми повернемося в наступному параграфі.

У ході аналізу законодавчого регулювання порядку застосування Президентом України права вето було також виявлено відсутність норм щодо процедури проведення експертизи Адміністрацією Президента України законів, що надійшли на підпис Президентів України.

На думку Є. В. Погорелова, будь-який проект повинен піддаватися юридичній експертизі та залежно від предмета нормативного акта іншій спеціалізованій експертизі (економічній, фінансовій, технічній, екологічній, кримінологічній тощо). Усі майбутні нормативні акти, реалізація яких буде залежати від наявності економічних гарантій, повинні обов'язково піддаватися фінансово-економічній експертизі. Науковець також говорить про необхідність проведення лінгвістичної експертизи всіх законопроектів і за можливості інших проектів нормативних актів [210, с. 22].

Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» [211] визначається порядок проведення експертизи законопроектів. Зокрема, зазначено, що для

проведення експертизи законопроектів Секретаріат Кабінету Міністрів України надсилає законопроект Міністерству фінансів України та заінтересованим центральним органам виконавчої влади для підготовки проекту експертного висновку щодо його впливу на показники бюджету й відповідності законам, якими регулюються бюджетні відносини. Для підготовки проекту експертного висновку Секретаріат Кабінету Міністрів України надсилає його центральному органу виконавчої влади, до компетенції якого належить питання, що є предметом регулювання законопроекту [211].

Отже, подібна процедура проведення експертизи (у разі необхідності) законів, надісланих на підпис Президенту України, має бути регламентована в Указі Президента «Про Положення про Адміністрацію Президента України». Зокрема, треба визначити випадки, коли експертиза проводиться та призначається в обов'язковому порядку, строки її проведення, питання, на які має бути надана відповідь у експертному висновку, тощо. Це забезпечить високу якість та обґрунтованість пропозицій, викладених Президентом України у порядку застосування права вето.

У науковій літературі об'єктом дискусій щодо відповідних пропозицій стосовно внесення змін до Конституції України є вимога подолання вето шляхом повторного прийняття закону на основі кваліфікованої більшості голосів [10, с. 146]. Отже, фактично ставиться питання про необхідність спрощення процедури подолання вето Президента України. Думки науковців із цього приводу розділилися на дві групи.

Так, перша група науковців сходиться на тому, що необхідно скоротити кількість голосів народних депутатів, необхідних для подолання вето Президента України [212, с. 4; 209, с. 191]. Зокрема, як стверджує І. О. Ведернікова, для усунення проблеми необґрунтованості та безпідставності застосування Президентом України права вето необхідно в Конституції України знизити бар'єр подолання вето до 226–250 голосів [212, с. 4].

Подібної точки зору дотримується Ю. М. Перерва, яка також пропонує

спростити процедуру подолання президентського вето, передбачивши в Конституції України, що для цього потрібно повторне ухвалення закону простою більшістю депутатів. Це, на думку науковця, дозволить запобігти зловживанню вето та його використанню в суто політичних цілях [209, с. 191].

Водночас деякі науковці заперечують таке зниження кількості голосів, обґрунтовуючи свою думку тим, що це «перетворить інститут вето Президента України на німічне повноваження, безсильне знаряддя, що застосовується надзвичайно рідко, та й то лише за вказівкою уряду» [213, с. 166–167].

Із цього приводу була висловлена позиція Конституційного Суду України у Висновку від 16 жовтня 2002 р. № 1-в/2002. У ньому зазначено, що у випадку зменшення кількості народних депутатів, які можуть подолати вето, до 250, ця кількість виявиться значно меншою від кількості народних депутатів, які мають проголосувати за законопроект (ст. ст. 155, 156 Конституції України). За таких обставин передбачене Конституцією України право вето Президента України викривлюється та зводиться на ніщо. Це жодним чином не може сприяти утвердженню принципу поділу влади. Звісно, кількість голосів, більшістю яких може бути відхилене вето Президента України, має встановлювати лише парламент, оскільки він, згідно зі ст. 75 Конституції України, є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Проте не можна припустити, що парламент збереже раніше прийняте рішення, проголосувавши за нього меншою кількістю голосів, ніж під час першого прийняття [214]. Однак на сьогодні вказаний висновок Конституційного Суду України втратив свою актуальність через внесення змін до Конституції України Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р.

Проте вважаємо за необхідне залишити кількість голосів народних депутатів, необхідних для подолання вето Президента України, незмінним (2/3 від конституційного складу Верховної Ради України), в іншому випадку

право вето перетвориться у винятково формальне повноваження глави держави з низьким рівнем ефективності його застосування.

Ще однією проблемою, яка досить часто виникає на практиці, є порушення главою держави строків застосування права вето, а також неодноразове його застосування всупереч вимогам ст. 94 Конституції України.

Як вже згадувалося раніше, в історії застосування досліджуваного права мали місце неодноразові порушення строків підписання законів Президентом України (у тому числі після повторного їх направлення на підпис) або повернення їх на повторний розгляд. Деякі з таких випадків стали предметом розгляду Конституційного Суду України.

Так, у 2007 р. до Конституційного Суду України надійшло звернення від 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень ч. 4 ст. 94 Конституції України [215]. Розглянувши подання, Конституційний Суд України дійшов висновку, що ч. 4 ст. 94 Конституції України необхідно розуміти так, що діючий Голова Верховної Ради України невідкладно офіційно оприлюднює й опубліковує закон, прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу під час повторного розгляду та не підписаний і не оприлюднений Президентом України протягом десяти днів, якщо попередній Голова Верховної Ради України не вчинив таких дій. При цьому Голова Верховної Ради України зобов'язаний офіційно оприлюднити й опублікувати такий закон у пріоритетному порядку – раніше інших актів [215].

Напередодні прийняття цього Рішення Конституційного Суду, 21 грудня 2006 р., Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про Кабінет Міністрів України», який 12 січня 2007 р. після подолання вето Президента України, застосованого 11 січня 2007 р., був повторно направлений на підпис Президента України. Однак останній усупереч конституційній вимозі так і не підписав цей закон. 19 січня 2007 р. Закон

України «Про Кабінет Міністрів України» було повернуто до Верховної Ради України без підпису Президента України.

Скориставшись положеннями ч. 4 ст. 94 Конституції України, Голова Верховної Ради України поставив свій підпис, а Верховна Рада України розмістила текст закону та повідомлення про його офіційне оприлюднення на веб-сайті Верховної Ради України, який є офіційним джерелом інформації Верховної Ради України, зазначивши, що відповідно до ч. 5 ст. 94 Конституції України Закон України «Про Кабінет Міністрів України» набере чинності з дня його опублікування у встановленому порядку [216].

Однак уже 22 січня 2007 р. Мукачівський міськрайонний суд Закарпатської області виніс ухвалу, якою заборонив голові Верховної Ради України (на той час О. О. Морозу) підписувати прийнятий 12 січня Закон України «Про Кабінет Міністрів України», а також публікувати його в офіційних виданнях [217]. Проте необґрунтованість і безпідставність такого рішення не викликає жодних сумнівів.

Наведена ситуація яскраво демонструє, на скільки виявляється складно на практиці застосувати положення ч. 4 ст. 94 Конституції України та опублікувати закон за підписом Голови Верховної Ради України, якщо Президент України відмовляється підписувати закон, який повторно надійшов йому на підпис після подолання вето, або всупереч положенням Конституції України застосовує повторне вето.

У 2009 р. прийнятий Верховною Радою України та не підписаний Президентом України після повторного його надходження й подолання вето Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» був визнаний Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України, зокрема стосовно процедури його прийняття [218]. Це рішення було обумовлено тим, що закон був опублікований за підписом Голови Верховної Ради, поставленим ним у порядку застосування ч. 1 ст. 94, а не ч. 4 цієї статті.

Доводи суб'єкта конституційного подання були прийняті Конституційним Судом України як цілком обґрунтовані, у рішенні було зазначено, що повторно розглянутий закон має містити дату його повторного прийняття й підпис Голови Верховної Ради України, який є свідченням відповідності змісту закону прийнятому парламентом рішення. При цьому наявність підпису Голови Верховної Ради України під текстом закону для його офіційного оприлюднення й опублікування є обов'язковою [218].

На думку М. О. Теплюка, у вищенаведеному Рішенні Конституційний Суд України витлумачив ст. 94 Конституції України, вийшовши далеко за межі її справжнього змісту. Оскільки за точним змістом ч. 4 ст. 94 Конституції України (як у чинній на той час, так і в нинішній її редакції) повторне прийняття заветованого главою держави закону кваліфікованою більшістю голосів стосується тільки випадку цілковитого відхилення зауважень і пропозицій Президента України. Усі інші варіанти наслідків повторного розгляду закону ст. 94 Конституції України не передбачає, хоча на практиці, звісно, трапляються не лише варіанти повного чи часткового врахування парламентом пропозицій глави держави до закону, а й доповнення їх ще й новими пропозиціями народних депутатів України [219, с. 5].

Таким чином, проблема полягає в неоднозначному розумінні і, відповідно, застосуванні суб'єктами законодавчого процесу положень ст. 94 Конституції України з приводу того, які закони в разі їх повторного схвалення Верховною Радою України (з урахуванням або без урахування пропозицій Президента України або з новими поправками тощо) підлягають обов'язковому підписанню Президентом України, а до яких може бути легітимно застосоване повторне вето. Це питання вирішено Рішенням Конституційного Суду України від 7 липня 1998 р. № 11-рп/98 [104]. Водночас рішення, прийняте ще в 1998 р., не завадило виникненню вищеописаної проблемної ситуації на практиці.

Ю. М. Перерва пропонує порядок, визначений у ч.4 ст.94 Конституції

України, поширити й на первинну промульгацію закону: якщо Президент України не підпише закон протягом 15 днів або не поверне його для повторного розгляду до Верховної Ради України, закон офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України й опубліковується за його підписом [209, с. 191].

Ми погоджуємося з такою думкою та, крім того, вважаємо, що в ст. 94 Конституції України необхідно уточнити дії Президента в разі: 1) повторного надходження на підпис закону, до якого внесено нові поправки; 2) повторного надходження на підпис закону, у якому враховано всі або частину зауважень Президента України без внесення додаткових поправок.

Подібна до описаної вище ситуація склалася з прийняттям і підписанням у 2009 р. Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» та деяких інших законів України» від 21 серпня 2009 р. № 1608-VI. Пропозиція Президента України була розглянута Верховною Радою України й відхилена, а вищезазначений закон під час повторного розгляду знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу (384 голоси).

4 вересня 2009 р. Президент України повернув зазначений закон України до Верховної Ради України без підпису й запропонував усупереч ст. 94 Конституції України та Рішенню Конституційного Суду України від 7 липня 2009 р. № 17-рп вдруге розглянути цей закон із новими пропозиціями Президента України [220].

Тому для забезпечення конституційності процедури прийняття та пролонгації цього закону Верховна Рада України затвердила Постанову «Про забезпечення виконання конституційної процедури набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» та деяких інших законів України», у якій вимагала від Президента України невідкладно оприлюднити текст цього закону за підписом Президента України. Одночасно із цим запропонувала

Голові Верховної Ради України на виконання ч. 4 ст. 94 Конституції України офіційно оприлюднити та опублікувати за своїм підписом цей закон у разі неоприлюднення його Президентом України в триденний строк із дня прийняття цієї постанови [220].

На практиці виникає питання про те, чому Голова Верховної Ради України наступного ж дня після порушення Президентом України строків підписання закону, повторно надісланого на підпис після подолання вето, відразу ж не опублікував цей закон за своїм підписом. Імовірно, це пов'язано з тим, що підписання та оприлюднення закону Президентом України є своєрідною гарантією того, що закон прийнято з дотриманням конституційної процедури, і що він не буде на цій підставі скасований (через підписання не тим суб'єктом або оприлюднення не у визначеному Конституцією України порядку). Отже, для того щоб подібні ситуації не виникали на практиці, необхідно ч. 5 ст. 94 Конституції України викласти в такій редакції: «Закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення Президентом України або Головою Верховної Ради України в порядку ч. 4 цієї статті, якщо інше не передбачено самим законом, проте не раніше дня його опублікування».

У науковій літературі висловлюються пропозиції також щодо інших аспектів застосування права вето.

Так, Н. В. Ганжа зазначає, що з порівняльного аналізу норм Конституції України й Регламенту Верховної Ради України постає недолік останнього акта, який полягає у відсутності нормативного розв'язання ситуації, коли за результатами голосування щодо закону в цілому буде подано більше половини, проте менше двох третіх голосів депутатів від конституційного складу Верховної Ради України; наслідки розгляду парламентом України додаткових пропозицій (які подаються не Президентом України, а іншими суб'єктами законодавчої ініціативи) тощо [113, с. 133]. Отже, науковець пропонує вдосконалити не тільки положення ст. 94 Конституції України, а й Закону України «Про Регламент Верховної Ради

України». Аналіз глави 23 цього закону дає підстави погодитися з думкою науковця. Зокрема, уточнення потребують: 1) розгляд інших пропозицій і зауважень, що надійшли від інших учасників законодавчого процесу (профільних комітетів, народних депутатів) одночасно з пропозиціями Президента України; наслідки такого розгляду; 2) легітимність рішення Верховної Ради України щодо відмови від повторного розгляду закону, у тому числі з урахуванням пропозицій Президента України. Останнє питання ставиться щодо конституційного законодавства Російської Федерації С. А. Авакьяном, який зазначає, що парламент як основний учасник законодавчого процесу не вправі після застосування главою держави права вето взагалі не розглядати закон і відмовитися від ідеї його прийняття [221, с. 333]. Варто погодитися з думкою науковця й щодо конституційно-правового регулювання повторного розгляду закону, повернутого Президентом України з пропозиціями, Верховною Радою України. Вважаємо, що такий закон разом із пропозиціями Президента України має бути обов'язково розглянутий на пленарному засіданні Верховної Ради України в порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України. Якщо ж парламент усе ж відмовляється від повторного розгляду закону або відкладає його на більш пізній період (ніж це визначено регламентом), то відповідне рішення повинно ґрунтуватися на серйозних підставах (наприклад, якщо на розгляді Верховної Ради України знаходяться більш термінові законопроекти тощо).

