

Д.І. Ткач
доктор політичних наук, професор,
проректор з міжнародних зв'язків,
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

Становлення Конституційного суду в Угорщині (частина друга)

У статті аналізується угорський досвід розбудови правової держави новітньої доби. Показано, яким чином в Угорщині стверджується на практиці принцип рівноправності, забезпечується скорочення розриву між проголошеними в Конституції правами і свободами особи, а також закріпленими в ній гарантіями цих прав і свобод та повсякденною практикою їх реалізації і захисту. Зазначено, що паралельно зі змінами в Конституції країни було створено Конституційний суд, який діяв незалежно від Державних зборів та уряду.

Ключові слова: Угорщина, Конституція, Конституційний суд, розбудова правової держави, забезпечення прав і свобод громадян.

Д.И. Ткач
доктор политических наук, профессор,
проректор по международным связям,
ВУЗ «Университет экономики и права «КРОК»

Становление Конституционного суда в Венгрии (часть вторая)

В статье анализируется венгерский опыт развития правового государства новейшей эпохи. Показано, каким образом в Венгрии утверждается на практике принцип равноправия, обеспечивается сокращение разрыва между провозглашенными в Конституции правами и свободами человека, а также закреплёнными в ней гарантиями этих прав и свобод и повседневной практикой их реализации и защиты. Подчеркнуто, что параллельно с изменениями в Конституции страны был создан Конституционный суд, действующий независимо от Государственного собрания и правительства.

Ключевые слова: Венгрия, Конституция, Конституционный суд, развитие правового государства, обеспечение прав и свобод

D. Tkach
Professor, doctor of political Sciences,
Vice-rector for international Affairs,
«KROK» University

Formation of the Constitutional Court in Hungary (part one)

The article analyzes the Hungarian experience on development of a law-governed state of the modern age. It is shown how in Hungary the principle of equality is practically established, bridging

of the gap between the rights and freedoms proclaimed in the Constitution, as well as the rights and freedoms secured in it and everyday practice of their implementation and protection is ensured. It is emphasized that, along with changes in the Constitution of the country, the Constitutional Court was established, which acted independently from the State Assembly and the Government.

Keywords: Hungary, Constitution, Constitutional Court, development of the law-governed state, ensuring rights and freedoms of citizens.

Постановка проблеми

Проблема розбудови правової держави, забезпечення прав і свобод людини з самого початку існування сучасної Угорської держави були у центрі уваги тих політичних сил, які ставили за мету докорінну зміну державного ладу. Ці процеси розпочалися ще у кінці 80-х років, їх започаткували комуністи-реформатори, які у той час знаходилися при владі. Партії, що перемогли на виборах до Державних зборів у 1990 році, продовжили цю роботу та внесли суттєві зміни до Конституції країни, створили Конституційний суд, прийняли низку законів у правовій сфері. Все це було спрямовано на обмеження всевладдя держави, утвердження на практиці принципу рівноправності, зменшення розриву між проголошеними в Конституції правами і свободами особи, а також закріпленнями в ній гарантіями цих прав і свобод та повсякденною практикою їх реалізації і захисту. Саме на ці та інші проблеми зробимо спроби знайти відповіді у цій статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Поряд із розглядом деяких публікацій угорських та українських фахівців, а саме Pokol Béla [1], Körösnézi András [2], Sajo András [3], Д.Ткача [4], Є. Кіш [5], Kis.J [6], Kulcsár, K [7], Sólyom, L. [8], Szekfi, G [9], у яких аналізується проблема розбудови правової держави, забезпечення прав і свобод людини у сучасній Угорській державі, предметом опрацювання стали положення Конституції Угорщини, які стосуються цієї тематики, матеріали розгляду справ у Конституційному суді Угорщини, а також відповідні нормативно-правові акти.

Не вирішена раніше частина загальних проблем

Вищезазначена проблема надзвичайно

актуальна і для України, яка за роки незалежності так і не спромоглася збудувати основи правової держави, реформувати судову систему, забезпечити права та свободи власним громадянам. Тому в цьому контексті надзвичайно важливо вивчати досвід тих країн, які мали схожі з Україною стартові можливості у побудові демократичного суспільства і досягли у цій царині значних успіхів. Саме цим і є цікавий для нашої держави досвід сусідньої Угорщини.

Формулювання цілей статті

Із врахуванням зазначеного вище, мету роботи сформулюємо таким чином: дослідити головні напрямки побудови в Угорщині правової держави, сконцентрувавши увагу саме на ролі Конституційного суду в цій справі. На підставі аналізу визначити деякі особливості, притаманні саме цій країні у цьому складному процесі, та запропонувати, як цей досвід можна використати в Україні.

