

Summary

Terletskiy D. S. Constitutional Court of Ukraine and courts of general jurisdiction and international law. — Article.

The article considers the practical issues arising from the application of international law, including international treaties of Ukraine. In this regard, analyzed a number of acts of courts and the Constitutional Court of Ukraine and noted the existing problems and their possible solutions.

Keywords: constitutional law, Constitution of Ukraine, international agreements, Constitutional Court of Ukraine, courts of general jurisdiction.

УДК 342.4

В. А. Куракин

НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ ВЕНГРИИ: ПРОТИВОРЕЧИВЫЕ ОЦЕНКИ

Процессы конституционной трансформации, происходящие в постсоциалистических странах, во многом сходны, как сходны и те политические, социальные и экономические проблемы, которые решают эти страны.

Конституционное развитие Венгрии, приходящееся на период после демонтажа социализма, отличается особым своеобразием и неоднозначностью. С одной стороны, вплоть до 2011 года внутри страны и из-за ее пределов раздавалась критика того факта, что Венгрия после демонтажа социализма продолжала жить с Основным Законом 1949 года, ограничившись лишь комплексом поправок к нему. Венгрия, таким образом, оставалась единственным постсоциалистическим государством в Европе, продолжавшим жить по конституции, принятой еще при социализме. Принятие 25 апреля 2011 года новой Конституции Венгрии [1], с другой стороны, обнажило ряд серьезных проблем конституционного строительства в стране. Это и характер исторической преемственности национальной государственности, и природа семьи, и особенности конституционного гарантирования права на жизнь, и содержание конституционных норм, определяющих основы организации бюджетно-финансовой системы государства. Эти проблемы, как свидетельствует характер развернувшихся после принятия нового Основного Закона Венгрии дискуссий, отнюдь не являются какой-либо уникальной особенностью национальной венгерской модели политико-правовой системы конституционализма.

Перечисленные проблемы, как представляется, следует считать индикатором происходящего в Венгрии поиска новой парадигмы ценностей, лежащих в основе политико-правовой системы конституционализма.

Решения этих проблем с неизбежностью потребует процесс реформирования Основного Закона и в нашей стране. Такое решение должно быть основано на изучении процесса принятия новой Конституции Венгрии и ее содержания, восприятия и оценки данного документа европейскими структурами, обобщении позитивного и негативного опыта конституционного строительства Венгрии в контексте его использования в Украине.

Новая Конституция Венгрии была одобрена парламентом 18 апреля и подписана президентом 25 апреля 2011 года. 1 января 2012 года она должна вступить в силу.

Подготовка проекта новой Конституции и его принятие проходили в атмосфере жесткой критики как содержания проекта, осуществлявшейся с позиций несоответствия ряда его положений фундаментальным европейским ценностям верховенства права и прав человека, так и самого процесса разработки и принятия Конституции, осуществлявшейся с позиций указания на закрытость, непрозрачность и недемократичность последнего. С такой критикой выступала не только парламентская оппозиция Венгрии, но и европейские структуры.

Разработка проекта новой Конституции началась после апрельских 2010 года парламентских выборов, где 262 места из 386 возможных в парламенте Венгрии получил блок Гражданского союза Венгрии и Христианско-демократической народной партии. Вопрос о подготовке нового Основного Закона не был заявлен в предвыборных программах этих партий и, следовательно, не получил поддержку избирателей.

Активная разработка проекта велась в достаточно закрытой обстановке. Единственным механизмом, обеспечившим вовлечение граждан в конституционный процесс, стало проведение общенационального опроса по ряду положений, которые предполагалось включить в проект.

Каждому избирателю была направлена анкета, содержащая 12 вопросов, часть из которых предполагала возможность выбора из нескольких вариантов ответа, а часть — просто ответ «да» или «нет».

Анкеты вернули около 11 процентов избирателей, а результаты опроса определили положения соответствующих статей Конституции.

Проведение опроса стало объектом критики со стороны оппозиции, представители которой заявляли, что сам опрос есть лишь эрзац нормального общественного обсуждения основных принципов и ценностей, которые должны быть положены в основу новой Конституции страны, а вопросы, на которые предлагалось ответить избирателям, касаются лишь отдельных частных аспектов нового Основного Закона.