О. М. Кичалюк пропонує закріпити за главою держави право звертатися до Конституційного Суду України після повторного прийняття закону парламентом, проте до його промульгації у випадку, якщо він вважає, що закон прийнятий із порушенням встановленої Конституцією України процедури, якщо парламент долає вето Президента України, проте закон не відповідає Конституції України щодо порядку прийняття. У зв'язку із цим науковець вважає за необхідне передбачити ще одну (факультативну) стадію законодавчого процесу та внести відповідні доповнення до закону про

Конституційний Суд України та регламенту [35, с. 8]. Однак, на нашу думку, глава держави має право в будь-який час звернутися до Конституційного Суду України з відповідним конституційним поданням і без внесення будь-яких доповнень до конституційного законодавства: питання про неконституційність закону Президент України може поставити на будь-якій стадії законодавчого процесу. Отже, доповнювати законодавчий процес ще однією, нехай і факультативною, стадією буде зайвим.

Отже, узагальнимо недоліки та прогалини конституційно-правового регулювання застосування права вето Президентом України:

1) неоднозначність формулювання та тлумачення змісту права вето (у п. 30 ч. 1 ст. 106 та ч. 2 ст. 94 Конституції України);

2) нерегульованість підстав і мотивів застосування права вето Президентом України в Конституції України;

3) невизначеність юридичної форми застосування права вето Президентом України;

4) відсутність норм, якими регламентується процедура проведення експертизи за дорученням Президента України його Адміністрацією та іншими суб'єктами нормопроектного забезпечення;

5) нечіткість формулювання положень ч. 4 і ч. 5 ст. 94, унаслідок чого Президент України допускає порушення строків застосування права вето, а також неодноразове його застосування.

Для подолання вищезазначених недоліків необхідно:

1) внести наступні доповнення до Конституції України:

а) ч. 2 ст. 94 викласти в такій редакції: «Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими та сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду *в порядку застосування права вето*. Повернення закону Президентом України на повторний розгляд до Верховної Ради України може бути обумовлено фінансово-економічними, правовими,

соціально-політичними або техніко-юридичними підставами. Безпідставне повернення закону не допускається»;

б) ч. 3 ст. 94 викласти в такій редакції: *«У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду в порядку застосування права вето, закон вважається схваленим Президентом України й має бути підписаний та офіційно оприлюднений Президентом України або Головою Верховної Ради в порядку, визначеному ч. 4 цієї статті»;*

в) ч. 4 ст. 94 доповнити словами: *«У разі якщо до закону, повернутого після повторного розгляду Верховною Радою України, внесено поправки, які не містилися в попередній його редакції, Президент України може повторно повернути його зі своїми пропозиціями в порядку застосування права вето. У разі, якщо після повторного розгляду Верховною Радою України було враховано всі пропозиції Президента України, то він зобов'язаний підписати та оприлюднити цей закон у десятиденний термін»;*

г) ч. 5 ст. 94 викласти в такій редакції: *«Закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення Президентом України або Головою Верховної Ради України в порядку ч. 4 цієї статті, якщо інше не передбачено самим законом, проте не раніше дня його опублікування»;*

д) п. 30 ч. 1 ст. 106 викласти в такій редакції: *«Має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів у формі указу (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України із вмотивованими та сформульованими пропозиціями»;*

2) до глави 23 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» внести такі доповнення:

а) ст. 132 доповнити ч. 3, у якій визначити підстави, за яких Верховна Рада України може прийняти рішення про відмову від повторного розгляду закону, який було повернуто Президентом України в порядку застосування права вето, або про відкладення його розгляду більше, ніж на 30 днів:

знаходження на розгляді Верховної Ради України більш термінових питань та законопроектів (наприклад, про Державний бюджет України); необхідність звернення до Конституційного Суду України для визначення конституційності пропозицій і зауважень Президента України тощо;

б) доповнити окремою статтею, у якій визначити порядок і результати розгляду інших пропозицій і зауважень до закону, що надійшли від інших учасників законодавчого процесу (профільних комітетів, народних депутатів) одночасно з пропозиціями Президента України;

3) ч. 1 п. 3 Положення «Про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» доповнити п. 30 такого змісту: *«Пропозиції до закону, надісланого Верховною Радою України на підпис Президента, у порядку застосування права вето»;*

4) в Указі Президента «Про Положення про Адміністрацію Президента України» визначити випадки, коли експертиза законів, надісланих на підпис Президента України, проводиться та призначається в обов'язковому порядку; строки її проведення, питання, на які має бути дана відповідь в експертному висновку тощо;

5) доопрацювати та прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», у якому деталізувати підстави та порядок застосування права вето Президентом України.

3.2 Позитивний досвід правового регулювання права вето Президента в зарубіжних країнах та можливості його застосування в законодавстві України

Для ефективного конституційно-правового регулювання права вето Президента України, крім внесення змін і доповнень до відповідних правових актів, обумовлених виникненням проблемних моментів у практиці

їх застосування, необхідно також проаналізувати зарубіжний досвід правового регулювання в цій сфері. Застосовуючи позитивний досвід зарубіжних країн, можливо уникнути багатьох помилок конституційно-правового регулювання досліджуваного інституту. Однак при цьому треба враховувати особливості організації та форм державного правління в Україні, правової ментальності тощо. Тому просте копіювання зарубіжного досвіду, нехай і найпозитивнішого, також є неприпустимим.

Для вивчення досвіду правового регулювання права вето глави держави в зарубіжних країнах і можливості його застосування у відповідному законодавстві України необхідно згрупувати ці держави за критерієм подібності правової системи й форми правління таким чином: 1) Російська Федерація та інші країни СНД (Білорусія, Вірменія, Грузія тощо); 2) європейські країни (Франція, Німеччина, Італія, Португалія тощо); 3) США та інші держави англосаксонської правової системи; 4) азіатські країни (Сінгапур, Японія, Філіппіни, Індія тощо); 5) інші держави (Фінляндія, країни Латинської Америки). При цьому варто зосередити основу увагу на таких питаннях: 1) терміни застосування права вето; 2) обсяг права вето (постатейне або повне); 3) підстави та мотиви застосування права вето; 4) умови подолання вето глави держави; 5) інші особливості досліджуваного інституту.

Отже, найбільш близькими до правової системи України є країни СНД. Президенти всіх країн СНД мають право відкладального вето. Проте тільки в Молдові та Вірменії процедура подолання президентського вето відповідає критеріям класичної напівпрезидентської моделі правління, за якої парламенту досить знову прийняти повернений Президентом закон у тому ж порядку, що й у перший раз (ст. 72 Конституції Вірменії, ч. 2 ст. 93 Конституції Молдови) [222, с. 193].

О. Ю. Бульба зазначає, що однією з особливостей, притаманних інституту президентського вето в країнах СНД, є те, що його досить складно

подолати парламенту (двома третинами чи ще більшою кількістю голосів) [154, с. 163–164].

Найбільш досконала, на думку деяких науковців, конструкція реалізації права вето передбачена Конституцією Республіки Білорусь, оскільки глава держави наділяється постатейним і «кишеньковим» вето. Президент вправі повернути для повторного голосування не тільки весь законопроект зі своїми запереченнями, а й окремі його положення. У цьому випадку закон підписується главою держави із застереженням про незгоду з окремими його статтями та набирає чинності, за винятком тих положень, щодо яких є заперечення [38, с. 40]. Ю. М. Перерва [209, с. 191] пропонує ввести подібну практику і в Україні. Ми вважаємо, що в Україні необхідно залишити традиційну для країн СНД практику застосування права вето щодо всього закону в цілому, оскільки набрання чинності без окремих статей може мати не той ефект, як за повного його ухвалення.

В Конституції Республіки Білорусь [223] положення про Президента містяться в главі III Розділу IV, що носить назву «Президента, Парламент, Уряд, Суд». Право Президента підписувати закони або повертати їх або окремі їх положення зі своїми запереченнями до Палати представників визначене п. 24 ч. 1 ст. 84 та ст. 100 Конституції Республіки Білорусь. Необхідно звернути увагу, що в Конституції не застосовується термін «вето» або «право вето». Він також відсутній і в Законі «Про Президента Республіки Білорусь» [224]. Аналізуючи положення вищенаведених актів конституційного законодавства, можна дійти до висновку, що в Республіці Білорусь відсутня детальна регламентація порядку застосування права вето Президентом. В Законі «Про Президента Республіки Білорусь» лише дублюється конституційна стаття про його повноваження, а також містяться положення про акти Президента та організацію та забезпечення його діяльності. При цьому, суттєвих відмінностей в механізмі застосування права вето Президентом Республіки Білорусь не виявлено, крім тих, що стосуються

права останнього висловлювати свої заперечення щодо окремих положень законів.

У Республіці Вірменія повноваження Президента щодо застосування права вето також визначені Конституцією [225] та Законом «Про Президента Республіки Вірменія» [226]. Згідно п. 2 ч. 1 ст. 55 Конституції Республіки Вірменія Президент після отримання прийнятого Національними Зборами закону в двадцятиденний термін підписує і оприлюднює його. Протягом цього ж строку він може повернути прийнятий Національними Зборами закон із запереченнями або пропозиціями до Національних Зборів з вимогою нового його обговорення [225].

Більш детальна регламентація процедури застосування права вето Президентом Республіки Вірменія міститься в Законі «Про Президента Республіки Вірменія». Аналіз його положень дозволяє виділити такі особливості конституційно-правового регулювання інституту вето в Республіці Вірменія: 1) термін, протягом якого глава держави може повернути закон без підпису в порядку застосування права вето, складає два тижні; 2) якщо парламент простою більшістю голосів, але не менш як третиною голосів від загального числа депутатів, вносить відповідно до заперечень Президента зміни в законопроект або кваліфікованою більшістю голосів від присутніх на пленарному засіданні депутатів, але не менше простої більшості голосів загальної кількості депутатів, підтверджує прийнятий ним законопроект, то закон підлягає підписанню та оприлюдненню Президентом у п'ятиденний строк після його отримання; 3) якщо у двотижневий термін Президент Республіки Вірменія не підписує та не повертає законопроект, а також не підписує законопроект в п'ятиденний строк у випадках передбачених частиною другою пункту 3 цієї статті, законопроект публікується за підписом Голови Верховної Ради Республіки Вірменія та набуває чинності закону [226].

Отже, основними відмінностями процедури застосування та подолання

вето глави держави Республіки Вірменія є: по-перше, спрощені, в порівнянні із законодавством України, умови подолання вето, які диференціюються в залежності від того, в якому вигляді відбувається голосування за закон – з урахуванням пропозицій глави держави (проста більшість голосів від фактичного складу парламенту) або у первинній редакції (кваліфікована більшість голосів від фактичного складу парламенту); по-друге, процедура підписання закону Головою парламенту передбачено і для випадків первинного не підписання закону та не повернення його у порядку застосування права вето; по-третє, дещо відрізняються строки первинного та вторинного підписання закону главою держави.

Взагалі питання щодо строків, протягом яких глава держави зобов'язується підписати закон, у конституціях країн вирішується по-різному. Д. В. Мазур узагальнив законодавчо закріплені строки: у Грузії та Литві – 10 днів; Португалії – 12; Білорусії, Молдові, Росії – 14; Болгарії, Казахстані, Україні, Франції – 15; Румунії – 20; Вірменії та Польщі – 21 день. Якщо парламент подолає вето Президента, то останній, відповідно до конституцій більшості республік зі змішаною формою правління, повинен підписати та оприлюднити закон у встановлений термін. Наприклад, у Білорусії, Вірменії цей строк становить 5 днів; Болгарії, Казахстані, Польщі, Росії – 7; Румунії, Португалії – 8; Монголії – 10 днів [16, с. 116–117].

Свої особливості має процедура застосування права вето в Грузії. Так, відповідно до ст. 68 Конституції Грузії[227] якщо Парламент Грузії не прийме пропозиції Президента Грузії щодо законопроекту, спрямованого йому для підписання й опублікування, то на голосування ставиться первісна редакція закону, а він вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше трьох п'ятих від складу парламенту. При цьому Президент Грузії володіє правом повертати на повторний розгляд парламенту в тому числі прийняті ним поправки до Основного Закону Грузії. Під час повторного голосування для подолання президентського вето необхідно отримати

кваліфіковану більшість голосів депутатів – не менш двох третин від повного складу парламенту.

Вищерозглянуті країни СНД мають однопалатний законодавчий орган, на відміну від Російської Федерації (далі – РФ), де Конституцією Російської Федерації передбачено функціонування двопалатного парламенту. Саме ця особливість наділяє конституційно-правове регулювання вето Президента Російської Федерації рисами, подібними до тих, які притаманні інституту вето Президента США. Отже, розглянемо порядок регулювання вето глави держави в РФ.

Насамперед варто зазначити, що в Росії, крім Конституції РФ[228], діє Федеральний закон «Про порядок опублікування і набрання чинності федеральних конституційних законів, федеральних законів, актів палат Федеральних Зборів» від 25 травня 1994 р. [229].

Президент РФ має право повернути федеральний закон тільки в разі, якщо до його направлення Президенту РФ на підпис, він приймався в звичайному порядку (ст. 105 Конституції РФ), а не в порядку подолання президентського вето (ч. 3 ст. 107). Якщо ж федеральний закон було повторно розглянуто та схвалено палатами Федеральних Зборів у порядку, передбаченому ч. 3 ст. 107 (подолання президентського вето), то Президент РФ не має права повернути такий федеральний закон із посиланням на порушення конституційної процедури повторного розгляду та схвалення [230, с. 205;231, с. 39–40;232, с. 49–50].

А. Г. Пархоменко зазначає, що в РФ право вето – це своєрідний важіль, який використовується в політичних цілях і, більше того, фактично порушує цей самий баланс влади, заради якого він створений. Науковець також вказує на те, що механізм подолання вето Президента РФ, прописаний у ч. 3 ст. 107 Конституції РФ, є фактично не діючим. Оскільки з урахуванням порядку формування Ради Федерації складно говорити про схвалення неугодного Президенту РФ федерального закону в новому розгляді не менше двох

третин голосів від загального числа членів Ради Федерації й депутатів Державної Думи [233, с. 18].

