

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

Конституційне реформування правосуддя в Угорщині як основа формування правової держави

У статті аналізується угорський досвід розбудова 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, закріпленими в ній гарантіями цих прав і свобод та між повсякденною практикою їхньої реалізації і захисту. Підкреслено, що паралельно зі змінами в Конституції країни були проведені реформи у сфері кримінального права і кримінальної процедури, а також в адміністративному законодавстві. Була успішно реформована судова система – від Конституційного суду до обласних і місцевих судів.

Ключові слова: Угорщина, Конституція, розбудова правової держави, забезпечення прав і свобод громадян, реформування судової системи.

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

Конституционное реформирование правосудия в Венгрии как основа формирования правового государства

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, закреплёнными в ней гарантиями этих прав и свобод и повседневной практикой их реализации и защиты. Подчеркнуто, что параллельно с изменениями в Конституции страны были проведены реформы в области уголовного права и уголовной процедуры, в административном законодательстве. Была также успешно реформирована судебная система – от Конституционного суда до областных и местных судов.

Ключевые слова: Венгрия, Конституция, развитие правового государства, обеспечение прав и свобод граждан, реформирование судебной системы.

D. Tkach
*Professor, Doctor of Political Sciences,
 Vice-rector for International Affairs
 “KROK” University*

Development of Law-Governed State – Hungarian Experience

The article analyzes the Hungarian experience of the development of a law-governed state of the modern age. It is shown how in Hungary the principle of equality is confirmed in practice, how the gap between the rights and freedoms proclaimed by the Constitution is provided, as well as the guarantees of these rights and freedoms are enshrined in it, and how the everyday practice of their implementation and protection are provided. It was emphasized that along with changes in the Constitution of the country, reforms were carried out in the field of Criminal Law and Criminal Procedure, as well as in Administrative Law. The judicial system from the Constitutional Court to the regional and local courts was also successfully reformed.

Keywords: Hungary, Constitution, development of law-governed state, law-governed state, rights and freedoms of citizens ensuring, reforming of the judicial system

Постановка проблеми

Проблема розбудови правової держави, забезпечення прав і свобод людини для сучасної Угорської держави і суспільства набуває нині особливого значення. Права людини як невід’ємна складова правової держави є нелегким, багатовимірним явищем. 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.

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], 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, а також відповідні нормативно-правові акти.

Не вирішена раніше частина загальних проблем

Конституційне реформування право-

суддя в Україні з метою подальшої розбудови держави є надзвичайно важливим завданням для нашої держави. Тому в цьому контексті великого значення набуває вивчення досвіду тих держав, які пройшли схожий з Україною шлях створення демократичного суспільства. Саме такою країною є Угорщина. З урахуванням того, що наші сусіди у цих процесах мають певні успіхи та невдачі, дослідження угорської практики у цій царині є безумовно корисним, що своєю чергою дає змогу вирішити частину загальних проблем, які не розглядалися раніше.

Формулювання цілей статті

Із врахуванням зазначеного вище, мету роботи сформулюємо наступним чином: дослідити головні напрями побудови в Угорщині правової держави. На підставі аналізу визначити деякі особливості, притаманні саме цій країні у цьому складному процесі.

Виклад основного матеріалу дослідження

Проблема забезпечення прав і свобод людини для сучасної Української держави і суспільства набуває особливого значення. Права людини у будь-якому суспільстві, а тим паче перехідному, є складним,

багатовимірним явищем. Як обмежити всевладдя держави, ствердити на практиці принцип рівноправності, зменшити розрив між проголошеними в Конституції правами і свободами особи, закріпленими в ній гарантіями цих прав і свобод та повсякденною практикою їхньої реалізації і захисту? На ці та інші питання шукають відповідь юристи та політологи, громадські діячі та парламентарі. Про це свідчить аналіз останніх публікацій та досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми забезпечення прав людини в Україні.

У контексті вищезазначених розвідок певний інтерес викликає угорський досвід реалізації прав і свобод громадянина. Угорщина, яка значно випереджає Україну за темпами політичних та економічних трансформацій, досягла непоганих результатів у розбудові вільного громадянського суспільства та створенні демократичної правової держави. Звичайно, у наших сусідів не все так безхмарно у цій сфері, і на цьому угорські вчені, політики наголошують у публікаціях, однак повчитися є чому, та й негативний досвід – це теж досвід, і його корисно знати, щоб не повторювати чужих помилок.