Основні матеріали дослідження

Повертаючись до найбільш різких обвинувачень Конституційного суду в прямій політичній діяльності, звернемося до прикладів, коли рішення Конституційного суду викликали розбіжності навіть у парламентській коаліції.

Говорячи про відмінність приватизації та реприватизації на основі існуючого об'єкта власності, можна навести приклад постанови, що стосується запиту прем'єр-міністра, конституціонального тлумачення цих понять. Прем'єр-міністр зробив запит щодо конституційного тлумачення питання, що мав основоположну значущість при розробці одного з законів, цей запит виник через розбіжності між передвиборчими програмами коаліційних партій. Одна коаліційна партія – Незалежна партія дрібних

господарів – заявляла про реприватизацію родючих земель, у той час як у разі іншої власності уряд оголосив політику компенсаційної приватизації. З політичних причин прем'єр-міністр і влада побоювалися відкрито відхилити програму коаліційного партнера, тому прийшлося поставити питання про тлумачення понять. Конституційний суд роз'яснив § 70 / А Конституції (з урахуванням її § 9 і 1-го абзацу п. 13) таким чином, що подібна диференціація була антиконституційною (рішення суду № 21 від 4 жовтня 1990 р.) [10]. Хоч пізніше Конституційний суд обмежив таке абстрактне тлумачення Конституції законопроектів, відхилив попередній нормативний контроль за державними постановами або розпорядженням міністрів. Якщо б Конституційний суд розпочав цю справу, то йому прийшлося б узяти на себе і відповідальність законодавчої та виконавчої влади, і виникло б якесь державне урядування Конституційного суду, що діаметрально протилежне закладеному у Конституції принципам організації держави [11].

Вже після рішення № 21 від 1990 року ускладнилася ситуація, тому що в даному випадку було абсолютно ясно, що замість політичної домовленості питання було вирішено абстрактним нормативним контролем. Не дивно і те, що саме з цього моменту почалися політичні атаки на Конституційний суд, які внаслідок цього не тільки посилювалися, але в окремих випадках втрачали відчуття міри і навіть торкнулися Конституції, особливо після рішення за питанням т.з. законопроекту Зетени-Такача, прийнятого в результаті запитаного президентом республіки попереднього нормативного контролю.

Як відомо, ініціатором цього закону був не уряд, а два депутати від самої потужної партії влади. Правда, “пурифікаторські” настрої виходили не тільки від сильнішої правлячої партії, але й від політичних сил, які переслідують короткострокові цілі та не рахуються ні з правовими, ні з перспективно-політичними наслідками.

Однак, коли в результаті політичної

напруженості, породженої невирішеними економічними та соціальними проблемами, настав час відволікаючих увагу дій та демагогій, уряд у відсутності прем'єр-міністра, підтримав прийняття парламентом закону, який, урешті-решт, за рішенням президента республіки, був представлений на розгляд Конституційного суду.

Конституційний суд прийняв рішення, яке не тільки мало величезне значення і вплинуло на подальший розвиток угорського права, але і в результаті якого Суд виявився в центрі політичного піку. Одним із джерел цієї політичної ситуації було одне специфічне негативне явище: під час політичних переговорів 1989 року не було досягнуто однозначного договору про те, як бути з політиками, які здійснили злочин у попередньому режимі, наскільки можливо вважати політичні помилки та хибні погляди злочином і чи є можливим політичну відповідальність перекваліфікувати в кримінальну.

На той час не було навіть угоди про те, як після зміни системи використовувати державних службовців, що займалися нейтральною професійною роботою. Можна уявити, що сам факт ведення переговорів їх учасники оцінили як мовчазну згоду, що виключає “притягнення до відповідальності”, але в письмовій угоді ці питання не фігурували (хоча більш вузький кабінет уряду звернув увагу державного міністра, що брав участь у переговорах від імені УСРП, на необхідність рішення цього питання, але, як відомо, переговори вів не уряд).

Таким чином, у політичному плані можна було знайти два види рішення. Згідно з першим варіантом, до кримінальної відповідальності можна залучити злочинців за наявності відповідного закону, але без перетворення політичної відповідальності в кримінальну. Однак разом з цим найбільш цілеспрямованим уважалося зупинити поетапне притягнення до відповідальності, яке складалося історично, протягом багатьох років, що характеризувала угорська політична дійсність і яка була однією з найменш привабливих компонен-

тів угорської політичної культури за соціалізму. Відповідно до другого можливого варіанту, правопорядок “першого періоду” (починаючи з 1944 року, з 1948 року та з 4 листопада 1956 року) не можна вважати легітимною правовою системою, так що такі основні принципи кримінального права, як недостатність зворотної сили законів, непокарання при відсутності закону та некерованості за давність строку злочину, можна ігнорувати, іншими словами, практично можна будь-яким чином карати всіх, кого доцільно покарати за політичними мотивами. Очевидно, такий підхід був сформульований ще до виборів 1990 року: «На початку накажемо, почистимо, а потім почнемо будувати правову державу».