Крім вищенаведеної проблеми, науковцями зауважується, що в законодавчому процесі РФ застосовується процедура повернення Президентом РФ у парламент прийнятого закону країни без розгляду. Зокрема, така процедура не встановлена конституційно в Росії, проте Конституційний суд Росії легалізував цю неконституційну процедуру в Постанові «Щодо справи про тлумачення окремих положень ст. 107 Конституції Російської федерації» від 22 квітня 1996 р. № 10-п. Тут роз'яснюється, що повернення Президентом прийнятого закону без розгляду не є відхиленням від змісту ч. 3 ст. 107 Конституції РФ, а можливе лише під час порушення палатами процедур прийняття закону [21, с. 129].

І. В. Філіпов зазначає, що Президент РФ відхиляє закони частіше, ніж Рада Федерації, висуваючи при цьому більш різноманітні й обґрунтовані заперечення. Ця практика, на думку вченого, свідчить про професіоналізм «профільних» підрозділів Адміністрації Президента РФ. При цьому президентське «вето» «урівноважено» правом парламенту його «перекинути», проголосувавши за законопроект кваліфікованою більшістю голосів, що зумовлює, відповідно до ч. 3 ст. 107 Конституції РФ, виникнення в Президента РФ обов'язку його підписати та оприлюднити в семиденний термін [234, с. 16–17].

Отже, у конституційно-правовому регулюванні права вето глави держави в країнах СНД є багато спільного. У зв'язку із цим, можемо узагальнити особливості конституційно-правового регулювання права вето глави держави в цих країнах: 1) президенти країн СНД користуються правом відкладального вето; 2) право вето має в більшості країн СНД загальний характер (окрім Республіки Білорусь, де глава держави може застосовувати постатейне вето); 3) в усіх країнах СНД парламент може подолати вето глави держави кваліфікованою більшістю голосів (окрім Грузії та Вірменії); 4) глава держави не має права повторного застосування права вето до одного

й того ж закону, якщо вето було подолане або у випадку, якщо закон прийнятий з урахуванням його пропозицій і зауважень. Під час надходження такого закону на підпис глава держави зобов'язаний його підписати та оприлюднити.

У більшості європейських країн із демократичною формою правління глава держави також користується правом вето щодо законів, прийнятих законодавчим органом. Однак є винятки, наприклад Президент Німеччини не володіє правом вето. Конституція надає йому тільки право оформлення законів за допомогою контрасигнації. Це не чисто технічна дія, оскільки глава держави може перевірити цей закон на відповідність його Конституції ФРН. Однак у силу того що Федеральний конституційний суд безпосередньо стежить за порушенням Конституції ФРН, необхідності в реалізації зазначеного права в Президента ФРН зазвичай не виникає. Однак, не володіючи правом вето й можливістю відхилити закон, який вже набув чинності, Президент Німеччини здатний запобігти вступу його в дію за допомогою відмови від оформлення. Зробити подібний крок глава держави може тільки за грубих помилок, що містяться в законі [38, с. 36]. Отже, процедура контрасигнації, яку може застосовувати Президент Німеччини, хоча й відрізняється від механізму застосування права вето, однак за своєю суттю переслідує ті ж цілі. Зокрема, застосовується з метою запобігання вступу в силу законів, які мають суттєві недоліки.

У Португалії глава держави користується правом вето. Однак згідно з Конституцією Португалії Президент зобов'язаний промудувати закон, якщо Асамблея республіки підтверджує своє перше голосування абсолютною більшістю голосів депутатів [235, с. 111]. Таким чином, у Португалії для подолання права вето Конституцією Португалії вимагається абсолютна, а не кваліфікована більшість голосів.

Водночас передбачено деякі винятки. Зокрема, абсолютної більшості голосів недостатньо для подолання президентського вето стосовно декретів, які мають стати органічними законами або які присвячені: а) міжнародним

відносинами; б) розмежуванню державного, приватного, кооперативного й громадського секторів власності на засоби виробництва; в) регулюванню виборів актами, передбаченими Конституцією Португалії, проте які не приймаються у формі органічних законів [235, с. 111]. У цьому випадку для подолання права вето потрібна кваліфікована більшість голосів законодавчого органу. В усьому іншому процедура застосування права вето в Португалії нічим не відрізняється від подібної процедури в інших європейських державах.

У Болгарії Президент може вмотивовано повернути закон у Народні збори для нового обговорення впродовж 15 днів після ухвалення закону, у чому йому не може бути відмовлено. Народні збори повторно схвалюють закон більше, ніж половиною голосів усіх народних представників. Повторно схвалений Народними зборами закон опубліковується Президентом у семиденний термін після його отримання [16, с. 116–117]. Що стосується конституційно-правового регулювання інституту права вето Президента Болгарії, то варто відмітити те, що законодавчий орган не має права відкласти розгляд пропозицій глави держави або відмовитись від нього.

В Італії Президент може до промульгації закону в мотивованому посланні палатам вимагати його нового обговорення впродовж місяця з дня його схвалення. Якщо палати знову (після застосування права вето Президентом Італії) схвалюють закон, то він повинен бути промульгований [236]. Отже, для конституційного законодавства Італії характерний досить тривалий термін, протягом якого глава держави може застосовувати право вето. Як і в Україні, в Італії застосування права вето має бути вмотивованим та обґрунтованим. Однак відмінністю є те, що для подолання вето вимагається проста, а не кваліфікована більшість голосів.

У Румунії до промульгації Президент Румунії може один раз вимагати перегляду закону парламентом не пізніше як після 20 днів із моменту отримання закону. Якщо Президент Румунії вимагав перегляду закону, його

промульгація відбувається не пізніше ніж через 10 днів після отримання закону, прийнятого після перегляду [237].

У Франції Президент Республіки впродовж 15 днів після передачі остаточно схваленого закону може вимагати від парламенту нового обговорення закону чи окремих його статей. У цьому новому обговоренні не може бути відмовлено [16, с. 116–117].

Таким чином, у більшості європейських країн вето глави держави є потужним засобом забезпечення політичної рівноваги та високої якості законів. Конституційним законодавством цих держав передбачено різні строки, протягом яких Президент може застосувати право вето. Однак президентське вето та висловлені главою держави пропозиції й зауваження до закону не можуть залишитися поза увагою парламенту цих держав. Це свідчить про досить сильний авторитет глави держави як суб'єкта законодавчої діяльності.

Крім того, особливістю законодавчого процесу більшості європейських держав є те, що в них на рівні конституцій розроблено інститут народного вето. Зокрема, народне вето на загальнодержавному рівні застосовується у Швейцарії, Італії, Ірландії, Данії, Ісландії, Латвії, Мальті та деяких інших країнах. Зарубіжний конституційно-правовий досвід впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у межах народного вето свідчить про наявність різних його моделей, видів і способів реалізації [238, с. 18–19]. Водночас у цих країнах існують обмеження щодо порядку ініціювання та предмета референдумів, що скасовують чинні закони. Наприклад, в Італії не можна ініціювати народне вето за рік до закінчення каденції однієї з палат парламенту. Також не допускається проведення референдумів щодо законів, які регулюють питання податків та бюджету, амністії та помилування, оголошення стану війни, введення надзвичайного стану, ратифікації міжнародних договорів [239, с. 31].

Отже, відмінними рисами інституту вето глави держави в європейських країнах є такі: 1) досить великий строк, протягом якого глава держави може застосувати право вето (від 15 до 30 днів); 2) у більшості європейських державах право вето може бути подолано абсолютною більшістю голосів; 3) парламент не може відмовитися від розгляду зауважень глави держави та повторного розгляду законопроекту; 4) право вето глави держави має відкладальний характер і не може бути застосовано двічі до одного й того ж закону.

Окремо слід зупинитися на механізмі застосування вето у діяльності окремих інституцій Європейського Союзу. Так, згідно ст. 31 Договору про Європейський Союз (в редакції Лісабонського договору) [240] рішення в рамках питань зовнішньої політики та політики безпеки приймаються Європейською радою та Радою одностайно, якщо інше не передбачено відповідною главою, в наступному порядку:

1) будь-який член Ради, який утримується від голосування, може супроводити утримання від голосування формальною декларацією. У такому випадку він не зобов'язаний застосовувати рішення, але визнає, що дане рішення має обов'язкову силу для Союзу;

2) якщо члени Ради, що супроводжують своє утримання від голосування подібною декларацією, представляють, щонайменше, одну третину держав-членів, в яких зосереджено не менше однієї третини населення Союзу, то рішення не приймається;

3) Рада діє кваліфікованою більшістю:

- коли приймає рішення, яке визначає дію або позицію Союзу, на підставі зазначеного в п. 1 ст. 22 рішення Європейської ради про стратегічні інтереси і цілі Союзу;

- коли приймає рішення, яке визначає дію або позицію Союзу, за пропозицією Верховного представника Союзу із закордонних справ і політики безпеки;

- коли приймає будь-яке рішення, яке спрямоване на втілення в життя рішень, що визначають дії чи позиції Союзу;

- коли він призначає спеціального представника згідно зі ст. 33;

4) якщо член Ради заявить про те, що в силу життєво важливих міркувань національної політики, які будуть їм викладені, він має намір виступити проти рішення, що підлягає прийняттю кваліфікованою більшістю, то голосування не проводиться;

5) Європейська рада може одноголосно прийняти рішення, яке передбачає, що Рада діє кваліфікованою більшістю в інших випадках крім вищенаведених;

6) з процедурних питань Рада постановляє рішення більшістю своїх членів [240].

Отже, будь-яка держава – учасниця Європейського Союзу може застосувати мотивоване «право вето» щодо рішення Союзу в сфері зовнішньої політики та безпеки або утриматися від голосування. В першому випадку голосування не проводиться; в другому – результати голосування визнаються обов'язковими для Європейського Союзу, однак можуть не застосовуватися державою-учасницею, що утрималась від голосування.

Розглянемо особливості застосування права вето в державах англосаксонської правової системи, передусім у США та Великобританії. Так, згідно з Конституцією США будь-який законопроект, перш ніж стати законом, повинен бути підписаний Президентом США протягом 10 днів, не враховуючи неділь (на практиці в їх число включаються також свята). У разі незгоди із законопроектом Президент США повертає його зі своїми запереченнями в парламент, який може подолати вето двома третинами голосів кожної палати. Отже, право вето носить відкладальний характер. Якщо зазначений строк переривається закінченням роботи парламенту, то глава держави може залишити закон непідписаним. Це «кишенькове вето»

має абсолютний характер, оскільки для його подолання Конгрес повинен заново прийняти законопроект [38, с. 54;7, с. 159].

Американський науковець Р. Дж. Спітцер зазначає, що в разі подання Конгресом законопроекту глава держави має чотири можливі варіанти дії:

- 1) підписати законопроект протягом 10 днів;
- 2) повернути законопроект протягом 10 днів на доопрацювання зі своїми зауваженнями до тієї палати Конгресу, яка була ініціатором підготовки цього документа;
- 3) утриматися від його підписання, що означатиме, що законопроект автоматично стане законом – буде затверджено парламентом як такий через 10 днів (неділі як вихідні не зараховуються в цей період [241, с. 43]);
- 4) утриматися від підписання законопроекту за умови, що:
 - а) це відбувається в період, коли Конгрес завершив свою чергову сесію й перебуває на канікулах;
 - б) Конгрес не визначив офіційно уповноваженого представника для опрацювання повернутого Президентом США законопроекту.

Останній (четвертий) варіант в американському конституційному праві має назву «кишенькове вето» та дозволяє «вбити» законопроект, не повертаючи його до парламенту [242, с. 188;243, с. 160].

Як зазначає із цього приводу О. М. Кичалюк, президентське вето в США може бути і абсолютним, і обмеженим. Якщо Конгрес направляє Президенту США закон менш ніж за 10 днів до закінчення роботи своєї сесії, а Президент США не хоче його стверджувати, то він навмисно затримує його в себе й не повертає парламентаріям. У подібних випадках «час працює проти законодавців», а «кишенькове вето» Президента США стає не відносним, а абсолютним. Однак, як зауважує науковець, це право американський Президент не використовує вже близько двадцяти років, оскільки воно було скасовано рішенням Верховного суду США [35, с. 156].

Отже, у США існує декілька механізмів застосування права вето Президентом США, один із яких може перетворити відносне вето в абсолютне.

При цьому поряд із можливістю застосування вето президенти США використовують механізм «погрози вето» (veto threat). Таким чином можна уникнути навіть факту реєстрації Конгресом законопроекту, який не відповідає президентській політиці [244. с. 435].

Президенти США також можуть застосовувати механізм обмеження законодавчих актів виконавчими. Зокрема, у разі подання Конгресом законопроекту до глави держави останній його підписує, проте повертає в парламент разом із додатком, що має назву «заява під час підписання» (signing statement). У цьому акті визначається, як Президент США трактує цей закон. Фактично таким чином одразу можуть обмежуватися сфера дії нормативного акта, встановлюватися умови, за яких його можна не застосовувати, тощо [245, с. 448–449]. На нашу думку, такий механізм може виявитися досить корисним і для України в тому випадку, коли закон у цілому відповідає всім вимогам Конституції України та не містить суттєвих недоліків, проте викликає деякі сумніви щодо тлумачення змісту й однозначності його розуміння. У цьому разі глава держави може висловити свої міркування із цього приводу в додатку до підписаного закону.

Водночас поряд із досить різноманітними механізмами застосування права вето в США президенти не володіють правом законодавчої ініціативи [246, с. 15–16].

Таким чином, специфічними особливостями інституту президентського вето в США є такі: 1) строк, протягом якого глава держави може застосувати право вето, складає 10 днів із моменту надходження його на підпис, причому до цього строку не включаються неділі та святкові дні; 2) за загальними правилами право вето в США має відносний і відкладальний характер, однак є механізм, який «перетворює» його в абсолютне: коли законопроект направляється на підпис Президенту США менш ніж за 10 днів до закінчення

роботи сесії парламенту, глава держави не підписує його, тим самим знімаючи з розгляду; 3) подолання права вето глави держави можливе за умови повторного схвалення законопроекту двома третинами голосів кожної палати.