Суть цієї проблеми полягає у недостатньому забезпеченні прав людини, що виявляється як у певних труднощах практичної реалізації деяких прав і свобод, закріплених у Конституції Угорської Республіки, так і в незадовільному стані їхньої захищеності. Існуючий стан можна пояснити тим, що основні передумови ефективного забезпечення прав і свобод особи, якими виступають вільне громадянське суспільство і демократична правова соціальна держава, перебувають в Угорщині у процесі становлення.

Від початку перехідного періоду в республіці було задекларовано два головних напрями розвитку держави: у політичній сфері – побудова демократичного суспільства, в економічній – перехід до ринку. Хоч різні політичні партії та рухи по-своєму трактували визначення демократії, однак усі вони сходилися на тому, що із суспільно-політичного погляду демократію потрібно розглядати як народовладдя.

Слід зазначити, що демократія, власне, тоді і досягає зрілих форм, коли в країні встановлюється народовладдя, а здійснення народом реального контролю за всіма вузлами та інститутами влади є гарантією незворотності демократичного процесу [6, с. 53].

Демократія в Угорщині розглядається як правова система, особливий наголос у якій робиться на правах людини. Чому саме права людини виступали головною сполучною ланкою?

Річ у тім, що правова система соціалістичної Угорщини завжди робила наголос не на правах, а на обов'язках громадян щодо держави. Декларуючи, що соціалістична правова система гарантує права нового типу, а саме право на житло, працю, відпочинок тощо, угорські соціалісти звертали увагу на те, що здійснення цих прав є передумовою для забезпечення свободи слова і свободи віросповідання. Тим часом навіть так звані матеріальні права були перетворені на обов'язки громадян і використовувалися з метою соціального контролю.

Щодо прав людини, то Угорщина, як і інші колишні соціалістичні країни, належала до держав, де ці права порушувалися, хоча насамперед ішлося про відсутність свободи друку, обмеження свободи віросповідання, утиски політичних прав і права на участь у незалежних рухах. Втім, потрібно зазначити, що починаючи з 1970-х років в Угорській Республіці не було відомо фактів грубих порушень прав людини. Навпаки, створено деякі громадські об'єднання й організації, які виступали захисниками таких прав, водночас ці права не можна було відстоювати у незалежному суді. Держава, дозволяючи правозахисну діяльність, не брала на себе ніяких зобов'язань, вимагаючи при цьому від громадян політичної лояльності чи принаймні конформізму.

Особливу роль відіграли права людини в останній період існування соціалізму. Чим активніше Угорщина прагнула продемонструвати Заходу свою послужливість, тим більш настійливо Захід, використовуючи правозахисну риторику, тиснув на

угорців. З іншого боку, опозиційні організації, які почали з'являтися, як гриби після дощу, виступали з різкою критикою офіційної влади, апелюючи саме до захисту прав людини. Така правозахисна діяльність стала можлива завдяки тому, що на той час Угорщина ратифікувала деякі міжнародні документи з прав людини і мала діяти в руслі взятих на себе зобов'язань.

Після зміни державного ладу угорський уряд офіційно заявив про свій намір відновити визнані в усьому світі права людини і дотримуватися їх у подальшому. А дотримання прав людини провідними політичними партіями було визнано умовою, необхідною для «повернення в Європу». Саме дотримання цих прав було передумовою визнання Угорщини країнами Заходу, тобто передумовою моральної та економічної підтримки у європейській та євроатлантичній інтеграції.

Після зміни суспільного ладу до влади в Угорщині прийшли колишні дисиденти, які за соціалістичних часів потерпали саме через відсутність прав людини у країні. Багато з них за свої переконання відсиділи у тюрмах, не могли працювати за спеціальністю [7, с. 92].

Тому їх і не потрібно було переконувати в необхідності додержання прав людини, вони це сприймали як норму цивілізованого суспільства, оскільки були прихильниками ідеалів правової держави і вважали за необхідне відновлення громадянської гідності, ущемлення якої вони викривали. *(Так, Президент Угорщини А. Гьонц за участь у революції 1956 р. був засуджений до страти, пізніше цей вирок замінили на довічне ув'язнення. Й. Анталлу було заборонено викладати в гімназії.)*

З огляду на зазначене перший демократично призначений уряд Й. Анталла на початку своєї діяльності у правовій сфері зробив важливі кроки у напрямі розбудови правової держави та захисту прав людини. Серед іншого слід виокремити:

- скасування законів і конституційних положень, що були підставою для грубих порушень прав людини;
- реабілітація жертв порушень прав людини;

- захист прав людини, внесення їх до Конституції.