Яку політичну підтримку отримало залучення до відповідальності – сказати важко. Набагато важливіше (в політичному сенсі) було з’ясувати, чи можливо досягти примирення в країні, розсіяти страхи, що розповсюджувалися, сприяти інтеграції суспільства (що, втім, і є однією із функцій правової системи), чи з цього погляду частина правового регулювання дисфункціональна і не здатна здійснити цю діяльність. Тут знову потрібно звернутися до рішення Конституційного суду. Без сумніву, що в даному випадку рішення було пов’язане з політикою, але мова йшла не про політичну рішучість чи заангажованість, а про те, що Конституційний суд з юридично послідовним підходом вирішив питання, юридичне як за формою, так і за змістом, і для цього йому навіть не прийшлося вийти за межі тексту Конституції. Зрозуміло, що вираз “правова держава” в абзаці / 1 / §2 Конституції має вирішальне значення: “Угорська Республіка – незалежна демократична правова держава” [12]. Основний же елемент правової держави – це правова безпека. Відповідно, мова йде про просте пояснення, для вирішення якого не потрібно ніякого «активізму Конституційного суду», і навіть не приходиться звертатися до «невидимої Конституції». Слова підстави Конституційного суду юридично беззаперечні: «Посилаючись на історичне положення та справедливість як вимогу

правової держави, не можна відмовитися від основних гарантій правової держави. Правова держава не може здійснитися замість правової держави» (рішення КС № 11 від 5 березня 1992 року) [13].

Конституційний суд Угорської Республіки мав ще й функцію формування політичної та юридичної культури нації, а значить, був наділений і виховною роллю.

Конституційний суд дав більш ширше обґрунтування, ніж цитоване вище, з чого можна зробити висновки, дуже важливі для подальшого розвитку угорського права. Як на перше із них, будемо посилалися на, можливо, уявне «формальне» визначення про те, що процедурні гарантії впливають з принципу правової державності та правової безпеки. Однак вони мають основоположну значущість з погляду передбачуваності характеру діяльності окремих юридичних установ. Тільки дотримуючись сформованих правил процедури, можна створити чинну правову норму, лише застосовуючи процедурні норми, може діяти правосуддя відповідно до Конституції.

Самі по собі процедурні гарантії зовсім не достатні для повноти конституційно-правової держави, і це поняття визнається у країнах, що базуються на системі загального права, там також застосовують дефініцію формальної правової держави [14], але вони в будь-якому випадку необхідні.

Не випадково, що ці гарантії мають таку величезну важливість в історії тих країн, які дотримуються принципу законних норм, що найбільш втілюють конституційність, як не випадково і те, що у всьому світі проявляється тенденція, з одного боку, адміністративного вирішення справ, створення спеціальних судів, а з іншого боку – забезпечення судового контролю рішень адміністративних органів.

У розвитку угорського права спеціальні суди відігравали досить значну і негативну роль, точно так само, як з допомогою процедури адміністративного впливу вже не раз переслідувалися основні права людини. Згідно з абзацом 2 §45 Конституції «закон може зобов’язати і створен-

ня спеціальних судів для рішення певних груп справ». Хорошим прикладом того, що Конституційний суд має намір дотримуватися гарантій не тільки в сфері юстиції, але й правотворчості, є його постановва № 60 від 17 листопада 1992 року про антиконституційний характер, що містять юридичні директиви, записки, циркуляри, розпорядження, видані міністерствами та іншими центральними державними органами влади при недотриманні положень про правові гарантії, що містяться в законі № XI від 1987 року про правотворчість, та практики управління з використанням перерахованих положень» [15].

У вищезгаданому рішенні Конституційного суду в зв'язку з переглядом закону, що називається стисло «законом Зетині» за іменем депутата, який розробляв та запропонував «відновлення справедливості», формулюється відповідь і на питання про те, чи слід змінити структуру будь-яких специфічних умов, що впливають на діяльність державних або урядових органів. Це і є другий важливий елемент, який варто виділити.

Прочитуємо відносно цього фрагмент з обґрунтування Конституційного суду: «Зміна строю відбулася на законній підставі. Принцип легальності пред'являє правовій державі вимогу про безумовне дотримання норм, що стосуються самої юридичної системи. Конституція з політичних аспектів ввела революційні зміни, і фундаментальні закони були створені при дотриманні правотворчих норм старого правопорядку формально бездоганно, звідси виникає і їх обов'язкова сила. Старе право залишилося в силі. У відношенні дійсності немає різниці між правом «до» і «після Конституції». «З цієї точки зору легітимність різних систем минулого п'ятдесятиріччя є категорією індиферентною, яку неможливо тлумачити на підставі конституційності правових норм. Незалежно від часу її появи кожна діюча правова норма повинна відповідати новій Конституції. Визначаючи, що дотримується конституційності, право не має двох прошарків, двояких критеріїв. Час по-

яви юридичної норми може мати значення лише постільки, оскільки при вступі в силу нової Конституції старі правові норми могли стати антиконституційними».