У Великобританії законопроект, прийнятий однією з палат парламенту (Палатою лордів чи Палатою громад), надсилається на розгляд відповідної другої палати. Друга палата розглядає законопроект за процедурою трьох читань, у ході якої до редакції законопроекту, схваленої першою палатою, можуть вноситись зміни. Якщо законопроект схвалено другою палатою зі змінами, законопроект після третього читання в другій палаті повертається на розгляд першої палати. Законодавством Великобританії не визначено кінцевого строку розгляду поправок до законопроекту, прийнятого однією з палат, іншою палатою. Закон вважається ухваленим парламентом лише за умови, якщо в обох палат відсутні розбіжності щодо його змісту. Після схвалення законопроекту парламентом він направляється монарху для надання королівської згоди на його промульгацію. Законодавством Великобританії не визначено строку, протягом якого монарх має здійснити промульгацію закону; водночас промульгація є формальністю: монарх не застосовує вето щодо ухвалених парламентом законів [14, с. 48]. Отже, у Великобританії інститут вето (згода монарха на промульгацію закону) фактично має формальний характер. Останній випадок його застосування було зафіксовано 11 березня 1708 р. [247, с. 61]. Якість законів у Великобританії забезпечується взаємним контролем обох палат і вимогою щодо досягнення повної згоди між ними щодо його змісту. У такій ситуації вето глави держави втрачає свою актуальність.

Свою особливість має інститут вето глави держи в азіатських країнах (Японія, Сінгапур, Індія, Туреччина).

Так, відповідно до законодавства Сінгапуру, законодавчі акти, прийняті парламентом, передаються для затвердження Президенту. У разі якщо Президент Сінгапуру застосував вето до законопроекту, це вето може бути

подолано, якщо не менше двох третин депутатів парламенту знову проголосують за підтримку проекту. Разом із тим вето Президента Сінгапуру є остаточним і не може бути подолано, якщо законопроект стосується трьох сфер, які за Конституцією Сінгапуру визначені прерогативами Президента Сінгапуру: формування державного бюджету, отримання державних позик, надання урядових гарантій [248, с. 349].

У Японії закон вважається ухваленим парламентом, якщо він був підтриманий обома палатами парламенту. Протягом 60 днів із дня ухвалення законопроекту Палатою представників (нижня палата парламенту Японії) Палата радників (верхня палата парламенту Японії) розглядає законопроект і приймає за результатами його розгляду відповідне рішення. З метою вироблення спільної позиції палат щодо законопроекту Палата депутатів має право скликати засідання спільного комітету обох палат для розв'язання суперечностей щодо тексту законопроекту. Згідно зі ст. 7 Конституції Японії прийняті парламентом закони за порадою та згодою уряду підписуються Імператором, підпис якого контрасигнується Прем'єр-міністром і відповідальним Міністром [14, с. 59]. Отже, фактично в глави держави право накладати вето на закони відсутнє. Водночас законодавством Японії вимагається його підпис, який Імператор ставить за порадою уряду.

У цілому варто зазначити, що в більшості азійських державах вето глави держави застосовується для повторного розгляду закону з метою його доопрацювання. Проте в деяких країнах таке право глави держави поширюється й на закони про поправки (Індія, Пакистан), хоча на практиці не застосовуються [249]. У Туреччині Президент може відхилити закони, пов'язані з внесенням конституційних поправок, для подальшого розгляду. Якщо парламент кваліфікованою більшістю голосів схвалює проект закону, відхилений Президентом Туреччини, то глава держави може винести закон на референдум. Якщо закон схвалено трьома п'ятими або менше, ніж двома третинами від загальної кількості депутатів парламенту й не відхилено Президентом Туреччини для подальшого розгляду, він публікується в

урядовому віснику й виноситься на референдум [250].

Отже, у Туреччині існує досить цікава практика, коли після подолання права вето глави держави останній може винести закон на референдум, тобто за своєю правовою природою такий механізм можна віднести до народного вето.

Виявити якісь спільні закономірності в механізмі конституційно-правового регулювання права вето глави держави в азіатських державах досить складно. Це передусім обумовлено різноманітністю форм правління та державного устрою, а також особливостями правових систем цих держав. Водночас треба виділити специфічні риси досліджуваного інституту окремих азіатських країн: 1) у Сінгапурі право вето глави держави не може бути подолане з питань, віднесених до винятково віддання Президента Сінгапуру (наприклад, формування державного бюджету); 2) у Туреччині глава держави після подолання його права вето парламентом може винести його на розгляд референдуму. Президент також має право застосовувати право вето до конституційних законів; 3) в окремих азіатських державах (Індії, Пакистані та ін.) глава держави може застосовувати право вето не тільки до основних законів, а й до законів про поправки.

Визначимо особливості інституту вето глави держави деяких інших країн, які не увійшли до жодної з вищерозглянутих груп.

Зокрема, згідно зі ст. 77 Конституції Фінляндії після проходження законопроектом парламенту він передається Президенту Фінляндії для затвердження. Термін, протягом якого глава держави має право розглянути вказаний документ, становить три місяці. У разі якщо Президент Фінляндії відмовляється затвердити законопроект, останній повертається до парламенту та після повторного голосування може бути прийнятий без потреби затвердження главою держави. На практиці випадки, коли Президент Фінляндії відмовляється підписати законопроект, є надзвичайно рідкими [251]. Отже, законодавством Фінляндії встановлено один із

найбільших строків, протягом якого глава держави може застосувати право вето (3 місяці).

У країнах Латинської Америки намічається тенденція до все більш активного використання президентами свого права вето. Подібна закономірність, на думку С. В. Рябова, багато в чому пояснюється специфікою сформованої в цих країнах в останні роки практики накладення вето. Зазвичай акт накладення вето полягає в тому, що глава держави складає послання, у якому викладаються його заперечення щодо законопроекту. Час, протягом якого президентові надається право накладання вето, коливається від восьми до десяти днів. Виняток становить Колумбія, де згідно зі ст. 86 Конституції Колумбії термін розгляду законопроекту залежить від обсягу самого законопроекту (6 днів, якщо законопроект містить 50 статей, 10 днів – 110 статей, і 15 днів – більше 1 000 статей). Характерною особливістю послань є те, що Президент Колумбії, крім звичайних заперечень, може додати статті, що повністю змінюють сенс майбутнього закону, внести в нього положення, зміст яких нерідко виходить за межі законопроекту. Після повернення закону Конгрес може, прийнявши заперечення Президента Колумбії, внести необхідні зміни в законопроект або відхилити заперечення, для чого необхідно повторне схвалення законопроекту кваліфікованою більшістю голосів. Тому випадки подолання вето порівняно рідкісні [252, с. 92].

На основі дослідження досвіду правового регулювання вето глави держави в зарубіжних країнах деякими науковцями сформульовано низку пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавства в цій сфері.

Так, Н. В. Бобракова звернула увагу, що прогалиною законодавства країн СНД є відсутність механізму відкликання запропонованого президентом законопроекту. Світовий парламентський досвід, як зазначає науковець, підказує два рішення: 1) відкликання можливе до ухвалення законопроекту в другому читанні; 2) відкликання можливе на будь-якій стадії, проте при цьому інший суб'єкт, що володіє правом законодавчої

ініціативи, може взяти законопроект «на себе», і законодавчий процес триває [253, с. 231]. Ця пропозиція є цілком актуальною. На сьогодні в практиці застосування права вето Президентом України були лише поодинокі спроби відкликати пропозиції глави держави щодо закону, сформовані в порядку застосування права вето.

Так, у 2008 р. Глава Секретаріату Президента України направив до Верховної Ради України Доручення стосовно необхідності відкладення розгляду пропозицій Президента України до Закону України «Про Дисциплінарний статут Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» (реєстраційний № 0856) до прийняття Верховною Радою України рішення щодо законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (реєстраційний № 1315). Однак, як вірно роз'яснив Керівник Служби забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, аналіз положень Конституції України та Регламенту Верховної Ради України дає підстави стверджувати, що законодавством України не передбачено повноваження Президента України та механізм відкликання внесених Президентом України пропозицій до прийнятого парламентом закону [254].

Водночас на практиці дійсно можливі ситуації, за яких виникає потреба у відкликанні (або відкладенні) пропозицій Президента України або їх доповненні. Тому вважаємо, що пропозиція Н. В. Бобракової заслуговує на увагу й має бути втілення в життя шляхом розробки відповідних доповнень до Конституції України та Регламенту Верховної Ради України.

Т. В. Скоромоха аргументував необхідність доповнення ст. ст. 94, 106 та 150 Конституції України положеннями про право Президента України направляти закони, подані Верховною Радою України на підпис главі держави, до Конституційного Суду України для вирішення питання їх конституційності. Провадження щодо цих справ у єдиному органі конституційної юрисдикції має визначатися невідкладним. У зв'язку із цим також запропоновано вдосконалення та внесення відповідних змін до

Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про Конституційний Суд України». Крім того, відзначається слушність відтворення таких положень у законах «Про нормативно-правові акти», «Про закони і законодавчу діяльність» та «Про Президента України» [23, с. 10].

Д. В. Мазур звертається до необхідності документального оформлення вето президента, зауважуючи, що в республіках зі змішаною формою правління такий документ не є актом правотворчості, оскільки не встановлює, не змінює або не скасовує норми права, однак є найважливішою частиною законотворчого процесу. На основі аналізу зарубіжного досвіду щодо цієї проблематики, науковець виявив чимало корисного й можливого для використання в Україні в ході державно-правової реформи, адже під час переходу до парламентсько-президентської форми правління, як вважає вчений, необхідно підвищити авторитет Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу держави [16, с. 117]. Водночас ми більше схильні підтримувати тих науковців [35, с. 8; 20, с. 91], які пропонують пропозиціям Президента України надати форму указу, оскільки це найбільшою мірою відповідає сутності та правовій природі рішень, які мають оформлюватися указами.

І. С. Сало пропонує такі шляхи вдосконалення законодавства України у сфері регулювання вето Президента України: 1) забезпечення системного характеру роботи представників Президента у Верховній Раді України та Кабінеті Міністрів України на всіх етапах підготовки проектів законів України; 2) своєчасне й детальне висвітлення в ЗМІ обґрунтувань застосування Президентом України права вето, передусім на проекти законів із соціально важливих питань, у зрозумілій нефаківцям формі [255]. На нашу думку, особливої уваги заслуговує остання пропозиція науковця. Зокрема, конституційна вимога щодо офіційного оприлюднення пропозицій Президента України та результатів їх розгляду (наприклад, на веб-ресурсах Верховної Ради України та Президента України) дозволить забезпечити

прозорість цього етапу законотворчого процесу, що цілком відповідає демократичним засадам розвитку нашого суспільства.

В. В. Сухонос зазначає, що в Україні один із найбільших порогів подолання вето Президента України. Зокрема, науковець вказує, що відповідна норма найвища серед змішаних республік європейського континенту, адже, наприклад, у Польщі воно долається більшістю в три п'ятих конституційного складу (ч. 5 ст. 122 Конституції Польщі), у Португалії, згідно із ч. 3 ст. 139 Конституції Португалії, більшість становить дві третини від кількості тих, хто бере участь у голосуванні. У зв'язку із цим учений пропонує знизити необхідний поріг подолання вето [25, с. 250].

Ще однією рекомендацією, на яку необхідно звернути увагу, хоча вона дещо виходить за межі цього дослідження, є запровадження в Україні народного вето. Зокрема, як зауважує В. Ф. Нестерович, народне вето – це право громадян відхиляти у визначений конституцією чи законом строк і за умови збору встановленої для цього кількості підписів виборців прийняті представницьким органом публічної влади нормативно-правові акти шляхом голосування щодо цього питання на референдумі. З метою унеможливлення маніпуляцій громадською думкою під час реалізації народного вето його легітимація в Україні вимагає поміркованості, наукової обґрунтованості та гармонійного поєднання з діяльністю загальнонаціональних представницьких органів публічної влади України [238, с. 28]. Народне вето, як і народна законодавча ініціатива, є важливим елементом народовладдя та реалізації безпосередньої демократії. Однак для їх запровадження на практиці (оскільки конституційно для цього відсутні будь-які перешкоди) потрібні не тільки відповідні законодавчі уточнення та механізми, а й готовність суспільства брати участь у законотворчій діяльності (на рівні ментальності, освіти тощо).

Отже, узагальнюючи позитивний досвід правового регулювання вето глави держави в зарубіжних країнах, можна запропонувати такі шляхи його застосування в законодавстві України:

1) прийняття Закону України «Про Президента України» (як приклад – Республіка Вірменія, Республіка Казахстан), у якому детально регламентувати його конституційно-правовий статус, порядок здійснення своїх повноважень, у тому числі застосування права вето;

2) внесення відповідних змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», якими заборонити парламенту безпідставно відмовлятися від розгляду пропозицій Президента України в порядку застосування ним права вето;

3) запровадження механізму пролонгації закону Президентом України з одночасним складанням додатку зі своїми міркуваннями з приводу окремих його норм для подальшого уточнення положень закону, а за необхідності звернення для їх тлумачення до Конституційного Суду України;

4) запровадження механізму відкликання вето Президентом України або доповнення пропозицій, які ще не були розглянуті парламентом. Для цього необхідне внесення доповнень до Конституції України та Регламенту Верховної Ради України;

5) внесення доповнень до Конституції України з приводу необхідності офіційного оприлюднення пропозицій Президента України в порядку застосування права вето та результатів їх розгляду на веб-ресурсах Верховної Ради України та Президента України.

Висновок до розділу 3

1. Критеріями ефективності реалізації права вето Президентом України є такі: 1) відповідність дійсних мотивів застосування права вето Президентом України заявленим підставам; 2) цільова спрямованість висловлених Президентом України зауважень і пропозицій, зокрема їх націленість на підвищення якості закону, забезпечення конституційності його змісту та процедури прийняття; 3) обґрунтованість змісту висловлених Президентом

України пропозицій і зауважень; 4) повнота змісту зауважень і пропозицій Президента України; 5) своєчасність надання пропозицій і зауважень у порядку застосування права вето Президентом України, тобто дотримання всіх термінів розгляду закону, формування обґрунтованих пропозицій тощо.