Паралельно зі змінами в Конституції – частково у зв'язку з тим, що ці зміни потребували перегляду інших галузей законодавства, – були проведені реформи у сфері кримінального права і кримінальної процедури, а також в адміністративній процедурі (зокрема, була надана можливість оскарження адміністративних рішень у судовому порядку).

Так, Конституція Угорської Республіки у гл. XII «Основні права та обов'язки» (ст. 54-70) [8, с. 331-338] трактує низку положень щодо прав людини, які практично збігаються з Першою Поправкою до Конституції США. У цій частині Основного Закону наведено вичерпне визначення прав людини в Угорщині, яке відповідає найвищим світовим вимогам.

У перші трансформаційні роки з метою захисту Конституції Угорщини було створено Конституційний Суд (КС). Цей орган згідно з Основним Законом стежить за конституційністю законів та підзаконних актів і виконує інші завдання, передбачені законом. У разі виявлення неконституційності законів та інших підзаконних актів скасовує їх. Окрім того, КС виконує:

- попередній (до прийняття) контроль нормативності закону з позиції конституційності;
- подальший контроль нормативності закону (або іншої правової норми) після його прийняття;
- тлумачення Конституції;
- розгляд скарг, які стосуються конституційного права;
- розгляд конфліктних ситуацій, пов'язаних зі сферою компетенцій.

Як випливає з перелічених завдань, діяльність Конституційного Суду має велике значення для створення правової держави, контролю за дотриманням конституційних норм як урядом, так і парламентом, від яких він повністю не залежить. Цей орган також відіграє досить значну роль у формуванні урядової політики, хоча фактично має вирішувати не політичні, а правові проблеми. Політичне значення діяльності Конституційного Суду пояснюється тим,

що уряд здійснює свою політику в межах, так чи інакше сформульованих і закріплених юридично, керуючись певними правовими принципами. Однак виконавча влада, навіть діючи в цих межах, має багато можливостей, керуючись політичними міркуваннями, порушувати Конституцію.

Необхідно наголосити, що ця «політична діяльність» Конституційного Суду має неопосередкований характер. Через те, що КС не бажає втручатися у процес правотворення, він приймає рішення тільки з тих політичних питань, які вже кодифіковані, і тільки щодо їхніх юридичних взаємозв'язків, незважаючи на обставини та наслідки політичних рішень. Одним із найважливіших напрямів діяльності Конституційного Суду є захист основних прав і здійснення правової гарантованості, розроблення їх змісту, адже чимало постанов побічно пов'язані саме із захистом прав людини і громадянина, з роз'ясненням кола діяльності державної влади на основі Конституції. При цьому КС виходить із вимог Страсбурзького суду, оскільки Угорщина визнала правові повноваження та рішення Європейського суду з прав людини, а також ратифікувала відповідну Європейську Конвенцію.

Певною мірою Конституційний Суд допомагає здійсненню плюралізму, адже саме завдяки йому реалізуються законні вимоги не тільки опозиційних партій, а й пересічних громадян.

В Угорщині також створено та активно діє інститут уповноваженого Державних Зборів з прав людини і з прав національних та етнічних меншин. Стаття 32/В Конституції визначає, що цей високопосадовець має розслідувати та збирати факти порушення конституційних прав людини, прав національних та етнічних меншин і бути ініціатором заходів, спрямованих на їхнє усунення. Уповноважений обирається Державними Зборами за пропозицією Президента республіки двома третинами голосів, він очолює орган, до складу якого входить по одному представнику від кожної національної та етнічної групи, висунутому організаціями національних і етнічних меншин та обраному парламентом [8, с.322].

Законодавство Угорщини чітко регулює всі питання, пов'язані з функціонуванням такого невід'ємного елемента сучасної правової держави, як система правосуддя.

Судовій системі присвячено окремий Х розділ Конституції Угорщини «Судочинство», яким визначається, що «в Угорській Республіці судочинство здійснюється Верховним Судом Угорської Республіки, Столичним Судом та національними судами, а також місцевими судами».

Таким чином, Конституція дає загальне визначення основних ланок судової вертикалі, на чолі якої стоїть Верховний Суд, головним завданням якого є забезпечення єдності у здійсненні правосуддя всіма судами держави.

Як зафіксовано в Основному Законі Угорщини, Голова Верховного Суду УР обирається шляхом парламентського голосування (двома третинами голосів) за поданою Президентом Угорщини кандидатурою. Заступники ж призначаються Президентом УР за поданням Голови Верховного Суду Угорщини.

