

Політичний режим в Угорщині: загальне, особливе

Угорська Республіка, на думку багатьох дослідників, слугує гарним прикладом переходу від тоталітарної до демократичної держави. Угорцям вдалося за короткий період часу створити такий політичний режим, таку систему влади, яка забезпечила функціонування всіх гілок влади на засадах правової держави.

Саме в цьому контексті особливо важливого значення набувають наукові розвідки становлення та подальшого розвитку політичного режиму в Угорщині, розкриття суті основних змін, які відбулися в угорському суспільстві, узагальнення спільних для всіх постсоціалістичних країн трансформаційних процесів та виокремлення особливого, притаманного саме цій країні. Це і є основною метою даного дослідження.

Аналіз актуальних праць і публікацій політологів та істориків України свідчить про те, що впродовж останніх років зростає кількість наукових досліджень із питань трансформації угорського політичного режиму. Грунтовними є наукові видання вчених Інституту політичних та етнопонаціональних досліджень НАН України, зокрема праці Ф.М. Рудича, де здійснено порівняльний аналіз трансформації політичних режимів у країнах ЦСЄ. Найбільш вагомими політологічними публікаціями з цієї проблематики є колективна монографія «Україна в сучасному геополітичному просторі: теоретичний і прикладний аспекти» [1]. Досить детально розглянуті ці питання в монографії Д.І. Ткача [2] «Сучасна Угорщина в контексті суспільних трансформацій». Логічним продовженням вивчення цієї тематики стали політологічні студії Є. Кіш, яка розглядає зміни в політичному режимі Угорщини в контексті євроінтеграції [3]. Свій вклад у дослідження згаданої проблематики зробив А.Й. Головач у своїй роботі «Зміна політичної системи Угорщини в 1990–1994 роках» [4]. Утім нині вкрай важливим виявився комплексний історико-політологічний підхід до аналізу політичного режиму

в Угорщині в умовах поглиблення та поширення євроінтеграційного процесу. Саме це завдання автор спробує реалізувати в цій статті.

1. Створення та подальший розвиток багатопартійної системи

Розпочати дослідження політичного режиму в Угорщині варто із становлення та розвитку в країні багатопартійної системи.

Ключовим елементом розбудови майбутньої демократичної правової держави в постсоціалістичній Угорщині реформатори визначили створення багатопартійної системи.

На формування й розвиток нової багатопартійної системи в Угорщині суттєво вплинули окремі інституціональні фактори. По-перше, деяка кількість населення поділяла ідеологічні позиції соціалістичного режиму або була пов'язана з його організаційними та матеріальними ресурсами, тож стала базою для партій лівого напрямку. По-друге, масові рухи за демократію, що набули значного розвитку в середині 80-х років, зумовили створення різноманітних партій наприкінці 80-х. По-третє, реанімація так званих історичних партій, які де-юре не були розпущені чи заборонені, але де-факто перестали існувати наприкінці 40-х років. По-четверте, на формування і розвиток багатопартійної системи парламентсько-президентської республіки серйозно вплинули вибори до Державних Зборів УР – надзвичайно потужний стимул для створення політичних партій.

Все це дало змогу вже на початковому етапі становлення демократичного суспільства в Угорщині (1989–1990) створити 65 партій, які репрезентували практично весь традиційний політичний спектр. Серед них угорські вчені-політологи виокремлюють такі напрями: консервативно-лівий, соціалістичний, соціал-демократичний, соціал-ліберальний і радикально-демократичний, правоцентристський, народно-демократичний та консервативно-правий, християнський [5, с. 212]. Певна річ, що до 2011 р. деякі політичні партії зникли з політичної арени Угорщини, але основні партії, сформовані наприкінці 80-х років – Угорський демократичний форум (УДФ), Союз молодих демократів (ФІДЕС) – Угорський громадянський союз

(ФІДЕС – УГС), Угорська соціалістична партія (УСП), ХДНП у 2011 р. зберегли провідні позиції і вплив на суспільство.

Політична палітра угорського політикуму на сьогоднішній день виглядає наступним чином.

Національно-консервативні сили. Консерватизм в Угорщині невіддільний від національної ідеї. Під час зміни режиму 1990 р. основною силою цієї групи був Угорський демократичний форум (УДФ), який зміг створити собі імідж «спокійної сили» [6, с. 121] та здобути перемогу на виборах до Державних Зборів країни. Але вже на виборах 1994 р. партія не змогла здобути й половини голосів порівняно з попередніми виборами. УДФ не оговталася і по сьогоднішній день і практично знаходиться на узбіччі політичного життя.

