



## ПРАВО ВЕТО ПРЕЗИДЕНТА КАК СРЕДСТВО ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ КОНСТИТУЦИИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И УКРАИНА

Петр МАНИЮК,  
соискатель

Ужгородского национального университета

### Summary

The article deals with the use of the veto by the President of Ukraine and other countries, as a measure aimed at ensuring the legal protection of the Constitution of Ukraine. This paper analyzes the role of guarantor of the Constitution - the President of entities in the system of legal protection of the Constitution. Indicates the need for theoretical study and practical problem-solving measures of legal protection of the Constitution, which are carried by the presidents of Ukraine and other countries. Gives examples and the peculiarities of veto in a variety of modern democracy.

**Key words:** the legal protection, the Constitution of Ukraine, the basic law, the President veto the measures of legal protection of the Constitution, the legal entities of the Constitution.

### Аннотация

Статья посвящена проблеме применения права вето Президентом Украины и других стран как мероприятия, направленного на обеспечение правовой охраны Конституции Украины. В работе проанализирована роль гаранта Основного Закона – президента – в системе субъектов правовой охраны Конституции. Указывается на необходимость теоретического изучения и практического решения проблем мероприятий правовой охраны Основного Закона, осуществляемых президентом Украины и других стран. Обосновывается важность такого приема в арсенале возможностей Президента Украины, как право вето. Приведены примеры и рассмотрены особенности применения права вето в различных современных республиках.

**Ключевые слова:** правовая охрана, Конституция Украины, основной закон, Президент, право вето, меры правовой охраны Конституции, субъекты правовой охраны Конституции.

**Постановка проблемы.** Обеспечение надлежащей охраны основного закона государства является одним из важных направлений деятельности многих главных органов аппарата государства. Это обусловлено не только ролью Конституции как акта верховной учредительной власти народа Украины, но и другими, не менее важными свойствами Основного Закона. Среди основоположных заданий главы государства, установленных в ст. 102 Конституции Украины, отмечено, что Президент Украины является гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина. Право вето главы государства является одним из действенных инструментов обеспечения и гарантирования соблюдения положений установленных в Конституции Украины. Изучение иностранного опыта государственного строительства, а также различных инструментов влияния, дает возможность создания более качественной системы правовой охраны Конституции, которую осуществляет глава государства.

**Актуальность темы исследования** обосновывается степенью нераскрытости темы – в настоящее

время практически нет ни одной фундаментальной работы касательно места такого инструмента, как право вето Президента Украины в системе мер по охране Конституции Украины, а также сравнительный анализ использования указанного инструмента в иностранных государствах.

**Состояние исследования.** Научный анализ проблем механизма правовой охраны конституции в Украине, а также место главы государства в этом механизме косвенно затрагивался такими отечественными учеными, как В.Б. Аверьянов, С.Е. Базилевич, А.П. Заец, В.М. Кампо, А.М. Колодий, В.В. Копейчиков, А.Л. Копыленко, З.И. Лунь, П.Ф. Мартыненко, А.Н. Мироненко, Л.Т. Кривенко, П. Орзих, В.Ф. Погорилко, П.Б. Стецюк, В.Я. Таций, Ю. Тодики, Е.А. Тихонова, А.Ф. Фрицкий, В.В. Цветков, М.В. Цвик, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Л.П. Юзьков и другие. Научные разработки представленных ученых служили существенной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

**Целью и задачей статьи** является исследование роли Президента государства в системе субъектов, которые наделены полномочиями по осуществлению правовой охраны

Конституции страны, в частности при использовании такого инструмента, как право вето главы государства. Новизна работы заключается в том, что в данной работе сделана попытка сравнительного анализа практики применения права вето главы государства, среди правоприменительной практики и положений законодательства иностранных государств.

**Изложение основного материала.** В преамбуле к Конституции Украины отмечается, что Конституция является Основным Законом государства. Этот тезис продлен в ч. 2 и ч. 3 ст. 8 Конституции, где указано: «Конституция Украины имеет высшую юридическую силу. Законы и другие нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей. Нормы Конституции Украины являются нормами прямого действия. Обращение в суд для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина непосредственно на основании Конституции Украины гарантируется».