Конституційний суд з погляду перевірки дотримання конституційності розмежував поняття легальності та легітимності, що було мудрим рішенням. Змішування цих понять може завести дуже далеко.

Третій специфічний елемент практики Конституційного суду, який фігурує в декількох його рішеннях, все ж найбільш ясно проявляється в рішенні № 23 від 31 жовтня 1990 року, декларує антиконституційність страти [16]. Обставина насамперед приводиться в якості обґрунтування рішення і полягає, зокрема, в тому, що згідно з текстом 2-го абзацу §8 Конституції, який мав силу в момент прийняття рішення, «норми, що стосуються основних прав і обов'язків, в Угорській Республіці встановлюються законом, який, однак, не може обмежувати істотний зміст основного права». Цьому суперечать усі статті Кримінального кодексу, які приписують смертну кару, що можна логічно і «методологічно» легко витлумачити на основі тексту Конституції. Справа у тім, що статті закону, що стосуються позбавлення життя і людської гідності шляхом смертної кари, не тільки обмежують істотно зміст основних прав – на життя і людську гідність, але допускають повне і беззаперечне знищення життя, людської гідності та права, що їх гарантує Основний закон.

Прихильники т.з. паралельного погляду, які погоджуються з рішенням Конституційного суду, але іншим чином аргументують, у своїм обґрунтуванні йдуть далі офіційного тлумачення та заявляють, що держава, користуючись своєю карною владою, не має права позбавити людини життя і людського достоїнства через те, що у цієї особи немає права самовільно втрутитися в порядок цінностей, які охороняються Конституцією. Самовільно – тому що людина і її достоїнство в ієрархії цінностей випереджають всі інші, тому що мова йде про джерело, вихідні точки і основи прав людини, тобто про цінності,

порушити або вилучити які не дано навіть праву.

Однак з погляду нашої проблеми найважливішою є мотивація судді КС Л. Шойома, згідно з якою «право на життя і людську гідність в силу своєї специфіки необмежено апіорі». В обґрунтуванні, що привів його до цього висновку, говориться, що «вихідною точкою» є Конституція загалом. Конституційний суд повинен продовжувати роботу над тим, щоб у своїх тлумаченнях формулювати основні принципи Конституції, які містяться в ній, своїми судженнями створювати взаємопов'язану систему, яка – як «невидима конституція» – служить надійним мірилом конституційності поки тільки Конституції, часто змінюваної під впливом актуальних політичних інтересів, але можна вважати, що саме тому вона не буде суперечити новій Конституції, що створюється. У цьому процесі Конституційний суд має право вільно вирішувати доти, поки він залишається в рамках конституційності.

Безсумнівно, що в цій думці ясно проявляється обвинувачений багатьма політиками та юристами «активізм Конституційного суду», якими характеризувалися й інші рішення Конституційного суду Угорської Республіки.

У зв'язку з практикою будь-якого судового органу, що здійснює конституційне правосуддя, будь то Верховний суд, як це має місце, наприклад, у Сполучених Штатах, Канаді, Індії та інших країнах, або спеціальний конституційний суд, як у більшості європейських країн, ведуться довгі дискусії про обов'язковість «самообмеження» або допустимій мірі «активізму» конституційного правосуддя.

Аналіз практики угорського Конституційного суду, дані відповідної іноземної юридичної літератури за цією темою підтверджують правдивість висловлювань з цього приводу Л. Шойома. Лише ще раз зазначимо, що обставини народження Конституції і створення конституційної правової держави дозволили досягти компромісу дуже різноманітних, діаметрально протилежних інтересів, політич-

них прагнень і поглядів, але залишили фахівцям Міністерства юстиції так мало можливостей і часу для послідовної обробки тексту і викорінення його протиріч і недоліків. Тому виникла нагальна потреба у тлумаченні Конституції Конституційним судом на підставі принципів, прийнятих Державними зборами в березні 1989 року. Додамо, що конституційне правосуддя «активістського» характеру завжди пов'язано з історичними ситуаціями, отже, і активістський підхід – у залежності від запитів суспільства і права – може бути інтенсивніший або слабкіший, на деякий час він навіть може зникнути.