2. Недоліками та прогалинами конституційно-правового регулювання застосування права вето Президентом України є такі: 1) неоднозначність формулювання та тлумачення змісту права вето (у п. 30 ч. 1 ст. 106 та ч. 2 ст. 94 Конституції України); 2) нерегульованість підстав і мотивів застосування права вето Президентом України в Конституції України; 3) невизначеність юридичної форми застосування права вето Президентом України; 4) відсутність норм, якими регламентується процедура проведення експертизи за дорученням Президента України його Адміністрацією та іншими суб'єктами нормопроектного забезпечення; 5) нечіткість формулювання положень ч. 4 і ч. 5 ст. 94, унаслідок чого Президент України допускає порушення строків застосування права вето, а також неодноразове його застосування.

3. Для вдосконалення конституційно-правового регулювання вето Президента України запропоновано: 1) внести низку доповнень до Конституції України щодо формулювання та тлумачення змісту права вето, визначення підстав і мотивів застосування права вето Президентом України (ст. 94 та п. 30 ч. 1 ст. 106); 2) доповнити главу 23 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» положеннями про підстави, за яких Верховна Рада України може прийняти рішення про відмову від повторного розгляду закону, який було повернуто Президентом України в порядку застосування права вето, а також окремою статтею, у якій визначити порядок та результати розгляду інших пропозицій і зауважень до закону, що надійшли від інших учасників законодавчого процесу (профільних комітетів, народних депутатів), одночасно з пропозиціями Президента України; 3) доповнити ч. 1 п. 3 Положення «Про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» щодо закріплення юридичної форми

права вето; 4) доповнити Указ Президента «Про Положення про Адміністрацію Президента України» нормами щодо проведення експертизи законів, які направлені на підпис Президенту України 5) доопрацювати та прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», у якому деталізувати підстави та порядок застосування права вето Президентом України.

4. У конституційно-правовому регулюванні права вето глави держави в країнах СНД було виявлено такі особливості: 1) президенти країн СНД користуються правом відкладального вето; 2) право вето має в більшості країн СНД загальний характер (окрім Республіки Білорусь, де глава держави може застосовувати постатейне вето); 3) в усіх країнах СНД парламент може подолати вето глави держави кваліфікованою більшістю голосів; 4) глава держави не має права повторного застосування права вето до одного й того ж закону, якщо вето було подолане або якщо закон прийнято з урахуванням його пропозицій і зауважень. Під час надходження такого закону на підпис глава держави зобов'язаний його підписати й оприлюднити.

5. Відмінними рисами інституту вето глави держави в європейських державах є такі: 1) досить великий строк, протягом якого глава держави може застосувати право вето (від 15 до 30 днів); 2) у більшості європейських державах право вето може бути подолано абсолютною більшістю голосів (більше половини); 3) парламент не може відмовитися від розгляду зауважень глави держави та повторного розгляду законопроекту; 4) право вето глави держави має відкладальний характер і не може бути застосоване двічі до одного й того ж закону.

6. Специфікою інституту президентського вето в США є: 1) строк, протягом якого глава держави може застосувати право вето, складає 10 днів із моменту надходження його на підпис. При цьому до цього строку не включаються неділі та святкові дні; 2) за загальними правилами право вето в США має відносний і відкладальний характер, однак є механізм, який «перетворює» його в абсолютне: коли законопроект направляється на підпис

Президенту України менш ніж за 10 днів до закінчення роботи сесії парламенту, а глава держави не підписує його, тим самим знімаючи з розгляду; 3) подолання права вето глави держави можливе за умови повторного схвалення законопроекту двома третинами голосів кожної палати.

7. Специфічними рисами інституту вето глави держави окремих азіатських країн є такі: 1) у Сінгапурі право вето глави держави не може бути подолане з питань, віднесених до виняткового віддання Президента Сінгапуру (наприклад, формування державного бюджету); 2) у Туреччині глава держави після подолання його права вето парламентом може винести його на розгляд референдуму. Президент також має право застосовувати право вето до конституційних законів; 3) в окремих азіатських державах (Індії, Пакистані та ін.) глава держави може застосовувати право вето не тільки до основних законів, а й до законів про поправки.

8. Запропоновано такі шляхи застосування позитивного досвіду правового регулювання вето глави держави зарубіжних країн в законодавстві України: 1) прийняття Закону України «Про Президента України» (приклад – Республіка Вірменія, Республіка Казахстан), у якому детально регламентувати його конституційно-правовий статус, порядок здійснення своїх повноважень, у тому числі застосування права вето; 2) внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», якими заборонити парламенту безпідставно відмовлятися від розгляду пропозицій Президента України в порядку застосування ним права вето; 3) запровадження механізму, згідно з яким наділити Президента України можливістю одночасного направлення додатку зі своїми міркуваннями та коментарями з приводу окремих норм закону для подальшого уточнення його положень; 4) запровадження механізму відкликання вето Президентом України або доповнення пропозицій, які ще не були розглянуті парламентом, шляхом внесення доповнень до Конституції України та Регламенту Верховної Ради України; 5) внесення доповнень до

Конституції України з приводу необхідності офіційного оприлюднення пропозицій Президента в порядку застосування права вето та результатів їх розгляду на веб-ресурсах Верховної Ради України та Президента України.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – удосконалення конституційно-правового регулювання інституту права вето Президента України, визначено елементи конституційно-правового механізму його застосування та надано їм характеристику, досліджено сучасний стан правового забезпечення застосування Президентом України права вето. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Право вето Президента України – це виняткове конституційне право, яке належить главі держави, у п'ятнадцятиденний термін 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.

2. Зміст права вето Президента України складають такі дії: 1) пасивна дія, що полягає в непідписанні закону, надісланого Верховною Радою України; 2) активна дія, що полягає в поверненні закону до Верховної Ради України на повторний розгляд; 3) внесення пропозицій до змісту закону; 4) надання зауважень до форми та структури закону. Дві перші дії, є обов'язковими, а дві останні дії – факультативними, тобто такими, що є правом Президента України, проте не його обов'язком.

3. У допрезидентський період розвитку інститут права вето на території України характеризувався: 1) існуванням протягом тривалого історичного періоду (від доби Київської Русі (з IX ст.) до Гетьманщини (до середини XVIII ст.)) двох форм вето: ліберальне вето як принцип одноголосності під час прийняття рішень колегіального органу (віче, ради панів-радників, генеральної ради тощо) та право вето, яким користувався представницький орган щодо рішень, що приймалися монархом (князем, гетьманом тощо); 2) офіційне закріплення права вето, процедури його накладення та умов подолання припадає на період правління Директорії (з 14 листопада 1918 р. до 10 листопада 1920 р.); 3) з утворенням УРСР та в ранній період її існування інститут вето було скасовано (з березня 1919 р. до травня 1929 р.).

4. Історичний розвиток інституту права вето Президента в Україні включає такі етапи: 1) з 1991 р. (запровадження інституту вето Президента України на території України) по 1995 р. (укладення Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України) – наділення Президента правом відкладального вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою України, протягом 14 днів із моменту надходження на підписання з можливістю його подолання повторним схваленням простою більшістю голосів; 2) з 1995 р. по 1996 р. (період дії Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України) – змінилася процедура подолання вето, вимагалось повторне схвалення закону не менше ніж двома третинами від фактичного складу Верховної Ради України; 3) з 1996 р. по 2004 р. (період прийняття Конституції України та дії першої її редакції) – збільшився період, протягом якого Президент України мав право накласти вето на закон, прийнятий Верховною Радою України, до 15 днів і змінилась процедура подолання вето Президента України: для цього вимагалось повторне схвалення закону не менше ніж двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України; 4) з 2004 р. по 2014 р. (період внесення змін до Конституції України Законом України від 8 грудня 2004 р. до відновлення чинності Конституції України в редакції 1996 р.) –

наділення Президента України правом застосовувати вето щодо законів про внесення змін до Конституції України; 5) з 2014 до сьогодні (внесення змін до Конституції України Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 1 лютого 2014 р. № 742-VII) – встановлення заборони накладати вето на закони щодо внесення змін до Конституції України.

5. Конституційно-правове регулювання вето Президента – це цілеспрямований вплив на правові відносини, що складаються у сфері законотворчої діяльності під час застосування, розгляду та подолання вето Президента України, з метою їх упорядкування, а також охорони конституційного та державного ладу, забезпечення належної якості законів, який здійснюється за допомогою конституційно-правових норм, заснованих на імперативних методах. Акти конституційно-правового регулювання вето Президента України поділяються на такі групи: 1) Конституція України; 2) закони про внесення змін до Конституції України; 3) акти-тлумачення (рішення Конституційного Суду України, якими надано тлумачення положень Конституції України); 4) акти-реалізації (укази Президента України про порядок його правотворчої діяльності, про Адміністрацію Президента України).

6. Конституційно-правовий механізм застосування права вето Президентом України – це система взаємопов'язаних і взаємообумовлених елементів (конституційно-правових норм, процедур, принципів, гарантій тощо), які забезпечують реалізацію Президентом України свого права на непідписання й повернення закону до Верховної Ради України в разі незгоди з його змістом, формою або з інших причин, що тягне за собою правові наслідки у вигляді відкладення набуття законом чинності й необхідності застосування особливої процедури ухвалення цього закону.

Елементами конституційно-правового механізму застосування права вето Президентом України є такі: 1) конституційно-правові норми, що регламентують застосування права вето Президентом України;

2) конституційно-правова процедура застосування права вето Президентом України; 3) правові наслідки застосування права вето; 4) способи та умови подолання вето, застосованого Президентом України; 5) конституційно-правові гарантії та принципи застосування права вето Президентом України.

7. Підстави застосування права вето Президентом України – це загальна категорія, яка об'єднує в собі причини та мотиви. Мотиви – це внутрішні переконання, якими Президент України керується під час прийняття рішення про застосування права вето, на яких ґрунтується це рішення. Причини – це приводи та зовнішні рушійні сили, унаслідок існування та дії яких Президентом України обґрунтовується застосування права вето.

8. Причини застосування права вето Президентом України необхідно систематизувати таким чином: 1) фінансово-економічні причини: відсутність економічного обґрунтування закону; незакладення фінансування на реалізацію положень закону в бюджет на відповідний рік тощо; 2) правові причини: невідповідність положень закону Конституції України, іншим законам України, міжнародними договорами, ратифікованими Україною, або неузгодженість із їх нормами, позицією Конституційного Суду України; недосконалість тексту закону, суперечність його норм між собою, їх неоднозначний характер, що потребує додаткового тлумачення тощо; 3) соціально-політичні причини: невідповідність положень закону конституційним демократичним принципам; неузгодженість із напрямками та цілями соціально-політичних реформ, курс на які прийнято в державі; розходження із цілями соціально-економічного розвитку держави тощо; 4) техніко-юридичні причини: недотримання під час прийняття закону законотворчої процедури, визначеної Конституцією України та деталізованої Законом України «Про Регламент Верховної Ради України»; невідповідність офіційних результатів голосування фактично визначеним тощо.

9. Мотивами застосування Президентом України права вето можуть бути: 1) конструктивні – наміри підвищити якість закону, удосконалити

якість регулювання відповідної сфери суспільних або управлінських відносин, покращити стан безпеки тощо; 2) деструктивні – приховані особисті мотиви, викликані політичним протиборством різних сил, превалювання інтересів окремих груп тощо.

10. Процедура застосування права вето Президентом України після надходження закону на його підпис складається із системи таких дій: 1) ознайомлення з текстом закону, його змістом, процедурою прийняття, а також супроводжуваними документами тощо; 2) оцінка закону на предмет його відповідності Конституції України та іншим законам України, міжнародним договорам, ратифікованим Україною, умовам соціально-економічного розвитку тощо; 3) оформлення рішення про застосування права вето щодо законів, надісланих на підписання Президенту України; 4) повернення закону до Верховної Ради України разом із зауваженнями та пропозиціями або без таких; 5) здійснення контролю за ходом розгляду та врахуванням пропозицій і зауважень Президента України Верховною Радою України.

11. Правові наслідки застосування права вето Президентом України класифікуються за такими підставами: 1) залежно від характеру: на матеріальні (скасування результатів голосування за закон у редакції, що направлений на підпис Президенту України; прийняття закону в попередній редакції без врахування зауважень і пропозицій Президента України або подолання вето Президента України та ухвалення попередньої редакції закону тощо) та процесуальні (відкриття процедури розгляду пропозицій і зауважень Президента України в головному комітеті Верховної Ради України; проведення експертизи та опрацювання відповідних пропозицій Президента тощо). 2) за критерієм обов'язковості: імперативні (тобто обов'язкові, безальтернативні) та диспозитивні (такі, що допускають вибір із декількох можливих варіантів).

12. Застосування Президентом України права вето може мати один із таких кінцевих результатів: 1) прийняття закону в новій редакції з

урахуванням пропозицій і зауважень Президента України; 2) відмова від прийняття закону (за рекомендаціями Президента України) або ненабрання необхідної кількості голосів для його прийняття або подолання права вето, у результаті чого закон не приймається взагалі; 3) прийняття закону з урахуванням пропозицій і зауважень Президента України, а також із внесеними до нього іншими поправками, які не мали місця в попередній редакції закону; 4) прийняття закону в старій редакції, у якій не враховано пропозиції й зауваження Президента України (подолання вето).

13. Принципи застосування права вето Президентом України – це основоположні начала, керівні ідеї та вихідні положення, що закріплені в законодавстві або постають із його змісту, на яких ґрунтується діяльність Президента України щодо непідписання законів і формулювання пропозицій та зауважень стосовно його змісту, форми, процедури прийняття тощо, та які характеризують цю діяльність із позиції її відповідності вимогам Конституції України, демократичним засадам розвитку суспільства.