У той час як малі праві партії боролися між собою за голоси виборців, під прапором об'єднання правих сил був організований і поступово набирал сил ФІДЕС. Згодом ця партія додала до своєї назви також «Угорський громадянський союз» (УГС). Користуючись політичним моментом, партія на виборах 1998 р. змогла привернути до себе голоси виборців християнсько-консервативних сил, незадоволених розрізненістю їхніх партій, а також голоси виборців Союзу вільних демократів, які були незадоволені фактом участі їхньої партії в попередній урядовій коаліції під проводом соціалістів. Ставши 1998 р. основною партією урядової коаліції, керівництво ФІДЕС – УГС активно здійснювало політику, спрямовану на створення сильної політичної правої сили, яка б об'єднала розрізнені партії правого крила, що поступово втрачали свій вплив.

У повній мірі керівництво ФІДЕС – УГС скористалося провальною політикою соціалістів і на виборах 2010 року вони отримали 262 мандати із 386 та таким чином мають конституційну більшість у Державних зборах.

Партії політичного католицизму. В Угорщині з 90-х років це партійне угруповання представлено єдиною самостійною політичною партією – Християнсько-демократичною народною партією (ХДНП). На виборах 1990

р. завдяки поміркованій виборчій риторичі партія здобула достатньо голосів, аби увійти до складу коаліційного уряду. Таким чином, ХДНП протягом двох парламентських циклів була парламентською, протягом наступних двох – позапарламентською партією. На виборах 2010 року партія створила блок із ФІДЕС – УГС та знову увійшла в парламент.

Угрупування аграрних партій. За зміни режиму відновлена Незалежна партія дрібних господарів уміло використала давню тугу колективізованого селянства за власною землею. У 1998 р. партія під керівництвом Тордяна отримала найкращий виборчий результат, виборовши майже 14 % голосів.

Невдала участь партії в коаліційному уряді з молодими демократами, в результаті якої лідер партії вийшов зі складу уряду, глибока аграрна криза та постійні внутрішньопартійні суперечки призвели до найгіршого виборчого результату партії 2002 р. Очевидно, цій партії досить складно буде в майбутньому залишитися парламентською.

Угрупування ліберальних партій. На рубежі 1989–1990 рр. Союз вільних демократів (СВД) ступив на політичну сцену як радикальна партія з метою докорінно змінити існуючий режим. На перших двох вільних виборах Союзу вдалося завершити виборчі перегони на другому місці, здобувши близько 20 % голосів. У 1990 р. основну роль відіграла радикальна програма, спрямована на зміну режиму, та антикомуністична риторика.

У результаті виборів 1994 р. утворилась урядова коаліція УСП – СВД. Створення цієї коаліції мало далекосяжні наслідки для СВД. Вільні демократи на виборах 1998 р. втратили близько 2/3 своїх виборців, що пояснюється низкою попередніх невдач. Головним «гріхом» СВД був сам факт створення коаліції з посткомуністичною УСП, тому більшість попередніх виборців СВД проголосувала за ФІДЕС – УГС.

У 2002 р. популярність партії коливалась навколо критичної 5-відсоткової позначки. На виборах 2010 року СВД отримала незадовільний результат і не потрапила до парламенту.

Партії лівого спрямування. Як уже зазначалося, восени 1989 р. Угорська соціалістична робітничка партія (УСРП) на своєму жовтневому з'їзді перетворилася на Угорську соціалістичну партію. На перших вільних виборах вона здобула лише 8,54 % голосів і посіла третє місце. Однак вже на наступних виборах 1994 р. УСРП здобула більше половини голосів виборців і перемогла у виборчих перегонках. Підсумки виборів 2002 р., на яких УСРП здобула 42 % голосів, свідчать про те, що партії вдалося вийти за межі традиційного кола свого електорату і прихилити на свій бік тих виборців, які бажали усунення ФІДЕС – УГС від влади. Соціалісти знаходилися при владі два парламентських цикли у 2002 та 2006 роках. Але грубі помилки у внутрішній політиці, непродумані дії уряду Ф. Дюрчання привели до гучної поразки партії на виборах 2010 року. УСРП отримала лише 59 мандатів – це втричі менше ніж було у 2006 році.