В Угорщині, де конституційне правосуддя не має традицій – хоча згідно з прийнятим у 1711 році законом судам не дозволялося застосовувати в своїй практиці постанови, що суперечать законам – більш того, де перша писана конституція практично була майже повною адаптацією Конституції СРСР 1936 року, докорінно відрізнялася від колишньої, майже тисячолітньої «неписаної» угорської конституції і до того ж не була схожа на правовий документ, а скоріше за все це була політична програма, з якою ні органи судочинства, ні громадяни не знали, що робити. Так що наврод чи можна було уникнути спроб політичного керівництва країни досить «вільно» ставитися до оприлюдненої в 1989 році (закон № XXXI) Конституції і її подальших модифікацій, що носили відверто правовий характер, і могли достойно служити правовій основі судочинства. Незважаючи на те, що в угорському конституційному праві вже сторіччя традиційно знаходить вираження вимоги конституційності (приписи Золотої булли 1222 року і право угорської знаті протистояти «антиконституційному» правлінню короля Андраша), однак, окрім права протистояння, процедури гарантії захисту конституційності тут не було сформульовано.

З огляду на те, що в угорській політичній культурі емоції завжди відігравали роль, причому в окремих випадках досить значну, то не випадково певні політичні

сили намагалися налаштувати суспільство проти Конституції і Конституційного суду. Дані дві інституції звинувачували в «сталінізмі» або «збереженні комуністичної влади», ці нападки здійснювалися як на певних осіб, так і на суддів Конституційного суду.

Політичні нападки на Конституційний суд у чималій мірі можна було пояснити і тим величезним відставанням негативних угорських традицій від європейської політичної та правової культури. Ті принципи, які з суспільно необхідним «активізмом», спрямованим на розкриття «невидимої конституції», сформулював Конституційний суд, викристалізувалися і були прийняті в ході розвитку європейського права. Отже, мова йде не про те, ніби в своєму «активізмі» Конституційний суд вдавався до якихось моральних, позаправових принципів і таким шляхом піддавав ревізії правотворчість, засновану на принципі більшості, який прийнятий у всіх представницьких демократіях, намагався анулювати волю більшості. Хоча ще не доведено, що правда завжди на боці більшості і що більшість не може бути тираном.

Суть у тім, що правотворчість і політична діяльність повинні поважати правові принципи, вироблені в ході історії і які відображають цінності, накопичені людством і прийняті в міжнародному масштабі. В організаціях міжнародного співтовариства вже не тільки діють ці принципи, на них базується правове регулювання, які не тільки прийняті відповідно до 1-го абзацу § 7 Конституції Угорської Республіки, а й обов'язкові для забезпечення гармонізації прийнятих країною міжнародних зобов'язань з вітчизняним правом, але створені контрольна і судові організації, які покликані забезпечувати дотримання цих принципів і норм, що на них ґрунтуються. Як відомо, Угорська Республіка ХХХІ законом від 1993 року приєдналася до підписаної 4 листопада 1950 року в Римі Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод. Отже, ті положення, які містяться в конвенції і протоколах до неї, обов'язкові для населення

і державних інституцій країни, як і визнання правових повноважень і рішень Європейського суду з прав людини (Страсбург). Безсумнівно, що в результаті підписання і оприлюднення даної конвенції та доданих до неї протоколів Угорська Республіка, як і будь-яка інша країна, що бере на себе подібні зобов'язання, значно обмежила свій суверенітет, адже в результаті громадяни можуть звертатися в міжнародний суд з позовом проти власної держави. Однак такий шлях до інституційно оформленого і юридично регламентованого функціонування європейського і глобального міжнародного співтовариства є правильним, хоч він може призвести до подальших обмежень суверенітету. Таким чином, неможливо виключити і того, що створення й функціонування демократичних інститутів у окремих країнах з певних аспектів дійсно може носити характер «примусової демократії», якщо ці країни не хочуть відірватися від міжнародного співтовариства (що, природно, могло б мати непередбачені економічні та політичні наслідки для даної країни).

Зовнішній, судовий контроль здійснюється прийнятими в Угорщині міжнародними правовими нормами – якщо і не виключно, то все ж переважно – насамперед щодо прав людини шляхом визнання правових повноважень міжнародного суду. Ця обставина і сама по собі вказує на те, що правам людини і громадянина надається в Конституції особливе значення, що, втім, було задекларовано як мету в процесі розробки Конституції в 1989 році (це було зазначено в дискусії про принципи конституційного регулювання вже на засіданні Державних зборів у березні 1989 року) і проявилось в принципах правового регулювання, а пізніше в змінах Конституції, що орієнтуються на людину і громадянина. Про проведену діяльність угорського Конституційного суду можна скласти статистику, яка базується на змісті його рішень. Предметні покажчики опублікованих рішень підтверджують думку тих, хто вважає, що в Угорщині, як і в конституційному правосудді західноєвропейських

країн, найважливіша частина діяльності Конституційного суду є захист основних прав і проблем правової гарантії, розробка їх істотного і менш пов'язаного із суттю змісту, більш того, чимало постанов (на перший погляд, що не відносяться до цього кола) побічно (в даному випадку і прямо) пов'язані саме із захистом прав людини та громадянина, з роз'ясненням кордонів державної влади на підставі Конституції.