На завершающем этапе подготовки проекта, когда он стал доступен для широкого обсуждения, предостережения стали приходить и от европейских институций, прежде всего от Венецианской комиссии [2].

Критика, как со стороны национальной оппозиции, так и со стороны европейских организаций, никак не повлияла на форсированный процесс подготовки и принятия Конституции. В конечном итоге, Конституция Венгрии была принята без участия парламентской оппозиции, 262 голосами правящей фракции блока Гражданского союза Венгрии и Христианско-демократической народной партии. Три остальные парламентские фракции проект не поддержали. Фракция партии «Йоббик» голосовала против проекта, а фракции Социалистической партии и партии «Политика может быть другой» полностью игнорировали как обсуждение проекта, так и процедуру голосования, протестуя таким образом против отказа от учета мнения оппозиции в конституционном процессе.

В короткий период после принятия нового Основного Закона Венгрии Венецианская комиссия и Европейский парламент сформулировали собственную позицию по ней и подготовили соответствующие рекомендации [3; 4].

Основные претензии, высказанные данными европейскими институтами в отношении новой венгерской Конституции, можно объединить в несколько групп.

Во-первых, это претензии, обусловленные особенностями процесса принятия венгерского Основного Закона. Критикуются недостаточная прозрачность этого процесса и беспрецедентно короткая его длительность, следствием чего стало явно недостаточное и неполноценное обсуждение проекта венгерским обществом, невозможность сформировать широкий общественный консенсус по основным положениям проекта.

Критике подверглось и принятие проекта в парламенте голосами исключительно правящего блока партий, без участия оппозиции. В то же время вопрос о принятии новой Конституции не входил в предвыборные программы партий правящего блока. Эти факторы рассматриваются как показатель отсутствия консенсуса в венгерском политикуме и обществе касательно принятого проекта.

Перечисленные обстоятельства, по мнению Венецианской комиссии и Европейского парламента, являются индикатором наличия проблемы неполной легитимности новой Конституции Венгрии.

Вторая группа претензий связана с положениями Конституции, которые ставят под сомнение полноту приверженности Венгрии выполнению обязательств в сфере прав и свобод человека, вытекающих из членства страны в Совете Европы и Европейском Союзе.

Содержание данных претензий обусловлено прежде всего тем, что в тексте Конституции не были, по мнению данных европейских организаций, явно заявлены запреты на применение смертной казни; осуждения к пожизненному заключению без возможности досрочного освобождения; дискриминации по признакам сексуальной ориентации; приостановление действия или ограничение прав и свобод человека в условиях специальных правовых режимов.

Кроме того, заявляют Венецианская комиссия и Европарламент, характер провозглашаемых Конституцией ценностей, нечеткость определения основных понятий, таких как «семья», признание права на жизнь с момента зачатия, — все это создает риск дискриминации отдельных этнических, религиозных и других меньшинств, женщин, лиц, проживающих без регистрации брака и т.п.

Третий блок претензий связан с потенциальной угрозой эрозии демократических ценностей, создаваемой рядом положений новой Конституции. К ним относят, в частности, отнесение к сфере регулирования органических законов, принятие которых требует большинства в две трети голосов присутствующих депутатов парламента, ряда вопросов семейного права, налогообложения и пенсионного обеспечения. Поскольку перечисленные вопросы традиционно относят к компетенции правительства или к предмету регулирования обычных законов, принимаемых простым большинством голосов депутатов парламента, то решение регулировать их органическими законами объективно ограничивает

возможности будущих составов правительства или парламентского большинства корректировать регулирование данных вопросов в соответствии с волей избирателей, выраженной на парламентских выборах.

Серьезным вызовом демократическим принципам организации государства называют также учреждение Бюджетного совета, наделенного правом вето на принятие парламентом государственного бюджета и, таким образом, ограничивающего власть представительного органа.

Новой Конституцией упраздняются институты парламентских комиссаров по правам граждан, по правам национальных и этнических меньшинств, по защите личных данных и свободе информации, по защите интересов будущих поколений. Вместо них учреждается пост парламентского комиссара по основным правам человека с двумя заместителями, отвечающими за защиту прав национальных меньшинств и интересов будущих поколений. Защита личных данных и свобода информации, вследствие этого, становятся сферой, специализированный контроль в которой не получил конституционно определенного субъекта.