Крайньоправе партійне угруповання. У 2003 році групою праворадикальнонаштованих студентів гуманітарного факультету Будапештського університету і вихідцями з націоналістичної Партії справедливості і життя була створена «Партія за кращу Угорщину», скорочено «Йоббік». У назві партії використовується гра слів: слово «йоббік» в угорській мові має два значення – «кращий» і «правий». Партія визначає себе як радикальна і національно-консервативна, рекламуючи своє гасло «Угорщина належить угорцям». Незалежні спостерігачі класифікують її як ультраправу. Партія активно використовує антициганську, антисемітську і антиіммігрантську риторику.

У 2009 році партія «Йоббік» пройшла до Європарламенту, набравши майже 15 % голосів і провівши в депутати 3 своїх членів. На парламентських виборах 2010 року партія отримала 47 мандатів і зайняла третє місце.

Підсумовуючи аналіз формування та розвитку багатопартійності в Угорщині, можна зробити такі висновки.

Протягом трансформаційного періоду в країні відбувся успішний перехід від однопартійної до багатопартійної системи. Успішний процес

політичної структуризації суспільства яскраво видно на тому прикладі, що під час виборів 2002 р. два найбільші виборчі блоки (УСП з одного боку та ФІДЕС – УГС й УДФ – з другого) здобули понад 90 % голосів виборців, тоді як на виборах 1990 р. такої підтримки не отримали навіть перші п'ять парламентських партій разом узятих. Таким чином, фактично відбувається поступовий і природний перехід до двополюсної системи.

Створення двох зазначених політичних полюсів, які ввібрали більшу частину електорату колишніх провідних партій, відбулося протягом незначного відтинку часу. Досвід попередніх шістьох парламентських виборів засвідчив тенденцію до гомогенізації електорату на всій території Угорщини: регіональні відмінності в результатах виборів ставали дедалі менш значними. У той же час на правому електоральному полюсі з'явилася «Партія за кращу Угорщину», діяльність якої є правонаціоналістичною з елементами фашистської ідеології.

Процес створення багатопартійної системи в країні практично завершився. Звичайно, це не виключає появи на політичній арені нових партійних формувань, але їм буде досить складно здобути такий авторитет у суспільстві, щоб реально конкурувати з сучасними парламентськими партіями.

Одним з основних досягнень нової політичної системи Угорщини є те, що жодного разу не було призначено позачергових парламентських виборів. Попередні п'ять скликань Національних Зборів (1990, 1994, 1998, 2002, 2006) відпрацювали повний цикл. Хоча Конституція Угорщини передбачає надзвичайно складну процедуру розпуску парламенту, але за всі ці роки не виникало такої ситуації, яка б робила цю проблему актуальною, адже жодного разу питання розпуску парламенту серйозно не поставало на порядку денному політичного життя країни.

2. Державні збори – Парламент Угорщини

Безумовно тема становлення та розвитку багатопартійної системи в Угорщині тісно пов'язана із реформуванням парламентської системи. Як уже

ззначалося, у 1989 р. Державні Збори Угорщини внесли значні корективи до Основного Закону країни. Угорщина проголошувалася як незалежна, правова, демократична держава, у якій однаковою мірою реалізуються цінності ліберальної демократії і демократичного соціалізму. У системі державної влади провідна роль відводилася парламенту. Були створені нові конституційні інститути парламентського контролю – уповноважений Державних Зборів з громадянських прав і Державна рахункова палата.

До складу ДЗ входять 386 депутатів, мандат яких дійсний упродовж 4 років. Вони обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням. 176 депутатів обираються в одномандатних округах, 210 – за партійними списками [7, с. 67].

У червні 1990 р. новий склад парламенту виключив з Конституції Угорщини положення про рівність реалізації цінностей демократичного соціалізму та буржуазної демократії. До розділів, присвячених організації влади, було внесено зміни, спрямовані на подальше вдосконалення форми правління – парламентської республіки. Упродовж останніх років до Конституції вносилися нові доповнення. З приходом до влади у 2010 році коаліції ФІДЕС – УГС та ХДСП угорський парламент в квітні 2011 року прийняв нову Конституцію країни.

За новою Конституцією Угорщини, держава залишається парламентсько-президентською республікою. У ст. 1.1 розділу «Державні Збори» Конституції Державні Збори визначено як головний представницький орган народу Угорської Республіки, який, здійснюючи свої права на основі державного суверенітету, гарантує конституційний порядок у суспільстві і визначає структуру, напрями й умови управління [8].