Необхідно зазначити, що вже саме визначення змісту і наслідків правової державності містить у собі важливість правової безпеки, заснованої на конституційних нормах, і є неодмінною умовою здійснення всіх подальших основних прав. Аналіз рішень Конституційного суду з питань захисту основних прав зробив угорський учений-юрист Секфю [17]. Виходячи з цього основного принципу, Конституційний суд послідовно прагне відповідно до європейських норм тлумачити і захищати гарантовані Конституцією права людини й громадянина, до чого його зобов'язує і практика Страсбурзького суду.

Слід вказати і на те, що в іноземній спеціальній літературі – при дещо соціологічному підході – конституційне право трактується як процес, як безперервний потік авторитарних рішень спільноти, реальне значення якого визначається кардинальними протиріччями сучасного суспільства, його антиномії і колективних рішень, які криються в цих конфліктах. З цього погляду наявний текст Конституції стає другорядним, маргінальним, рідко контролює, а тим більше визначає колективні рішення. Тому згодом стане можливим, незважаючи на вербальні відмінності відповідних конституційних текстів, систематизувати і класифікувати казуальне право найважливіших правових систем світу відповідно до методів порівняльного правознавства, завдяки чому національні верховні суди шляхом ототожнення і застосування правових постулатів можуть сприяти колективним рішенням, що зачіпають «суспільні та економічні проблеми нашого часу».

На основі всього сказаного, навіть

якщо ми і не приймаємо цю позицію з усіма її крайнощами, безсумнівно, що конституційні суди можуть зіграти дуже важливу роль в адаптації права більш широкого міжнародного співтовариства, при впровадженні різних, але пов'язаних з тотожними проблемами правових принципів в національні правові системи, при зближенні цих систем.

Конституційний суд у своїй діяльності, що проводиться відповідно до принципів, включених до програм усіх політичних партій, що пройшли в Державні збори у результаті виборів 1990 року, а також і в урядовій програмі, сприяє європейській інтеграції Угорщини та утвердженню угорської правової системи.

Однак, може легко трапитися, що така діяльність буде частково суперечити деяким міркуванням, які включені до партійних програм, можливо, навіть і в урядовій програмі. З огляду на вже згадані чинники, особливо обставини розробки Конституції, умови, що впливають на розробку програм політичних партій, початкові відмінності між правлячими коаліційними партіями і наступні події в їх житті, а також труднощі створення і функціонування системи інститутів, що виникли саме внаслідок змін минулих років і в зв'язку з непередбаченими взаємозв'язками внутрішньої і зовнішньої обстановки, не дивно, що ставиться під питання занадто інтенсивна і рішуча робота Конституційного суду, більш того, питання навіть ставиться так: а яка ж в Угорщині демократія – «парламентська чи конституційно-суддівська»?

Уже вказувалося на те, що ці питання виявляються як у поглядах кількох фрустрованих «правотворців», які не розуміють навіть ні конституційності, ні традицій старого угорського публічного права, так і в поведінці їх політичного оточення, і – що характерно для багатьох явищ угорської політичного життя – з емоційною мотивацією.

У свою чергу О. Гамільтон, виходячи з логіки першої американської письмової конституції, в №78 журналу «Федераліст» передбачав «активістську» роль Верхо-

вного суду, яка була сформована пізніше, і писав про суддівську організацію (найменш небезпечну галузь влади) як про інститут, який гарантує конституцію і який слід наділити правом оголошувати недійсними закони, що суперечать конституції [18, с. 523-524] Така роль дійсно витікає з сучасного розуміння парламентарної демократії, в якій все більшого значення набувають права меншин (будь то навіть політичні меншини), тобто тих, чії права виразно протистоять правам більшості, і саме тому їх захист можна довіряти тільки суду і ні в якому разі не більшості.

Все менше природним стає і те, що парламентська більшість, хоча б на один цикл, але все ж отримує майже необмежені повноваження на формування політики країни. Особливо неприродне таке становище, якщо врахувати, що партійні програми, які служать основою обрання депутатів, хоча насправді їх значення обмежене, в силу необхідності мають досить загальний характер і багато їх елементів протягом циклу застарівають (можливо, що і початкові концепції були помилковими). Отже, конституційне правосуддя побічно забезпечує участь у механізмі влади і такі групи, які іншим шляхом не змогли б захистити свої права. Значить, зростає роль КС і з погляду здійснення плюралізму. Для реалізації поняття плюралізму потрібно багато каналів, через які громадяни, які шукають допомоги уряду, можуть проникнути в його систему.