Приведенные положения определяют место Конституции в иерархической системе источников нормативно-правовых актов, придавая ей важнейшее значение. Это обусловлено в первую очередь тем, что Кон-



ституция была принята Верховной Радой Украины, но от имени Украинского народа – граждан Украины всех национальностей, о чем указано в преамбуле Конституции.

Таким образом, Конституция Украины является актом учредительной власти, то есть тем актом, посредством которого Украинский народ реализует свою власть и делегирует органам определенной объем полномочий. Следовательно, важным признаком Конституции является ее верховенство над другими правовыми актами в государстве. Это обуславливает необходимость того, чтобы все остальные акты соответствовали Конституции, не противоречили ее положением, то есть, чтобы были конституционными.

Конституция, таким образом, в своих нормах регулирует важнейшие общественные отношения, в частности, такие как основы правового статуса человека и гражданина, основы общественного и государственного строя, принципы организации и деятельности органов государственной власти, принципы территориального устройства, основные положения местного самоуправления. Логично, что такой акт, который наделен необычайной ролью в системе организации политической и общественной жизни, акт, значимость которого невозможно преувеличить, требует специальных мер и механизмов, направленных на его охрану.

Таковыми мерами и механизмами в совокупности является институт правовой охраны конституции. В узком (сугубо юридическом) смысле правовая охрана конституции рассматривается как совокупность средств, гарантий, обеспечивающих юридическое действие Конституции [1, с. 504].

Особое место среди субъектов правовой охраны Конституции Украины занимает глава государства – Президент Украины. Президент как гарант Конституции наделен полномочиями создавать условия, обеспечивающие четкое и своевременное реагирование соответствующих органов государства, например Кабинета Министров Украины, местных государственных администраций, должностных лиц, на нарушение Конституции. Как ука-

зывают некоторые ученые, анализ законодательства большинства стран свидетельствует, что типичными формами участия президента в механизме правовой охраны Конституции является отлагательное вето, право передачи законопроекта на референдум, использование согласительных процедур для разрешения спорных вопросов [2, с. 45].

Чрезвычайно важным в системе мер, направленных на обеспечение правовой охраны основного закона, является право вето президента, которое накладывается на законы принятые парламентом. Указанный институт возник еще в древнем Риме и преемственно распространился среди современных государств. Таким образом, все президенты смешанных республик имеют право налагать вето на законы, принятые парламентом. В общем, термин «вето», как правило, не содержится в конституциях и имеет характер научной категории. Он употребляется только в Основных законах Монголии, Португалии и Украины [3, с. 10].

Вето – это право главы государства не соглашаться с законом, принятым парламентом, который еще не вступил в законную силу. Вето может быть двух видов: абсолютное и отлагательное. Понятие абсолютного вето – это историческая категория, поскольку сейчас оно практически не применяется. Суть его в том, что если глава государства не подписывает (одобряет) какой-либо закон, то закон прекращает свое существование. Такого сильного вето практически нигде нет.

Отлагательное вето существует, но оно также двух видов: обычное и усиленное «отлагательное» вето. Обычное вето означает, что если президент не подписывает принятый парламентом закон, он возвращается в парламент, и там, для того чтобы преодолеть вето, требуется повторное принятие закона, то есть тем же количеством голосов. Если это усиленное отлагательное вето, то для преодоления несогласия президента необходимо квалифицированное большинство голосов (2/3 или 3/4). Такое количество, конечно, собрать трудно, поэтому преодолеть такое вето нелегко.

Осуществляя право вето, Президент может проверять конституционность закона и практически делает это всегда, хотя обязанность осуществлять конституционный контроль в четком формулировании не полагается на главу государства.

Конституция Украины в статье 94 предусматривает у Президента Украины право вето в отношении принятых Верховной Радой Украины законов с последующим возвращением их на повторное рассмотрение [4].

Возвращая закон, Президент Украины должен мотивировать свои замечания, а также сформулировать конкретные предложения по его улучшению. Если при повторном рассмотрении закон будет повторно принят Верховной Радой Украины не менее чем двумя третями от ее конституционного состава, Президент обязан его подписать и официально обнародовать в течение десяти дней [4].

О необходимости наделения главы государства правом вето указывали и многие конституционалисты, в частности Ш.-Л. Монтескье, а А. Эсмен назвал право вето «единственным средством влияния исполнительной власти на законодательную» [5, с. 260].