Однопалатний парламент Угорщини є найвищим інститутом державного апарату, що не підпорядковується жодному іншому державному органу. Його виняткове становище полягає в тому, що він – єдиний законодавчий орган країни [9, с. 311].

Відповідно до вимог розподілу функцій органів державної влади в Конституції та відповідних законах окреслено головні призначення, коло діяльності парламенту. При цьому за ним залишається основна з позиції управління державним життям правомочність.

Здійснюючи свою владу, ДЗ приймають Конституцію Угорщини, закони, затверджують державний бюджет і його виконання, дають повноваження на визнання міжнародних договорів, обирають президента Республіки, членів Конституційного Суду, голову Курії, генерального прокурора, парламентського уповноваженого із захисту прав людини, голову Рахункової палати, обирають прем'єр-міністра і приймають рішення про довіру уряду, розпускають антиконституційні організації, приймають рішення щодо надзвичайних ситуацій і військових дій, здійснюють загальну амністію та інші функції й повноваження, викладені в Конституції та інших законах [8].

Державні Збори можуть оголосити про свій саморозпуск. Президент може розпустити парламент одночасно з оголошенням нових виборів, якщо мандат уряду закінчується, кандидат на пост прем'єр-міністра, висунутий президентом Республіки, не обраний парламентом протягом сорока днів з дня висунання, парламент не прийме державний бюджет до 31 березня поточного року. Перед тим як розпустити парламент, президент Республіки проводить консультації з прем'єр-міністром, спікером парламенту та лідерами парламентських фракцій партій, представлених у парламенті. Новий парламент повинен бути обраний протягом дев'яноста днів із дати, коли парламент саморозпустився або був розпущений президентом [8].

До компетенції парламенту належить питання визначення власної організаційної структури та діяльності. Парламент обирає голову, його заступників і секретарів, створює комітети зі складу депутатів, а також парламентські фракції, може також формувати спеціальні комісії, визначає правила діяльності й порядок дискусій, вирішує питання про несумісність дій депутата із статусом члена парламенту та позбавлення права на

недоторканність, може саморозпуститися до закінчення терміну повноважень або, за надзвичайних умов, продовжити на певний термін свої повноваження [8].

Перше засідання ДЗ скликається президентом Республіки через місяць після виборів, в іншому разі сесію скликає голова парламенту. Засідання ДЗ є відкритими, однак за необхідності проведення закритого засідання існує особлива процедура.

Певний інтерес становить статус членів угорського парламенту. Угорською мовою член ДЗ називається «kerviselo», що в перекладі означає «представник». Він обирається народом і уповноважений здійснювати владні та інші функції відповідно до Конституції, чинного законодавства та регламенту парламенту.

Політико-правовий статус угорського депутата визначається насамперед його стосунками з виборцями. Користуючись запропонованою у монографії «Україна у сучасному геополітичному просторі: теоретичний і практичний аспекти» методологією, можна стверджувати, що в Угорщині в умовах пропорційно-мажоритарної системи виборів до парламенту існують два типи таких відносин, що виявляється у наданні депутатові імперативного або вільного мандата [10, с. 69].

Щодо вільного мандата, то його в Угорщині мають насамперед ті депутати, яких обрано за партійними списками, оскільки вони несуть відповідальність тільки перед своїми партіями [11, с. 69].

Статус депутата парламенту визначає певні його права та обов'язки. Серед них – участь у парламентських слуханнях, у діяльності комітетів, комісій і фракцій, право законодавчої ініціативи, інтерпеляції (письмовий запит депутата до уряду) тощо. Перелік прав і обов'язків представників ДЗ визначається Конституцією країни. Однією з гарантій депутата, що зафіксована в Конституції УР, є режим його недоторканності, або парламентський імунітет, мета якого – захистити парламентаря від

кримінального переслідування з боку виконавчої влади без попередньої згоди представницького органу, членом якого він є.

Члени ДЗ здійснюють свої повноваження на постійній основі. Вони не можуть мати іншого представницького мандата. Президент Республіки, члени Конституційного Суду, уповноважений ДЗ з прав людини, голова Рахункової палати, заступник голови та аудитори, судді, прокурори, працівники органів державної адміністрації, за винятком членів уряду і держсекретарів, службовці Збройних Сил, поліції та інших органів правопорядку не можуть бути депутатами ДЗ.