Нарешті, слід відповісти ще на два питання: яку роль зіграло функціонування угорського Конституційного суду на самому початку розбудови незалежної держави, в розвитку права і які відносини склалися у нього з двома урядами, яких торкалася його практична діяльність – з урядом М. Немет і з коаліційним урядом Й. Анталл, що приступив до виконання обов'язків 23 травня 1990 року. Що стосується першого питання, відповідь зрозуміла: розвиток права, точніше, правотворчість не входить у завдання Конституційного суду. Відомо і те, що Конституційний суд «не може вплинути на те, коли і у яких сфе-

рах буде здійснене правове врегулювання парламентом» У той же час закон дає Конституційному суду повноваження закликати законотворчий орган в обов'язковому порядку і у встановлений судом строк розробити правові норми із певного кола питань. Це випадки, коли Конституційний суд визначає «порушення Конституції по бездіяльності». Такі прецеденти в практиці Конституційного суду вже були, але є і приклади того, що зобов'язаний – у даному випадку Державні збори – не виконав доручення в призначений термін. (Так сталося, наприклад, з законом про засоби масової інформації. Суть у тому, що в рішенні № 37 від 10 червня 1992 року Конституційний суд закликав Державні збори до 30 листопада 1992 року створити закон або закони про нагляд «над суспільним телебаченням і радіомовленням, про видачу дозволів на функціонування комерційних радіостанцій і телекомпаній, про запобігання появи інформаційних монополій в галузі телебачення і радіомовлення». Такий закон або закони довгий час не були створені).

Однак факт порушення Конституції, що виявляється в бездіяльності, можна встановити не тільки по відношенню до Державних зборів, а й до інших органів, що займаються правотворчістю, наприклад, органи самоврядування. Природно, Конституційний суд приймав і рішення, що зачіпають ці органи і зобов'язують їх до правотворчості. Конституційний суд виконав серйозне завдання і в сфері розвитку права, анулювавши правові норми, які порушують Конституцію, прийняті ще до її вступу в силу.

Постає питання: іншою була б угорська правова система, не будь Конституційного суду? Попри те, що, як уже згадувалося, Конституційний суд не уповноважений займатися законотворчістю, відповідь все ж таки позитивна: так, вона була б іншою. Насамперед не було б правових норм, розроблених у зв'язку зі встановленням порушення Конституції за бездіяльністю, більш того, ті правові норми, що порушували Конституцію, стали б частиною угор-

ської правової системи, тим самим віддавши її від принципів, що означають суть правової держави, її основні цінності. Державні збори й уряд навряд чи звернули б належну увагу на послідовний перегляд і виключення правових норм, прийнятий до початку діяльності названих органів, що порушували Конституцію. Нарешті, без Конституційного суду по-іншому був би сформульований зміст основних прав людини і громадянина. З цього погляду вельми повчальна практика в зв'язку зі скаргами в сфері конституційного права: завдяки ратифікації європейських конвенцій, пов'язаних з гарантуванням прав людини, вони стали частиною не тільки угорської правової системи, але практично і угорської Конституції.

Що ж стосується двох урядів, яких торкнулася діяльність Конституційного суду, то в період першого уряду на чолі з М. Неметом (з огляду на те, що Конституційний суд приступив до виконання обов'язків 1 січня 1990 року) було прийнято мало рішень. Важливий вплив, насамперед у результаті його значення для економічної політики, зробило рішення про скасування ретроспективного підвищення відсоткових ставок за позиками, виданими державою на житлові цілі. Справа в тому, що скасований закон наказував підвищити раніше встановлені пільгові відсоткові ставки, посилаючись насамперед на те, що за минулий період відсоткові ставки банківських позик різко збільшилися і різницю між спочатку встановленими і чинними в даний час вимушена була покривати банкам держава, тим самим прискорюючи темпи зростання тягаря, що лягає на бюджет, тим більше, що воно означало величезну суму, на що Міжнародний валютний фонд виступив з претензією, визнавши надмірним таке перевантаження обсягу бюджетних витрат на соціальні потреби. Пославшись на принципові процедурні порушення Конституції, Конституційний суд своїм рішенням № 5 від 9 квітня 1990 року скасував закон про податок з відсотків. Правда, під час переговорів з МВФ це поставило уряд у невідгідне становище,

зате завдяки саме цьому рішенням громадської думки стало ясно, який авторитет має Конституційний суд, що не залежить ні від уряду, ні від парламенту.

Цей авторитет ще більше зміцнив уже згадане рішення №21 від 1990 року з юридично сформульованого, але політичного питання, і хоча постановка питання була абсолютно нейтральною, знаючи обставини, потрібно визнати, що це рішення безсумнівно закріпило позицію прем'єр міністр, а не одного з його партнерів по коаліції. Однак якщо розглянути рішення Конституційного суду, що протистоїть прагненням уряду або парламенту (особливо законам, прийнятим за пропозицією правлячої партії), то зовсім не можна стверджувати, що він перетворився на якусь «проурядова» установу. Навпаки, з серйозними нападками на нього наступав якраз представник правлячої партії або партій з близькими їй ідеологіями. Від імені уряду кілька разів виступав з претензіями міністр юстиції, але проти існування або діяльності Конституційного суду не виступали ні уряд в цілому, ні прем'єр-міністр.