Отсутствие политического консенсуса и диктат большинства прослеживается, по мнению европейских структур, и в назначении, в соответствии с нормами новой Конституции Венгрии, Генерального прокурора страны, главы Службы государственного аудита, главы Бюджетного совета, и в избрании судей Конституционного суда.

Четвертая группа претензий вытекает из, прежде всего, юридико-технических недостатков ряда положений новой Конституции Венгрии.

Это, в частности, наделение положений преамбулы Конституции юридической силой, что может привести к правовой неопределенности, а равно и к иным политическим и правовым результатам, предусмотреть которые достаточно сложно.

Наделение положений преамбулы Конституции Венгрии юридической силой приводит и к специфической проблеме толкования положений этой преамбулы в части, провозглашающей непризнание «коммунистической конституции 1949 г., поскольку она служила основой тиранического правления», и заявляющей о ее недействительности.

Буквальное толкование данного положения приводит к выводу о сомнительной легитимности самого акта принятия новой Конституции Венгрии, поскольку принимался новый Основной Закон страны парламентом, сформированным в соответствии с положениями Конституции 1949 г. и согласно ее нормам.

Последующие положения преамбулы, утверждающие, что датой, с которой следует вновь начинать отсчет свободы Венгрии и конституционного порядка, следует считать 2 мая 1990 г., явно недостаточно освещают вопрос о степени и периоде непризнания Конституции Венгрии 1949 г. и, таким образом, не снимают проблему легитимности процесса принятия новой Конституции страны.

Инкорпорирование положений Хартии основных прав Европейского Союза в текст Конституции Венгрии также может привести к проблемам юридичес-

кого характера, связанным с возможным наложением компетенции национальных судов Венгрии и международных судебных институций.

Хотелось бы считать обусловленными исключительно проблемами юридической техники и положения преамбулы новой Конституции Венгрии, которыми Венгерское государство возлагает на себя ответственность за судьбу этнических венгров, проживающих за пределами страны, поддержку существования и развития их сообществ, деятельность таких сообществ по сохранению венгерской идентичности, утверждению индивидуальных и коллективных прав и развитию самоуправления и т.д.

Данное положение, по мнению Венецианской комиссии и Европейского парламента, несет в себе опасность формирования конституционного базиса для вмешательства властей Венгрии во внутренние дела сопредельных государств, где существуют венгерские этнические меньшинства, и, как следствие, ухудшения обстановки в регионе. В перечень таких государств, наряду с Румынией и Словакией, входит, учитывая специфику этнического состава Закарпатской области, и Украина.

Корректировка приведенных выше дефектов новой Конституции Венгрии, по мнению Венецианской комиссии и Европейского парламента, потребует применения комплекса мер имплементации рекомендаций, выработанных этими европейскими институциями и включающих в себя как принятие органических и обычных законов, так внесение в новый Основной Закон страны ряда поправок.

Данные рекомендации предполагает существенное изменение подходов в разработке и принятии органических и обычных законов, уход от диктата большинства в этом процессе, поиск консенсуса и обеспечение прозрачности.

Также Венгрии следует существенно изменить подходы к принятию органических законов в сфере налогообложения и пенсионного обеспечения, социальной и экономической политики, политики в сфере семьи, религии и культуры. Сферу регулирования этих законов следует ограничить наиболее общими вопросами, сохранив за будущими составами правительства и парламента возможность полноценно определять и корректировать государственную политику по этим направлениям.

Рекомендации также включают необходимость развернуто подтвердить приверженность Венгрии принципу равной защиты прав граждан, независимо от их религии, этнической принадлежности и т. п. Соответствующие гарантии должны быть оформлены посредством внесения изменений в новую Конституцию.

Также изменения в новую Конституцию должны развернуто и явно гарантировать основные права человека, согласие на обязательность которых Венгрия дала как сторона соответствующих международных договоров. Отдельно оговаривается необходимость однозначно и недвусмысленно провозгласить в Конституции Венгрии запрет смертной казни, запрет на использование в качестве уголовного наказания пожизненного заключения без возможности досрочного освобождения, запрет на дискриминацию по признаку сексуальной ориентации.

Изменения в Конституцию должны, кроме того, обеспечить достаточные гарантии основных прав и свобод человека и указать на то, что основные права и свободы принадлежат человеку с момента рождения и их признание государством не связано никакими условиями.