На основе английского конституционализма построили свои теории определенные философы-политики и правоведы, такие как Дж. Локк, Монтескье, которые в свою очередь оказали заметное влияние на мнение первых демократических учредителей в Америке и Франции. Они выступали за распределение сфер влияния властей. Точнее высказывался Монтескье, который говорил, что исполнительная власть должна быть в руках одного монарха, а законодательная – должна принадлежать парламенту [6, с. 201]. В Англии законодателем является «King in parliament» – «Король в парламенте», но Монтескье четко разделяет две власти и их носителей – это одно из его важных отклонений от английской исторической действительности, одна комплексная теория. Он допускает участие монарха в законотворчестве, но на другой основе, не противопоставляя себя



его теории: через право отклонения воли парламента, что в свою очередь означает право вето.

В отличие от Монтескье и Локка, Ж.-Ж. Руссо утверждал, что только народ является законодателем, но он не может осуществлять власти, и наоборот, исполнительная власть не может иметь места в законодательной, иначе будет ограничивать и уничтожать свободу и постановления государственного суверена – народа.

В некоторых республиках глава государства может вернуть законопроект на рассмотрение и голосование, а в других – выбрать народ как арбитра и назначить референдум.

Поэтому, например, Конституция Латвийской республики, предусматривая право у Президента Республики в семидневный срок вернуть принятый закон в парламент для повторного рассмотрения, наделяет Президента Республики правом задержания опубликования закона на два месяца. Упомянутым правом он может воспользоваться по собственной инициативе или по требованию трети членов парламента. Задержанный таким образом закон обязан быть вынесен на народное голосование, если этого требует не менее одна десятая часть избирателей. В случае, если в течение этих двух месяцев подобное требование не будет выдвинуто, то по истечении указанного срока закон подлежит опубликованию. Народное голосование, однако, не происходит, если парламент тремя четвертями всех депутатов вторично выскажется за этот закон [7, с. 45]. Дополнительно, парламент Латвии, большинством в две трети голосов принять решение о срочности принятого закона; Президент Республики не вправе требовать повторного рассмотрения такого закона или вынесения на народное голосование и должен в трехдневный срок его опубликовать [7, с. 46].

Право вето активно используется в президентских республиках. Для примера – достаточно широко этим правом пользуется Президент США. В США глава государства может наложить вето только на весь закон, а не на его часть или отдельную статью. В некоторых государствах, в

частности во Франции, существует возможность использования выборочного вето. Согласно ст. 10 Конституции Франции, Президент либо подписывает закон в 15-дневный срок или в этот же срок может требовать от парламента нового обсуждения закона или отдельных его статей, однако в таком обсуждении ему не может быть отказано [8, с. 677]. Применяя право вето, Президент предлагает парламента пересмотреть закон с учетом своих предложений и замечаний.

Часто особенности законодательства могут приводить к предоставлению некоторых привилегий субъектам законодательной процедуры. В США есть специфическое понятие – «карманное вето». Это жаргонное обозначение использования процедурных особенностей американского законодательства. Если Конгресс принимает закон в течение последних десяти дней до окончания сессии и передается президенту менее чем за 10 дней, а президент не подписывает его в этот срок, то акт не вступает в силу и не подлежит возврату в Конгресс. То есть президент как бы «кладет в карман» этот закон. «Карманное вето» фактически нигде не закреплено, но довольно часто встречается. Суть его в том, что, если парламентарии хотят какой-то спорный законопроект принять, то должны постараться обеспечить предоставление его президенту в срок более чем 10 дней. «Карманное вето» довольно-таки часто применяется.

Большинство европейских конституций предусматривают возможность преодоления президентского вето при повторном рассмотрении вопроса парламента большинством голосов, следовательно – обязанность главы его подписания и обнародования в сокращенный срок. Сюда относятся конституции Болгарии, Эстонии, Молдовы.

Ряд конституций устанавливают необходимость квалифицированного большинства для преодоления вето главы государства (Конституция Республики Беларусь). Конституция Литовской Республики требует для преодоления вето более половины голосов членов парламента

(следовательно, для обычного принятия закона необходимо чтобы проголосовало большинство парламентариев, участвовавших в заседании), а за конституционный закон – не менее трех пятых всех членов Сейма [7, с. 65].