Це можна констатувати попри те, що Конституційний суд, як уже вказувалися, рішуче протистояв прагненням окремих міністерств, центральним державним органам видавати норми, які кваліфікуються як «правові», що «містять правові директивні записки, циркуляри, розпорядження керівництва та інших неформальних юридичних тлумачень». Ця практика протирічила положенням закону про правотворчість №XI від 1987 року. Конституційний суд у рішеннях №28 від 30 березня 1992 року і № 60 від 17 листопада 1992 року оголосив таку практику антиконституційною. Ці рішення, мабуть, не отримали відповідного відгуку, хоча мали дуже важливе значення, з огляду на те, що тільки з їх допомогою можна було утримати в рамках конституційних гарантій нетолерантність по відношенню до «повільності» правотворчої діяльності, обсяг якої в ході зміни ладу в силу необхідності було значно збільшено. Конституційний суд сформу-

лював це так: «Такі директиви, випущені за недотримання положень про правові гарантії, які містяться в законі, легко можуть стати засобом керівництва, який замінює правове регулювання, ущемляє дію правових норм, а це несумісне з вимогами правової державності».

З викладеного випливає, що конститу-

ційне правосуддя, мабуть, «несприятливе» для будь-якого парламенту і уряду, й все ж воно, безумовно, необхідне з погляду захисту прав людини і конституційного порядку. Його право на існування і необхідність довела й діяльність угорського Конституційного суду на початку розбудови правової, демократичної держави.

Література

1. Pokol Béla. Demokrácia, jogállam, konstitucionalizmus. Magyarország évtized könyve (1988–1999) DKMKA. Budapest.
2. Körösnézi András. A kormányzati rendszer tíz éve. Magyarország évtized könyve (1988–1999) DKMKA. Budapest.
3. Sajo András. Szabadság, emberi jog, alkotmányosság. Magyar Tudomány. 1996.
4. Ткач Д. Сучасна Угорщина в контексті суспільних трансформацій: Монографія / Д. Ткач. – К.: МАУП, 2004. – 480 с.
5. Кіш Є. Перехід Угорщини до парламентської демократії. Монографія / Є. Кіш. – Ужгород-Будапешт: Інтермікс, 2010. – 140 с. (угорською).
6. Kis, J. Reform és forradalom között — In: Világosság, 1993, XXXIV, № 11.
7. Kulcsár, K. A «jog uralma» és a magyar alkotmánybíráskodás— In: *Politikatudományi Szemle*, 1993, N 1.
8. Sólyom, L. Az emberi jogok az Alkotmánybíróság újabb gyakorlatában— In: *Világosság*, XXXIV, N-1.
9. Szekfű, G. Az alapjogok értelmezése és védelme az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében — In: Kisényi, G. (ed.) Alkotmánybíráskodás, Unió Kiadó, Budapest, 1993.
10. Рішення Конституційного суду №21 від 4 жовтня 1990 р. / Рішення Конституційного суду, 1900. – С. 73-82. http://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/1990_011_150_i_tuh_mk.pdf
11. Рішення КС № 31 від 18 грудня 1990 року / Рішення Конституційного суду, 1900. – С. 136-144. http://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/1990_011_150_i_tuh_mk.pdf
12. Конституція Угорської Республіки. Закон №XX. 1949. // A Magyar Köztársaság Alkotmánya 1949. évi XX. törvény.
13. Рішення КС № 11 від 5 березня 1992 року / Рішення Конституційного суду, 1992. – 80 с. http://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/1990_011_150_i_tuh_mk.pdf
14. Kulcsár, K. A «jog uralma» és a magyar alkotmánybíráskodás— In: *Politikatudományi Szemle*, 1993, N 1. o.26-29)
15. Рішення Конституційного суду № 60 від 17 листопада 1992 / Рішення Конституційного суду, 1992. – 185 с.). http://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/1990_011_150_i_tuh_mk.pdf
16. Рішення Конституційного суду № 23 від 31 жовтня 1990 року / Рішення Конституційного суду, 1992. – С. 88-114) http://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/1990_011_150_i_tuh_mk.pdf
17. Szekfű, G. Az alapjogok értelmezése és védelme az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében — In: Kisényi, G. (ed.) Alkotmánybíráskodás, Unió Kiadó, Budapest, 1993
18. Hamilton, A. The Federalist, 1961, N² 78 Jefferson, T. Notes of State Virginia, 1784.