Еще одно направление пересмотра новой Конституции Венгрии связано с необходимостью исключить угрозу конфликта юрисдикций и конфликта толкований положений Хартии основных прав Европейского Союза, инкорпорированных в новый Основной Закон Венгрии. Текущая редакция новой венгерской Конституции несет потенциал такого конфликта, субъектами которого могут стать, с одной стороны, венгерские суды общей юрисдикции и Конституционный Суд Венгрии, а с другой — Суд Европейского Союза.

Особо оговариваются рекомендации, связанные с деятельностью судебной ветви власти Венгрии. Они касаются, прежде всего, необходимости пересмотра и корректирования конституционных норм, ограничивающих полномочия Конституционного Суда страны и независимость судебной власти. В частности, Конституционный Суд Венгрии должен вернуть себе полномочия, связанные с возможностью контролировать конституционность законов, относящихся к бюджетной сфере.

Также Венгрии рекомендовано пересмотреть положения новой Конституции, касающиеся обязательств по поддержке этнических венгров, являющихся гражданами других государств. Венгрии предложено скорректировать соответствующие положения таким образом, чтобы явно и недвусмысленно подтвердить приверженность принципу территориальной целостности при осуществлении такой поддержки.

Литература

1. The Fundamental Law of Hungary (25 April 2011) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf .
2. Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary — Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)001-e.pdf) .
3. Opinion on the new Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17–18 June 2011) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29016-E.pdf .
4. European Parliament resolution of 5 July 2011 on the Revised Hungarian Constitution [Электронный ресурс]. — Режим доступа : www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN

Аннотация

Курапин В. А. Новая Конституция Венгрии: противоречивые оценки. — Статья.

Статья рассматривает вопросы, возникшие в результате принятия новой Конституции Венгрии, и реакцию Венецианской комиссии и Европейского парламента на отдельные неоднозначные положения данного конституционного акта и недостатки процесса его подготовки и утверждения.

Ключевые слова: конституция, конституционный процесс, Венгрия, конституционная реформа, Венецианская комиссия, Европейский парламента.

Анотація

Куранин В. О. Нова Конституція Угорщини: суперечливі оцінки. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду питань, що повстали у результаті прийняття нової Конституції Угорщини, та реакції Венеціанської комісії та Європейського парламенту на окремі суперечливі положення цього конституційного акта та недоліки процесу його розробки та ухвалення.

Ключові слова: конституція, конституційний процес, Угорщина, конституційна реформа, Венеціанська комісія, Європейський парламент.

Summary

Kurandin V. A. New Constitution of Hungary: controversial evaluation. — Article.

Article covers issues arisen as a result of adoption of The Fundamental Law of Hungary and reaction of the Venice Commission and European Parliament to the some controversial provisions of the new Constitution of Hungary as well as to the certain flaws of its adoption process.

Keywords: constitution, constitutional process, Hungary, constitutional reform, Venice Commission, European Parliament.

УДК 341.184

С. С. Сон

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Реформування виборчих процесів та розбудова громадянського суспільства, розвиток місцевого самоврядування в Україні вимагають оптимізації системи правових відносин у сфері участі політичних партій у місцевих виборах як таких, що мають виключне значення для розбудови демократії.

Необхідно також усвідомлювати, що специфіка історичного досвіду України щодо організації місцевих виборів на радянському етапі розвитку суспільства та за перші роки становлення незалежної держави та наявність сьогодні визначених міжнародних, зокрема, європейських стандартів у цій сфері, у багатьох аспектах впливають на сучасну політико-правову ситуацію в площині місцевих виборів.

Правовий механізм у сфері участі політичних партій в місцевих та регіональних виборах неможливо досліджувати повною мірою, не визначившись із тими стандартами, що розроблені у відповідній сфері міжнародним співтовариством, та не дослідивши відповідний досвід окремих держав, насамперед тих, які розвиваються у політико-правових умовах, подібних до вітчизняних. Специфіка відповідного дослідження полягає у необхідності аналізу його політичної та міжнародно-правової складової, що, на жаль, не завжди можна побачити у працях сучасних авторів.

Дослідники зазначають, що з утвердженням у світі загальнолюдських цінностей як базової засади побудови справедливого суспільного порядку зростає роль міжнародно-правових норм у регулюванні внутрішньодержавних процесів.