Принципи застосування права вето Президентом України поділяються на: 1) загально-правові принципи: верховенства права, гласності, законності, пріоритетності захисту прав і свобод людини та громадянина тощо; 2) загальні принципи діяльності Президента України, найбільш важливими з яких є такі: незалежності, недоторканності, безперервності, наступності тощо; 3) принципи правотворчості в діяльності Президента України: демократизму, науковості, гласності, лаконічності, оперативності, колегіальності тощо; 4) спеціальні принципи застосування Президентом України права вето: обґрунтованості та вмотивованості, доцільності, своєчасності, політичної й особистої неупередженості.

14. Гарантії реалізації Президентом України права вето – це система, визначених Конституцією України та іншими законодавчими актами, організаційних, економічних, юридичних та інших способів, засобів та умов, які забезпечують можливість застосування Президентом України свого права щодо непідписання законів і повернення їх до парламенту зі

сформульованими пропозиціями й зауваженнями, а також недопущення набрання чинності законом без підпису Президента України, за винятком випадків, передбачених Конституцією України.

Гарантіями застосування права вето Президентом України є такі: 1) закріплення цього повноваження в Конституції України; 2) визначення, що завершальним етапом набрання чинності закону є його підписання Президентом України та оприлюднення; 3) забезпеченість Президента України системою суб'єктів: Адміністрацією Президента України, радниками, помічниками тощо, які сприяють йому у виконанні своїх посадових обов'язків; фінансове, інформаційне та аналітичне забезпечення Президента України; 4) забезпечення участі Представника Президента України у Верховній Раді України в розгляді пропозицій і зауважень Президента України щодо закону, повернутого ним у порядку застосування права вето.

15. Критеріями ефективності реалізації права вето Президентом України є такі: 1) відповідність дійсних мотивів застосування права вето Президентом України заявленим підставам; 2) цільова спрямованість висловлених Президентом України зауважень і пропозицій, зокрема їх націленість на підвищення якості закону, забезпечення конституційності його змісту та процедури прийняття; 3) обґрунтованість змісту висловлених Президентом України пропозицій і зауважень; 4) повнота змісту зауважень і пропозицій Президента України; 5) своєчасність надання пропозицій і зауважень у порядку застосування права вето Президентом України, тобто дотримання всіх термінів розгляду закону, формування обґрунтованих пропозицій тощо.

16. Недоліками та прогалинами конституційно-правового регулювання застосування права вето Президентом України є такі: 1) неоднозначність формулювання та тлумачення змісту права вето (у ч. 2 ст. 94 та п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України); 2) неврегульованість підстав і мотивів застосування права вето Президентом України в Конституції України;

3) невизначеність юридичної форми застосування права вето Президентом України; 4) відсутність норм, якими регламентується процедура проведення експертизи за дорученням Президента України його Адміністрацією та іншими суб'єктами нормопроектного забезпечення; 5) нечіткість формулювання положень ч. 4 та ч. 5 ст. 94 внаслідок чого Президент України допускає порушення строків застосування права вето, а також неодноразове його застосування.

17. Для вдосконалення конституційно-правового регулювання вето Президента України запропоновано: 1) внести низку доповнень до Конституції України щодо формулювання та тлумачення змісту права вето, визначення підстав і мотивів застосування права вето Президентом України (ст. 94 та п. 30 ч. 1 ст. 106); 2) доповнити главу 23 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» положеннями про підстави, за яких Верховна Рада України може прийняти рішення про відмову від повторного розгляду закону, який було повернуто Президентом України в порядку застосування права вето, а також окремою статтею, у якій визначити порядок та результати розгляду інших пропозицій і зауважень до закону, що надійшли від інших учасників законодавчого процесу (профільних комітетів, народних депутатів) одночасно з пропозиціями Президента України; 3) доповнити ч. 1 п. 3 Положення «Про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» закріпленням юридичної форми права вето; 4) доповнити Указ Президента «Про Положення про Адміністрацію Президента України» положеннями щодо проведення експертизи законів, які направлені на підпис Президенту України 5) доопрацювати та прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», у якому деталізувати підстави та порядок застосування права вето Президентом України.

18. Запропоновано такі шляхи застосування позитивного досвіду правового регулювання вето глави держави зарубіжних країни в законодавстві України: 1) прийняття Закону України «Про Президента України» (приклад – Республіка Вірменія, Республіка Казахстан), у якому

детально регламентувати його конституційно-правовий статус, порядок здійснення своїх повноважень, у тому числі застосування права вето; 2) внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», якими заборонити парламенту безпідставно відмовлятися від розгляду пропозицій Президента України в порядку застосування ним права вето; 3) запровадження механізму, згідно з яким наділити Президента України можливістю одночасного направлення додатку зі своїми міркуваннями та коментарями з приводу окремих норм закону для подальшого уточнення його положень; 4) запровадження механізму відкликання вето Президентом України або доповнення пропозицій, які ще не були розглянуті парламентом шляхом внесення доповнень до Конституції України та Регламенту Верховної Ради України; 5) внесення доповнень до Конституції України з приводу необхідності офіційного оприлюднення пропозицій Президента України в порядку застосування права вето та результатів їх розгляду на веб-ресурсах Верховної Ради України та Президента України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Баталов О. Президентське вето в сучасних демократичних системах. Аналітична записка. – [Електронний ресурс] / О. Баталов, О. Авксентьев. – Режим доступу: www.niss.gov.ua/articles/282
3. Андріяш В. І. Верховна Рада як національний інститут захисту прав національних меншин / В. І. Андріяш // Державне управління. – 2014. – № 3. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=685>
4. Белов Д. М. Парадигма українського конституціоналізму: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. / Белов Дмитро Миколайович – Х., 2012. – 568 с.
5. Берназюк Я. О. Конституційні основи правотворчості Президента України: монографія / Я. О. Берназюк. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2013. – 512 с.
6. Битяк Ю. П. Досвід формування політико-правових моделей у контексті європейського конституціоналізму / Ю.П. Битяк // Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності // Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2012. – № 7. – С. 30-46.
7. Бойко О. В. Інститут президентства в Україні і США (порівняльно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Бойко Олег Васильович Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2003. — 214 с.
8. 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. – 444 с.
9. Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К. – 2003. – 203 с.

10. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Єрмолін Володимир Павлович – К., 2002. – 200 с.

11. Жук Н. А. Стимування і противаги в системі поділу влади в Україні (загальнотеоретичні проблеми): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Жук Наталія Анатоліївна. – Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 113 с.

12. Зелінська М. І. Інститут президентства в Україні: етапи трансформації: дис. ... канд. наук: 23.00.02 / Зелінська Марина Ігорівна – Дніпропетровськ, 2008. – 209 с.

13. Карлович А.В. Право вето глави держави як ефективний механізм відносин з парламентом в напівпрезидентській республіці / А.В. Карлович // Підприємництво, госп - во і право. – 2009. – № 9. – С. 33-37.

14. Ковриженко Д. С. Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції / Д. С. Ковриженко. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2009. – 60 с.

15. Легін Л. М. Правове регулювання нормотворчого та законодавчого процесів / Л. М. Легін // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Збірник наукових статей. – 2009. – Випуск XXI. – С. 34-44.

16. Мазур Д. В. Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Мазур Дмитро Володимирович. – Х. – 2006. – 196 с.

17. Макаров Г. В. Нормотворча діяльність глави держави: зарубіжний досвід та вітчизняна практика / Г. В. Макаров // Стратегічні пріоритети. - 2009. - № 1. - С. 5-13.

18. Манюк П. Т. Право вето Президента України у контексті правової охорони конституції України / П. Т. Манюк // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3–2. – С. 87–89.

19. Погорілко В. Ф. Органи державної влади України: монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. — 592 с.
20. Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично – правові засади: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Серьогіна Світлана Григорівна. - Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х. – 1998. – 238 с.
21. Скакун О.Ф. Форми участі Президента України у правотворчості // Ві-сник Національного Університету внутрішніх справ. Спецвипуск. До 10-річчя утворення Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – С.125-132.
22. Скіць С.В. Вдосконалення механізму взаємодії вищих органів державної влади як напрями підвищення ефективності управління інституту президентства в Україні / С. В. Скіць // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління : зб. наук. пр. - 2013. - № 1. - С. 258-266.
23. Скомороха Т. В Акти Президента України: конституційно-правовий аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Скомороха Т. В.; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2012. – 17 с..
http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=M=&S21COLORTERMS=0&S21STR=
24. Словська І.Є. Правові проблеми участі Президента України у законотворчому процесі / І.Є. Словська // Віче. - 2011. - № 8. - С. 20-23.
25. Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві: монографія / В. В. Сухонос. – Суми ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2011. – 339 с.
26. Хевсаков В. В. Институты непосредственной демократии в правовых системах зарубежных государств и их опыт в российской

демократии / В. В. Хевсаков // "Черные дыры" в российском законодательстве. – 2007. – №2. – С. 48-50.

27. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. / Шаповал В.М. - К. : АртЕк, 2001. – 264 с.

28. Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шатіло Володимир Анатолійович - Національний педагогічний ун-т ім. М.П.Драгоманова. — К., 2005. — 189 с.

29. Березка С.В. Конституционно-правовой статус главы государства в России и в Украине : Сравнительно-правовой аспект: дис. канд. юр. наук: 12.00.02 / Березка Сергей Васильевич. – М., 2003. – 210 с.

30. Богданов А.В. Президент РФ. Гарант прав и свобод? / А. В. Богданов. – М.: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG, 2012. – 86 с.

31. Волчанский А. А. Специальное право ("золотая акция") в российском гражданском законодательстве и порядок его осуществления: автореферат дис. канд. юр. наук.: спец. 12.00.03 «Гражданское право ; предпринимательское право ; семейное право ; международное частное право» / А. А. Волчанский ; науч. рук. А. В. Волков. – Волгоград, 2011. – 25 с.

32. Дмитриева Л. И. Участие Президента Российской Федерации в законодательном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Дмитриева Лариса Ивановна. – М., 2005. – 147 с.

33. Жигачев А. В. Защита конституционного принципа равенства и свобод человека и гражданина Конституционным Судом Российской Федерации : автореферат дис. канд. юр. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» /А. В. Жигачев ; Науч. рук. Г. Н. Комкова. -Саратов,2006. -22 с.

34. Иванов Д. В. Вето в правотворчестве органов местного самоуправления / Д. В. Иванов // Вестник Челябинского университета. - 2004. - № 1. – С. 36-39.

35. Кичалюк О. Н. Акты Президента Российской Федерации (Конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Кичалюк Ольга Николаевна.– Саратов, 1999. – 176 с.
36. Новиков А. П. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: административно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. / Новиков Андрей Петрович. – М., 2003. – 188 с.
37. Окуньков Л. А. Вето Президента / Л. А. Окуньков, В. А. Рощин. – М.: Городец: Формула права, 1999. – 352 с.
38. Паречина С.Г. Институт президентства: история и современность / Под общ. ред. Е.В. Матусевича. – Мн.: ИСПИ, 2003. – 163 с.
39. Плеханова Л. Н. Президент Российской Федерации в системе органов правовой охраны конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Плеханова Людмила Николаевна – Томск, 2004. – 261 с.
40. Скуратов Д. Ю. Проблемы участия Президента Российской Федерации в правотворческом процессе: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Скуратов Дмитрий Юрьевич. – М., 2002. – 220 с.
41. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. / Чиркин В. Е. – М.: Издательство «Зерцало», 1998. – 448 с.
42. The Encyclopedia Americana. – Danbury, Conn.: Grolier Incorporated, 1996. – 30 v.
43. Словник української мови : в 11 т. / [ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін.]. — К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 1. – 631 с.
44. Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В. П. Горбатенком; За ред. Ю.С. Шемчученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенька. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 735 с.
45. Шатіло В. А. Нормотворча діяльність глави держави у контексті реалізації державної влади / В. А. Шатіло // Юридичні науки. – 2012. – №92. – С. 104-109.

46. Годыка Ю. Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус / Ю. Н. Годыка, В. Д. Яворский – Х.: Факт, 1999. – 256 с.
47. Манюк П. Право вето Президента как средство правовой охраны конституции: зарубежный опыт и Украина / П. Манюк // *Leges et Viata*. – 2013. – С. 50-53.
48. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: автореф. дис. канд. юр. наук: спец. 12.00.01 - Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / О. В. Богачова. – Київ, 2006. – 19 с.
49. Кынев А. В. Институт президента в странах Центральной и Восточной Европы : Сравнительный анализ : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. / Кынев Александр Владимирович. - Москва, 2002.- 239 с.
50. Копейчиков В. В. Законотворення – основна функція парламенту: посібник / Копейчиков В. В. – К.: Вид. Заповіт, 1997. – 176 с.
51. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21.02.2014 № 742-VII // *Відомості Верховної Ради*. – 2014. - № 11. – Ст. 143.
52. Белов Д.М. Роль главы держави в механізмі здійснення державної влади / Д.М. Белов // *Щомісячний правовий часопис «Юридична Україна»*. – 2005. - № 5(29). – С. 11-15.
53. Головатенко В. І. Правові акти Президента України: юридична природа, статус, функції / В. І. Головатенко // *Право України*. – 2004. – № 3. – С. 14-18.
54. Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. стосовно 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 11.03.2003 № 6-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. - № 16. – Ст. 55.

55. Мазур Д. В. Особливості застосування президентом права «вето» щодо законів, прийнятих парламентом в республіках зі змішаною формою правління / Д. В. Мазур // Форум права. – 2006. – № 1. – С. 61-65.

56. Берназюк Я. О. Право вето Президента України у системі стримань і противаг / Я. О. Берназюк // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право: збірник наукових трудов / М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. - К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2012. – Вип. 17. – С. 102-107.

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

58. Решетников Г. Л. Законодательное вето в США / Г. Л. Решетников // Политическая организация и правовые системы за рубежом: история и современность: межвуз. сб. науч. тр. / редкол.: А. В. Игнатенко, П. И. Савицкий и др. – Свердловск: СЮИ, 1987. – С. 110-118.

59. Отечественная история в терминах и понятиях: учебное пособие / Авт. коллектив кафедры истории и культурологии МГУП: Демидов А.В., Заорская И.Ю., Зотова М.В., Панова И.А., Столяров А.А., Ускова Г.И.; Под общей редакцией М.В.Зотовой. – М.: МГУП, 2002. - 228 с.