Конституция Республики Македония устанавливает, что «Президент Республики может принять решение не обнародовать закон. Собрание пересматривает закон, после чего Президент Республики обязан обнародовать его, если закон принят большинством голосов от общего числа представителей» (решение в парламенте принимаются большинством голосов присутствующих представителей при условии, что присутствует, по крайней мере, одна треть от общего числа представителей Собрания Республики Македония). Президент обязан обнародовать закон, если он принят двумя третями голосов от общего числа представителей [7, с. 175].

Конституция Республики Словения не предусмотрела у Президента Республики право вето. В то же время статья 91 Конституции установила, что Национальный Совет (который, согласно Конституции, представляет социальные, экономические, профессиональные и местные интересы) может обратиться к Скупшине (парламент) с просьбой вновь рассмотреть любой закон в течение семи дней после его принятия и перед его обнародованием. При повторном рассмотрении любой закон считается принятым, если за него проголосовало большинство из числа избранных депутатов Скупщины (для принятия обычного закона необходима большинство голосов депутатов из голосующих). Повторное рассмотрение закона Скупшиной является конечным [7, с. 285].

Конституция Российской Федерации предусматривает, что «принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней



с момента поступления федерального закона отклонит его, Государственная дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее чем две трети голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию» [7, с. 434].

Конституция Словацкой Республики предусматривает, что «если Президент Словацкой Республики возвращает конституционный или любой другой законопроект с замечаниями, Национальный Совет Словацкой Республики просматривает этот законопроект. После утверждения закон должен быть обнародован. Президент возвращает законопроект и представляет свои замечания каждый раз, когда Правительство Словацкой Республики требует это сделать» [7, с. 467].

Конституция Чешской Республики установила, что «Президент Республики имеет право вернуть принятый закон, кроме конституционного закона, и дать свои объяснения в течение пятнадцати дней после его представления. Возвращенный закон Палата представителей еще раз ставит на голосование. Проекты поправок недопустимы. Если Палата представителей еще раз принимает возвращенный закон абсолютным большинством голосов всех депутатов, закон промульгируется. Иначе закон считается непринятым» [7, с. 495].

В общем, необходимо отметить важность такого инструмента правовой охраны Основного Закона – как право вето главы государства. Это право «уравновешивает государственные органы, обеспечивает координацию их деятельности – важнейшее условие обеспечения политической свободы человека... способствует значительному улучшению качества законотворческой работы» [9].

Глава государства является органом непосредственно избранным на-

родом и выступает гарантом не только прав и свобод человека и гражданина, но и соблюдения Конституции Украины, как акта учредительной власти народа. Выступая в роли «арбитра» между ветвями власти, президент наделен действенным механизмом влияния не только на представительный орган – парламент через право вето, но и реальным инструментом, направленным на защиту Конституции. В целом, это дает возможность оперативной реакции на попытки вступления в силу нормативно-правового акта, который, в той или иной мере, не соответствует главному закону государства. А также возможность влиять на законодательный орган внося соответствующие поправки в акт, к которому было применено право вето главы государства. Таким образом, координируя и частично направляя работу органов государственной власти для соблюдения положений Основного Закона государства.

#### Список использованной литературы:

1. Конституционное право : учебник. Под ред. Лазарева В.В. – М. : Нов. Юрист, 1998. – 544 с.
2. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. – М. : РАН, ИГиП, 1995. – 176 с.
3. Мазур Д.В. Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект) : автореф. дис. ... : юрид. наук : 12.00.01 / Д.В. Мазур ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2007. – 20 с.
4. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Эсмен А. Общие основания конституционного права. – С.-Петербург : Типография Б.М. Вольфа, 1898. – 361 с.
6. «Про дух законов» / Избранные произведения / Ш. Монтескье ; Академия наук СССР, Институт философии. – Москва : Государственное издательство политической литературы, 1955. – С. 452.

7. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. Правн. Фундація. Вид-во «Право», 1996. – 525 с.

8. Конституции государств Европейского Союза / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М. : Норма; Инфра-М, 1997. – 804 с.

9. Чушенко В., Волковецький С. «Якою має бути влада» // Галичина. – 1995. – 5 травня.