Конституційно передбачена також можливість створення спеціальних судів для розгляду справ з особливих питань. Навколо цього параграфу тривалий час точилися дискусії, які обговорювалися і на шпальтах угорської преси. Противники внесення до Конституції окремого положення, що передбачало б можливість створення особливих судів, які в історичній пам'яті угорців асоціювалися з особливими трійками VO та VH (аббревіатура угорської спецслужби до 1953 і 1956 р.), наголошували, що в Конституції європейської держави не можуть залишатися рудименти тоталітаризму. Пошук компромісу привів до згаданого формулювання – «за визначеними законом групами справ».

Конституцією УР визначено також основоположні засади функціонування угорських судів (§50), а саме:

1. Суди захищають і забезпечують конституційний лад, права і законні інтереси громадян, карають злочинців.
2. Суди контролюють законність рішень державної адміністрації.
3. Судді є незалежними і підпорядкову-

ються лише закону. Судді не можуть бути членами партій і не можуть займатися політичною діяльністю.

4. Прийняття закону про судовий устрій і його управління, про статус та межі компетенції суддів можливе лише за підтримки двома третинами депутатів парламенту.

Практичні сторони функціонування судової системи в Угорщині регулюються окремими законами, головними серед яких є також Закон LXIII 1994 р. «Про судочинство» [9] та Закон LXVI 1997 р. «Про організацію судів та їх управління» [10]. Незважаючи на незначний період, що минув з часу прийняття цих законів (на кінець 2003 р.), угорський парламент вже чотирнадцять разів вносив до них зміни і щоразу — конституційною (дві третини) більшістю голосів [11].

Досвід діяльності Державних Зборів Угорщини з удосконалення законодавства про функціонування судової системи держави свідчить не тільки про високий фаховий, юридичний рівень, а й про такий феномен, який, до речі, історично властивий угорській національній ментальності, — здатність консолідуватися для забезпечення вищих інтересів країни.

Майже вся робота зі зміни судового законодавства, що потребувала конституційної більшості депутатів, припала на попередній парламентський цикл 1998–2002 рр. Тодішня урядова коаліція контролювала незначну кількість парламентських мандатів, хоча протистояння між урядом і опозицією протягом усіх чотирьох років було гострим і принциповим і навіть з яскраво вираженою персональною неприязню. Однак робота з реалізації стратегічної мети держави — інтеграції до ЄС — спонукала всі політичні партії до взаємодії, тож у питанні гармонізації національного законодавства відповідно до вимог Євросоюзу вони незмінно виступали єдиним фронтом.

Закон Угорської Республіки про організацію судів та їх управління 1997 р., опираючись на Конституцію УР, дає більш чітке трактування кожної ланки судової системи держави.

До судів першої інстанції Закон LXVI 1997 р. відносить місцеві (міські та район-

ні) суди, а також трудові суди, хоча вони створюються лише на обласному та столичному рівнях [5, §19, п. 3]. Суди першої інстанції є також обласні та столичний (далі — обласні) суди, якщо вони розглядають справу вперше (за визначеними законом категоріями справ). При розгляді касаційних заяв, що стосуються рішень місцевих судів, обласні суди вважаються судами другої інстанції. Суттєвою відмінністю між місцевими й обласними судами є така підкреслена законом особливість: якщо обласні суди розглядаються як юридична особа, то місцеві нею не вважаються [5, §§19-20].

Окремою надзвичайно важливою в судовій системі Угорщини ланкою є апеляційні суди. До завдань апеляційних судів, які є виключно судами другої інстанції, належить розгляд позовів, які вчиняються проти рішень місцевих або обласних судів. У межах цих судів створюються окремі колегії (колегіуми), а саме: з кримінальних, цивільних і адміністративних справ.

У правову основу судового законодавства УР закладено принцип колегіального винесення судових рішень, а за визначеними законом категоріями справ рішення можуть прийматися суддею одноособово.

Як уже зазначалося, контроль і забезпечення юридичної єдності в рішеннях, які виносяться судами всіх рівнів, є основною функцією Верховного Суду Угорської Республіки.

Якщо апеляційний, обласний або місцевий суд прийняв рішення з якогось принципового питання або в разі прийняття суддею одноособового рішення, вони зобов'язані ознайомити з цим рішенням голову суду.

Голови судів, керівники судових колегій зобов'язані відстежувати всі рішення, які приймаються судами чи судьями, котрі перебувають під їхнім управлінням, одноособово. У разі фіксування головою суду прецеденту, коли з однакових справ приймаються протилежні рішення, він зобов'язаний поінформувати про такий випадок голову вищої судової інстанції з доданням матеріалів зі згаданих судових рішень.