60. Яворська В. Історичний розвиток інституту вето / В. Яворська // Вибори та демократія: наук.-просвітн. правн. журн./ Ін-т виборчого права, Нац. ун-т “Києво-Могилян. акад.” – 2009. – № 2. – С.15-19.

61. Данилів В. Право вето: історія, міжнародний досвід та "українська специфіка" / В. Данилів // Парламент. - 2005. - № 6. – С. 34-45.

62. Юридическая энциклопедия / Ред. М. Ю. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2001. – 972 с.

63. Іванов В. М. Історія держави і права України : підручник. / В.М. Іванов - К.: КУП НАНУ, 2013. – 892 с.

64. Грушевський М.С. Історія України-Руси: в 11 т., 12 кн. – Т. 5. / Грушевський М.С. – К.: Наук. думка, 1994. – 704 с.

65. Історія держави і права України: практикум: навчальний посібник для студ. юридич. спец. вузів / І. Я. Терлюк; Нац. акад. внутр. справ України. – К. : Атіка, 1999. - 192 с.

66. Захарченко П. П. Історія держави та права України: навч. посіб. для дист. навч. / Захарченко П. П. — К.: Університет «Україна», 2005. — 208 с.

67. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз – К.: Абрис, 2000. – 414 с.

68. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін: від 5 квітня 1710 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>

69. Історія України. Україна в світі: історія і сучасність : навчальний посібник / Н. М. Левицька. - К. : Кондор, 2011. - 418 с.

70. Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці: Закон від 12 листопада 1920 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://constituanta.blogspot.com/2012/10/1920.html>

71. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки: Конституція від 20 квітня 1978 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>

72. Конституційне право зарубіжних країн у питаннях і відповідях: навчальний посібник / Лапшина І.Є. – К.: Проспект, ТК Велбі, 2004. – 272с.

73. Процюк І. В. Глава держави в парламентських монархіях і республіках / І. В. Процюк // Форум права. – 2012. – №3. – С. 579-584.

74. Сурганова Ю. О. Індексний аналіз інституту президентства за змішаної форми правління в Україні / Ю. О. Сурганова // Освіта Регіону : Політологія, Психологія, Комунікації. – 2009. – № 3. – С. 72-80.

75. Чернишевич О. В. Становлення та розвиток інституту президентства в Україні (1991-2006 рр.): Історичний аспект: автореф. дис. канд. істор. Наук: спец. 07.00.01 «Історія України» / О. В. Чернишевич. – К., 2009. – 19 с.

76. Серета О. Г. Роль Президента у забезпеченні трудового законодавства / О. Г. Серета // Право: історія, теорія, практика (г. Львов, 14-15 марта 2014 г.). — Херсон: Издательский дом "Гельветика", 2014. – С. 496-504.

77. Горбатюк В. В. Інститут президентства в Україні: історико-правовий аспект / В. В. Горбатюк // Часопис Київського університету права. – 2011. – №2. – С. 326.

78. Про заснування поста Президента Української РСР та внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон від 05.07.1991 № 1293-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - № 33. – Ст. 445.

79. Про Президента Української РСР: Закон від 05.07.1991 № 1295-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - № 33. – Ст. 446.

80. Про вибори Президента України: Закон від 05.07.1991 № 1297-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - № 33. – Ст. 448.

81. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу: монографія / Ющик О. І. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 520 с.

82. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України: Закон України від 14.02.1992 № 2113-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 20. – Ст. 271.

83. Про накладання вето на Указ Президента України від 12 жовтня 1993 року № 447/93 “Про випуск Державних товарних облігацій національних ресурсів України” / Постанова Верховної Ради України від 12

листопада 1993 року № 3585-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – ст. 476

84. Про економічне та соціальне становище в Україні / Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3739-XII // Голос України від 21.12.1993.

85. Про Указ Президента України від 13 серпня 1993 року “Про створення акціонерного судноплавного концерну “Бласко” / Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1993 року № 3798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 13. – ст. 71.

86. Про невідповідність Указу Президента України від 27 січня 1995 року № 85/95 “Про фінансово-промислові групи в Україні” чинним законам України” / Постанова Верховної Ради України від 2 березня 1995 року № 85/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 11. – ст. 74.

87. Про невідповідність Указу Президента України від 31 травня 1995 року № 413/95 “Про проведення опитування громадської думки з питань довіри громадян України Президентів України та Верховній Раді України” Конституції і законам України / Постанова Верховної Ради України від 1 червня 1995 року № 192/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – ст. 159.

88. Про процедуру проходження декретів Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України: Постанова Президії Верховної Ради України від 7 грудня 1992 року № 2823-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993 р. – № 5. – Ст. 30.

89. Зауваження і пропозиції Президента України до законів України “Про внесення змін і доповнень до Законів України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” і “Про Представника Президента України”: Постанова Верховної Ради України від 25 січня 1993 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/2926-12>.

90. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

91. Про кількість прийнятих законів Верховною Радою України I-VII скликань, які направлялися на підпис Президенту України, стан їх оприлюднення та повторного розгляду з урахуванням пропозицій (вето) Президента України: Відомості Головного організаційного управління Верховної Ради України.

92. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 49. – Ст. 3201.

93. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року № 20-рп // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Спеціальний випуск. – № 77. – 2010. – ст. 2597.

94. Конституція України в ред. від 01.01.2006 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20060101>

95. Конституція України в ред. від 30.09.2010 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20100930>

96. Державне право зарубіжних країн (у схемах): Навч. посіб. / Б. В. Калиновський, О. Я. Лапка, Н. Я. Лапка, Т. О. Пікуля, Л. А. Івершенко, Л. М. Козодой, К. В. Тарасенко; За заг. ред. О. Я. Лапки. – К.: КНТ, 2012. – 528 с.

97. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / Скакун О.Ф.; пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.

98. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: Академічний курс / В. Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко – К.: Вид-во «Правова єдність», 2009. – 429 с.

99. Майданник О. О. Конституційне право України: навч. Посіб / Майданник О. О. – К.: Алерта, 2011. - 380 с.

100. Бабенко К. А. Методи конституційного регулювання політико-правових відносин / К. А. Бабенко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 1 (15). – С. 60-65.

101. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 14-15, № 16-17. – Ст. 133.

102. Про Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 02.04.2010 № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – №13. – Ст. 40.

103. Рішення Конституційного Суду від 11.03.2003, № 6-рп/2003 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) // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. - №16. – Ст. 55.

104. 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): Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008 № 6-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. - № 32. – Ст. 35.

105. 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): рішення Конституційного Суду України від 07.07.1998 № 11-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. - №27. – Ст. 139.

106. Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 22.05.2006 № 428 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/428/06-%D1%80%D0%B3>

107. Щукин А. С. Президент Российской Федерации как субъект государственного управления: учебное пособие для студентов-управленцев / А. С. Щукин. – Оренбург: Издательский центр ОГАУ, 2011 – 156 с.

108. Про Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 02.04.2010 № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. - №13. – Ст. 40.

109. Митровка Я. В. Конституційні засади поділу державної влади в Україні та Чеській Республіці : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Митровка Ярослав Васильович. — Ужгород, 2007. — 197 с.

110. 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: Ухвала Конституційного Суду України від 30 травня 2007 року № 26-у/2007 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v026u710-07>.

111. Волощук О. Т. Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Волощук Оксана Троянівна. - Харків, 2008. – 207 с.

112. Мудра О. М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мудра Оксана Миколаївна. - К., 2003. – 199 с.

113. Ганжа Н. В. Теоретичні проблеми регламенту Верховної Ради України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ганжа Наталя Володимирівна. - К., 2004. – 205 с.

114. Бак В.І. Конституційно-правовий механізм взаємовідносин Президента України та Верховної Ради України / В. І. Бак // Часопис Київського університету права. – 2014. - № 2. – С. 86-90.

115. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К.: Ірпінь, 2004. – 1440 с.

116. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова; Российская АН. Российский фонд культуры. – 3-е изд., стереотипное. – М.: Азъ, 1996. – 928 с.

117. Дегтев Г.В. Некоторые аспекты нормотворческой деятельности Президента РФ. / Г.В. Дегтев // Право и управление. – 2007. - № 1. – С. 10-14.

118. Пігенко В. Роль постійних представників Президента і уряду в законодавчому процесі: Побіж огляд неформ. круглого столу / В. Пігенко // Вісн. Прогр. сприяння Парламентові України. – 1999. – С. 14-16.

119. Аналитический вестник Государственной Думы. Сер. Проблемы совершенствования законодательного процесса в Российской Федерации. - М., 1999. - Вып. 5. - С. 15-18.

120. Окуньков Л. А. Вето Президента / Л. А. Окуньков // Журнал российского права. – 1998. – №2. – С. 13-17.

121. Малиновский В. А. Президент Республики Казахстан :Институт, функции и инструменты власти: дис. ... доктора юр. наук: 12.00.02 / Малиновский Виктор Александрович. – Алматы, 2004. – 318 с.

122. Про внесення змін до деяких законів України щодо встановлення цін (тарифів): законопроект України від 27.11.2014 №0919 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=0919&skl=9

123. Пропозиції Президента України до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо встановлення цін (тарифів)»: Пропозиції Президента України від 03.03.2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=0919&skl=9

124. Про внесення змін до Закону України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті» щодо посилення захисту прав позичальників: законопроект України від 24.12.2014 № 1610 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1610&skl=9

125. Про внесення змін до Закону України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті» щодо посилення захисту прав позичальників: законопроект України від 24.12.2014 № 1610 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1610&skl=9.

126. Пропозиції Президента України до Закону «Про внесення змін до Закону України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті» щодо посилення захисту прав позичальників»: Пропозиції Президента України від 13.01.2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1610&skl=9

127. Пропозиції Президента України до Закону «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо удосконалення пенсійного забезпечення: законопроект України»: Пропозиції Президента України від 31.01.2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52504

128. Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо удосконалення пенсійного забезпечення: законопроект України від 28.11.2014 № 1086 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52504

129. Пропозиції Президента України до Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон України»: Пропозиції Президента України від 24.09.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52416

130. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 10.02.2015 № 176-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 16. – Ст. 107.

131. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти на сучасному етапі державотворення: конституційно-правовий аспект: дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.02 / Барабаш Юрій Григорович. – Х., 2009. – 415 с.

132. Про закони і законодавчу діяльність: законопроект України від 18.12.2006 № 2763 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2763&skl=6

133. Ющик О. І. Закон про закони: необхідність і концепція / О. І. Ющик // Університетські наукові записки. – 2005. – №3(15). – С. 43-48.

134. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15.11.2006 № 970/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. - № 47. – Ст. 48.

135. Про Положення про Представника Президента у Верховній Раді України: Указ Президента України від 15.02.2008 № 133/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. - №13. – Ст.6.

136. Структура Адміністрації Президента України: Офіційний сайт Президента України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/ru/content/apu_structure.html

137. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. - № 49. – Ст. 2056.

138. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

139. Головатенко В. І. Вето Президента як важіль забезпечення державно-правової реформи в Україні. Державно-правова реформа в Україні / В. І. Головатенко // Матеріали наук.-практ. конф. – К.: Вид-во АТ "Книга", 1997. – С. 135-138.

140. Шохин А. Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе / Шохин А. Н. - М.: «Наш дом – L'age d'Homme», 1997. – 192 с.

141. Берназюк Я. О. Деякі аспекти реалізації Президентом України права вето стосовно прийнятих Верховною Радою України законів / Я. О. Берназюк // Науковий вісник Ужгородського університету: Серія Право. – 2011. – Вип. 16. – С. 62–64.

142. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 28.08.2011 №769 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>

143. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 19. – Ст. 134.

144. Про затвердження Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 22.02.2008

№ 305 // [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/305/08-%D1%80%D0%B3>

145. Про вето Президента України на Кодекс торговельного мореплавства України: Постанова Президії Верховної Ради України від 10.04.1995 № 215/95-ПВ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/215/95-%D0%BF%D0%B2>.

146. Про зауваження і пропозиції Президента України до законів України про внесення змін і доповнень до законів України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» і «Про Представника Президента України»: Постанова Президії Верховної Ради України від 25.01.1993 № 2926-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.uazakon.com/document/tpart11/isx11098.htm>.

147. Про пропозиції Президента України до Податкового кодексу України: Постанова Верховної Ради України від 21.09.2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38590.

148. Про зауваження Президента України до Закону України «Про зміни і доповнення до Закону України «Про телебачення і радіомовлення»: Постанова Президії Верховної Ради України від 11.09.1995 № 493/95-ПВ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/493/95-%D0%BF%D0%B2>.

149. Про зауваження Президента України до Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України»: Постанова Президії Верховної Ради України від 03.04.1995 № 178/95-ПВ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/178/95-%D0%BF%D0%B2>.

150. Про повторне вето Президента України до Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про телебачення і радіомовлення»: Постанова Президії Верховної Ради України від 01.02.1996

№ 22/96-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/22/96-%D0%B2%D1%80>.

151. Про зауваження Президента України на Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус народного депутата України»: Постанова Президії Верховної Ради України від 09.10.1995 № 572/95-ПВ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/572/95-%D0%BF%D0%B2>

152. Теліпко В. Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. Е. Теліпко — К.: Центр учбової літератури, 2009. — 568 с.

153. Мишин А. А.. Государственное право США / Мишин А. А.; редкол.: Баглай М. В., Никифоров Б. С., Филиппов С. В. - М.: Наука, 1976. – 205 с.

154. Бульба О. Ю. Конституційно-правові аспекти реалізації принципу поділу влади в Україні: національна традиція та сучасність: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Бульба Оксана Юріївна. - К., 2008. - 214 с.

155. Постанова Апеляційного суду м. Києва від 15 жовтня 2002 року // Юридичний вісник України. – № 1. – 4 січня 2003 р. – С. 5.

156. Ухвала Верховної Суду України від 27 грудня 2002 року // Юридичний вісник України. – № 2. – 17 січня 2003 р.– С. 4.

157. Советский энциклопедический словарь – 4-е изд. / под ред. А. М. Прохорова. – М.: Советская энциклопедия, 1984. – 1600 с.

158. Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА – М., 1998. – С. 130

159. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный / Ефремова Т.Ф. – М. : Издат.: Дрофа, Русский язык. - 1233 с.

160. Словник української мови : в 11 т. / [ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін.]. — К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 6. – 832 с.

161. Словник української мови : в 11 т. / [ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін.]. — К. : Наукова думка, 1970–1980. — Т. 9. — 862 с.
162. Алексеев С.С. Общая теория права [в 2-х т.] / С.С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1982. — 359 с.
163. Волинка К. Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. — К.: МАУП, 2003. — 240 с.
164. Щекин Г.В. Теория социального управления: монография. / Щекин Г.В. — К. : МАУП, 1996. — 408 с.
165. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. - № 14. — Ст. 81.
166. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. - № 24. — Ст. 170.
167. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. - № 4. - Ст. 20.
168. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. — 2015. — № 2-3. — Ст. 12.
169. Рішення у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 2 ст. 5, ч. 3 ст. 9 Закону України "Про ціни і ціноутворення" і розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення": Рішення КСУ від 10 лютого 2000 р. № 2-рп/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. - №30. — Ст. 148.
170. Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. Вопросы и ответы. // Протасов В. Н. — М.: Новый Юрист, 1999. — 240 с.
171. Егоров А.М. Основные принципы советского права социального обеспечения. / Егоров А.М. — М. : Издательство МГУ, 1984. — 80 с.

172. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / О. Н. Ярмиш, В. О.Серьогін – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.

173. Савчин М. В. Поняття і види актів Президента України / Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз) : посіб. [Г. М. Волянська, М. В. Оніщук, М. В. Савчин, та ін. ; за ред. М. В. Савчина, В. Л. Федоренка]. – К. : Ін-т громадян, сусп-ва, 2008. – 188 с.

174. Железняк Н. А. Нормотворча діяльність як правова форма реалізації державної правової політики та об'єднана Європа / Н. А. Железняк // Зб. тез лекцій з питань нормопроекування. – К.: Мін-во юстиції України ; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005, – 160 с.

175. Бобровник С. В. Поняття “правотворчість” / Юридична енциклопедія: в 6 т. / С. В. Бобровник, В. Є. Щербельський; редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К.: “Укр. Енцкл.”, 2002. – Т. 5. – 734 с.

176. Яценко Р. Ю. Система принципів правотворчої діяльності та їх законодавче забезпечення / Р. Ю. Яценко // Держава і право. – 2009. – Вип. 44. – С. 249–258.

177. Плавич С. В. Теоретико-методологічні засади правотворчості : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / С. В. Плавич. – К., 2009. – 19 с.

178. Загальна теорія держави та права: підручник - 3-е вид., стереот. / Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. - Львів: „Новий Світ - 2000», 2007. – 584 с.

179. Канунников А. Б. Гласность в системе социалистической демократии (політико- правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. Б. Канунников. – М., 1990. – 17 с.

180. Серьогін В. О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. О. Серьогін. – Х., 1999. – 192 с.

181. Кобрин В. С. Принципи безперервності та наступності в діяльності Прем'єр-Міністра України / В. С. Кобрин // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2013. – Випуск 22. – Ч. 1. Т. 1. – С. 99-102.

182. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 2001. – Т. 3: К – М. – 792 с.

183. Общая теория права и государства: учебник – 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юристъ, 2005. – 575 с.

184. Рачинська М. П. Національний інститут стратегічних досліджень. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення: монографія / О. В. Скрипнюк, В. Л. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін.; за ред. О. В. Скрипнюка і В. Л. Федоренка. – К.: НАДУ, 2011. – 344 с.

185. Ківалов С. В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу» / С. В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. - № 6. – С. 7-16.

186. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России / Л. Д. Воеводин. – М. : ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – 304 с.

187. Нагорний О. П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.П. Нагорний. — К., 2003. — 21 с.

188. Скобелкин В. Н. Юридические гарантии трудовых прав работающих и служащих / Скобелкин В. Н. – М.: Юрид. лит., 1969. – 184 с.

189. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д. ю. и., проф. В. С. Нерсесянца. — М.: Норма, 2004. — 832 с.

190. Мордовец А. С. Гарантии прав личности: понятие и классификация / А. С. Мордовец // Теория государства и права : курс лекций / под. ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 776 с.

191. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : навч. посіб. / П.М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2004. – 464 с.

192. Чхиквадзе В.М. Государство. Демократия. Законность. / Чхиквадзе В.М. — М.: Юридическая литература, 1967. - 520 с.

193. Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2012. – Випуск 23. – С. 94-104.

194. Скіць С. В. Інститут президенства в Україні: підвищення ефективності управління та пошук шляхів до суспільного діалогу / С. В. Скіць // Державне управління. – 2014. - № 1(1). – С. 77-79.

195. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за заг. ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання, 2009. - 582 с.

196. Шаргородский М. Д. Наказание, его цели и эффективность / М. Д. Шаргородский. – Л.: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1973. – 160 с.

197. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 „Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності) / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 97 с.

198. Пропозиція до Закону України «Про нормативно-правові акти» від 22.12.2009 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31416

199. Висновок Головного науково-експертного управління на пропозиції Президента України до Закону України «Про нормативно-правові

акти» №1343-1 від 22.12.09 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31416

200. Пропозиції до Закону України «Про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України» від 23 вересня 2011 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=40391&pf35401=204232>

201. Пропозиції Президента України до Митного кодексу України від 3 листопада 2011 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=40331&pf35401=211078>

202. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / В.О. Ріяка (керівник авт. кол.), В.С. Семенов, М.В. Цвік та ін.; За заг. ред. В.О. Ріяки. — К.: Юрінком Інтер, 2002. - 512 с.

203. Даниляк О. О. Порівняльний аналіз механізмів стримувань і противаг між Президентом, парламентом та Урядом України у владних моделях 1996 та 2004 років / О. О. Даниляк // Вісник Національної академії державного управління. – 2011. – №2. – С. 174-181.

204. Плахотнюк Н. Г. Інститут Президентства в Україні : конституційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 „Конституційне право” / Н. Г. Плахотнюк. – Х., 1999. – 20 с.

205. Пиховшик В. Зачем Олег Рыбачук вывел свои структуры из Конституционной Ассамблеи? / В. Пиховшик // Корреспондент. – 2012. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://blogs.korrespondent.net/blog/celebrities/3333044-zachem-oleh-rybachuk-vyvel-svoy-struktury-uz-konstytutsyonnoi-assambley>

206. Тихон Е. А. Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Тихон Елена Анатольевна. – Саратов, 2006. – 204 с.

207. Лунь З. І. Правова охорона Конституції України: дисертація канд. юрид. наук: 12.00.02. / Лунь Зоряна Іванівна. – К., 2003. – 193 с.

208. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р." (справа про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р.): Рішення Конституційного Суду України від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. - № 29. - Ст. 195.

209. Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Київський національний університет внутрішніх справ. / Перерва Юлія Миколаївна. – К., 2009. – 230 с.

210. Погорелов Є. В. Загальнотеоретичні питання про форми удосконалення законодавства / Є. В. Погорелов // Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського Серія «Юридичні науки». – 2007. – Том 20 (59). – № 1. - С. 22-22.

211. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 № 950. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.

212. Ведернікова І. Вето Президента, або казус привілейованого законодавця / І. Ведернікова // Дзеркало тижня. – 2009. – № 29. – 8 серпня. – С. 4.

213. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. – 14-е изд. перераб. и доп. / Мишин А. А. – М.: Юстицинформ, 2009. – 560 с.

214. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін і доповнень до Конституції України" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа щодо внесення змін до статей 81, 82, 85, 87, 89, 90, 94, 97, 98, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118,

122 Конституції України та доповнення її статтею 89-1): Висновок Конституційного Суду України від 16.10.2002 № 1-в/2002 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-02/print>

215. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень частини четвертої ст. 94 Конституції України: Рішення від 9 жовтня 2007 року № 7-рп/2007 / Офіційний вісник України. – 2007. - № 79. - Ст. 183.

216. Повідомлення про офіційне оприлюднення Закону України "Про Кабінет Міністрів України" Головою Верховної Ради України від 29 січня 2007 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/print/9513.html>

217. Ухвала Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області від 22 січня 2007 р. по справі №2-А-153/07 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/30648-sud-zaboroniv-morozu-pidpisuvati-i-publikuvati-zakon-pro-kabmin-onovlena.html>

218. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії: Рішення Конституційного Суду України від 10.09.2009 № 20-рп/2009 // Вісник Конституційного суду України. – 2009. – № 6. – Ст. 6.

219. Теплюк М. О. Процедура набрання чинності законами в рішеннях Конституційного Суду України / М. О. Теплюк // Віче. – 2009. – №20. – С. 2-5.

220. Про забезпечення виконання конституційної процедури набрання чинності Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2009 рік" та деяких інших законів України": Постанова Верховної Ради України від 21 серпня 2009 року № 1608-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 47-48. – Ст. 726.

221. Авакьян С. А. Федеральное Собрание - парламент России / Авакьян С. А. – М.: Российский юрид. издат. дом, 1999. - 432 с.

222. Гаджи-Заде Э. А. Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Гаджи-Заде Эльнур Ахлиман. – Волгоград, 2005. – 228 с.

223. Конституция Республики Беларусь: Конституция от 15.03.1994 № 2875-ХП // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2101>.

224. О Президенте Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 21 февраля 1995 года № 3602-ХП // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://tammbu.ru/belvlast-zakon/prezident.htm>.

225. Конституция Республики Армения: Конституция от 05.07.1995 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus#3>.

226. О Президенте Республики Армения: Закон Республики Армения от 01.08.1991 № С-0367-1 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.concourt.am/hr/armenia/rus/ssrfmy.htm>

227. Конституция Грузии от 24.08.1995 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://firussia.webege.com/countries/georgia/constitution/Georgia_constitution.html

228. Конституция Российской Федерации: Конституция от 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. — 2014. – № 31. – Ст. 4398

229. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат федерального собрания: Закон РФ от 25 мая 1994 г. № 5-ФЗ // [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3859/

230. Палыгина Е. А. Право вето Президента Российской Федерации: проблемы реализации / Е. А. Палыгина // Власть и управление на Востоке России. – 2010. – № 1 (50). – С.199-205.

231. Нуянзин А. Н. О праве Президента РФ возвращать принятые федеральные законы. Некоторые дискуссионные вопросы / А. Н. Нуянзин // Журнал российского права. – М.: Норма, 2001. – № 10. – С. 38-42.

232. Артанова Е. Н. Вето Президента России в федеральном законодательном процессе / Е. Н. Артанова // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 3. – С. 47-50.

233. Пархоменко А. Г. Парламент России и принцип разделения властей / А. Г. Пархоменко // Образование и право. – 2012. – № 9. – С. 7-28.

234. Филиппов И. В. Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации: автореферат дис. канд. юр. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / И. В. Филиппов. – М., 2002. – 24 с.

235. Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В.Є. Протасова. – Харків, 2008. – 20 с.

236. Конституция Итальянской Республики / пер. с итал. Л. П. Гринберга // Конституции государств Европейского Союза; под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М.: Издательская группа ИНФРА-М—НОРМА, 1997. — С. 423—450.

237. Конституция Румынии: Конституция от 21.11.1991 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.right777.ru/konst.html#id32>.

238. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02; Національна академія внутрішніх справ. – Київ, 2015. – 40 с.

239. Даниляк О. О. Проблеми модернізації конституційних форм безпосереднього народовладдя в Україні / О. О. Даниляк, В. С. Караваєв // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – С. 30-34.

240. Лиссабонский договор: международный документ от 13.12.2007 № 2007/C-306/01 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://eulaw.ru/treaties/teu>.

241. C. Johnson. How Our Laws Are Made. - DIANE Publishing, 1999. – 49 с.

242. Gary L. Gregg. Thinking About The Presidency: Documents And Essays From The Founding To The Present. Lanham: Rowman & Littlefield, 2005. - 542 с.

243. T. Cooley. The General Principles of Constitutional Law in the United States of America 1880. – The Lawbook Exchange, Ltd., 2001. – 376 с.

244. G. Edwards III, S. Wayne. Presidential Leadership: Politics and Policy Making. – Cengage Learning, 2009. – 593 с.

245. Congressional Record (Bound Volumes), част. 11. - Government Printing Office, 21.07.2010. – 1388 с.

246. Котенков Л.А. Конституционно-правовые основы, практика и проблемы повышения эффективности взаимодействия Президента Российской Федерации с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческой сфере. автореф. дне. канд. юрил. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / Л. А. Котенков. – М., 1998. – 22 с.

247. Оприлов Я. И. Сравнительный анализ института права вето главы государства в России и за рубежом / Я. И. Оприлов // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. Серия "Юриспруденция". Вып. 11 – 2000. – С. 59-65.

248. E. Ann Black, Gary F. Bell. Law and Legal Institutions of Asia: Traditions, Adaptations and Innovations. - Cambridge University Press, 2011. – 416 с.

249. Дуднік О. Роль президента в конституційному процесі: світовий досвід і пострадянські реалії [Електронний ресурс] / О. Дуднік. // Інститут президентства в системі сучасних міжнародних відносин (інформаційно-аналітичний бюлетень). – 2012. – Вип. 12. - Режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/asambleya/rol_prez_v_konst_proc.php.

250. Конституція Турецької Республіки: Конституція от 07.11.1982 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.krugosvet.ru/node/42730?page=0,0>.

251. Конституція Фінляндії від 11.06.1999. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731.pdf>.

252. Рябов С. В. Законодательные полномочия президента в буржуазно-демократических странах Латинской Америки / С. В. Рябов. //Правоведение. – 1976. – № 2. – С. 90 – 96.

253. Бобракова Н. В. Институт главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Бобракова Наталья Владимировна. – Краснодар, 2008. – 253 с.

254. Службова записка Служби забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України щодо виконання доручення Глави Секретаріату Президента України В.Балоги від 04.02.08 до № 04/6794-02 від 01.02.08

255. Сало І. С. Право вето глави держави як елемент системи стримувань і противаг / І. С. Сало // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/11.htm>.