Голова обласного або апеляційного суду, який отримав такі матеріали, може звернутися із запитом до членів суду стосовно кожного конкретного питання.

У межах Верховного Суду Угорщини діє Рада з питань правової єдності. Її членами є п'ять суддів ВС, які представляють такі напрями: кримінальний, цивільний, господарський, трудовий та адміністративний. Якщо справа стосується більшої кількості напрямів, голова Ради може залучити ще двох суддів, які є фахівцями в цих галузях, і таким чином її кількісний склад збільшується до семи членів.

Прийняті Радою рішення з конкретних справ повідомляються підпорядкованим судам, а також публікуються у Відомостях Верховного Суду, орієнтуючи таким чином суди до єдиного підходу у вирішенні тих чи інших справ.

Завданням судових колегій Верховного Суду, апеляційних, обласних і місцевих судів є постійний аналіз практики винесення рішень та оприлюднення їхньої думки з приводу спірних судових рішень. Верховний Суд УР через делегування свого представника може брати участь у засіданнях колегій цих судів.

Висновки

Досвід Угорщини з розбудови правової держави та забезпечення прав людини, як позитивний, так і негативний, має важливе значення для України. Які ж уроки з угорської практики важливі для України.

Урок перший. Створення потужної законодавчої бази, приєднання до головних міжнародних документів, що регламентують права людини, започаткування діяльності відповідних державних та громадських інституцій в Угорщині створює практично необмежені можливості для захисту прав і свобод людини. Але одночасно деякі соціально-економічні права і свободи людини, конституційно закріплені та

гарантовані, носять, як правило, декларативний характер, більшою мірою проголошені, ніж реально гарантовані. На практиці держава через соціально-економічні проблеми фактично неспроможна забезпечити і гарантувати всім громадянам більшість проголошених у Конституції прав і свобод людини.

Урок другий. Рудименти соціалізму мають досить серйозний вплив на угорську дійсність, і після більш ніж десяти років трансформації пересічні громадяни, політичні та соціально-економічні зміни в державі сприймають крізь призму вчорашнього суспільства. Виявилася не готова до позитивної дискримінації щодо забезпечення прав людини і політична еліта суспільства. Це висуває на передній план завдання підвищення правової культури і правосвідомості громадян, поширення юридичних знань, впровадження ефективної юридичної освіти та правової допомоги.

Урок третій. На перехідному етапі, коли тема захисту прав людини є модною, існує реальна загроза «заговорити» цю проблему так, що зовні буде все виглядати пристойно, а насправді ніяких суттєвих зрушень в житті простої людини не відбудеться. Більше того, прикриваючись лозунгом боротьби за права людини, чиновники можуть збільшити свавілля щодо пересічних громадян.

Урок четвертий. Захист прав людини як ключовий елемент у забезпеченні демократії, створення правової держави в постсоціалістичних країнах неможливо реалізувати без створення громадянського суспільства. Коли кожна людина зрозуміє, що саме від неї залежить майбутнє держави і його не можна віддавати на відкуп «добрим начальникам», тільки тоді є надія, що демократія із гасла перетвориться на дійсність, і її переваги відчує кожний громадянин.

Література

1. Pokol Béla. Demokrácia, jogállam, alkotmányosság. 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. – К.: МАУП, 2004. – 480 с.
5. Кіш Є. Перехід Угорщини до парламентської демократії. Монографія. – Ужгород–Будапешт: Інтермікс, 2010. – 140 с. (на угорській мові).
6. *Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / За ред. Ф. М. Рудича: Навч. посіб. для студ. вищих закл. освіти.* – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 327 с.
7. *Körösnéyi A. A magyar politikai gondolkodás főárama (1989 – 1995) // Századvég, Uj folyam №3.* – Old. 80-107
8. *Конституція Республіки Угорщина // Конституції нових держав Європи та Азії.* – К.: Укр. прав. фундація «Право», 1996. – С. 309-339.
9. *1994 évi LXIII – A bírósági végrehajtásról törvény.*
10. *1997 évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.*
- 11 *Зміни* вносилися, відповідно: 1997. CXIX évi tv., 1998. XI évi tv., 1999. CX évi tv., 2000. CXXXVI évi tv., 2001. CV évi tv. та 1999. LVI évi tv., 1999. LXXXV évi tv., 1999. CX évi tv., 2000. XXXIII évi tv., 2000. XXXIX évi tv., 2000. CVI évi tv., 2001. XVI évi tv., 2001. XXXVI évi tv., 2001. XCV évi tv.