Перед вступом на посаду депутати Угорщини складають перед Державними Зборами присягу, яку зачитує найстарший за віком депутат перед відкриттям установчої сесії. Депутати голосно повторюють текст присяги, після проголошення присяги члени парламенту, кожний окремо, підписують її текст. Депутат, який відмовився скласти присягу, автоматично втрачає депутатський мандат [12, с. 117].

Надзвичайно важливу роль в угорському парламенті відіграють партійні фракції, діяльність яких визначається постановою ДЗ про Регламент (46/1994.IX.30). У ДЗ фракції є основним органом, що відповідає за прийняття рішень у процесі розроблення та здійснення парламентом політичних завдань. З цією метою фракції створюють парламентську більшість, рішення якої після затвердження на пленарних засіданнях стають юридично обов'язковими. Фракції, які представляють у парламенті відповідні партії, мають виключні права у вирішенні державної політики через прийняття законів. Оскільки ДЗ вибирають на своєму засіданні президента Угорщини, затверджують прем'єр-міністра, інших важливих посадових осіб, то фракції є впливовим інструментом у державі й у плані кадрової політики.

Депутат парламенту Угорщини може бути членом лише однієї фракції. У будь-який час він може вийти з фракції і протягом шести місяців приєднатися до іншої фракції. Фракція припиняє існування або за власним бажанням, або коли кількість її членів налічує менш як 15 осіб. Фракції

можуть бути створені не тільки на початку роботи ДЗ нового скликання, а й протягом періоду дії парламенту.

У Державних Зборах, обраних 2010 р., створено такі фракції: ФІДЕС – Угорський громадянський союз (ФІДЕС – УГС) та ХДНП; Угорська соціалістична партія (УСП); «Йоббік» (Рух за кращу Угорщину); Політика може бути іншою. На установчому засіданні ДЗ формують керівні та робочі органи. Насамперед обирають голову та його заступників. Стосовно заступників голови ДЗ, то в новому парламенті надано право кожній фракції мати свого представника. 14 травня 2010 р. відбулося установче засідання Державних Зборів Угорщини, на якому таємним голосуванням було обрано керівництво угорського вищого законодавчого органу на період 2010–2014 рр. Голова Державних Зборів УР П. Шмідт (ФІДЕС – УГС), а з 6.08.2010 Л. Кьовир (ФІДЕС – УГС), заступники голови: І. Уйхеї (УСП), З. Балцо («Йоббік»), Я. Латорці (ХДНП), Ш. Лежак (б. п.), І. Якої (б.п.).

У Державних Зборах Угорщини з метою забезпечення безперервної роботи парламенту, формування порядку денного, підготовки переговорів щодо законопроектів або пропозицій на рівні постійних комітетів, попереднього узгодження найважливіших кадрових питань створено Парламентський комітет [13]. До складу цього комітету входять голова ДЗ, його заступники, керівники парламентських фракцій та уповноважений від незалежних депутатів.

Особливу роль в угорському парламенті відіграють комітети. На них покладається завдання творення законів у певній сфері суспільного життя, контролю за діяльністю виконавчої влади. Члени комітетів через засоби масової інформації повідомляють виборців, громадськість про діяльність парламенту та уряду в тій чи іншій сфері. ДЗ визначають і затверджують кількість комітетів, чисельний склад кожного комітету, процедуру, яка б забезпечувала представництво фракцій в усіх комітетах.

Як уже зазначалося, законодавча функція є однією з основних ДЗ Угорщини. Тож як здійснюється законодавчий процес в Угорській

Республіці? Згідно з Конституцією законодавча ініціатива належить президенту Республіки, Уряду, парламентським комітетам і будь-якому члену парламенту. Парламент у разі, коли ініціатори закону уряд або його голова, може відповідно до конституційного закону відправити проект закону на розгляд до Конституційного Суду. Парламент приймає рішення по законопроекту після остаточного голосування. Якщо закон прийнятий, спікер направляє його на конституційну експертизу до Конституційного Суду. Голова парламенту повинен підписати закон протягом 5 днів із дня його прийняття та направити його президенту, який підписує закон протягом 5 днів і направляє його на публікацію. Він також має право направити закон до Конституційного Суду у випадку, коли вважає окремі положення закону неконституційними [8].

Важливо наголосити, що в усі роки побудови нового суспільства Державні Збори відігравали і відіграють консолідуючу роль в угорському суспільстві. Розроблена та впроваджена в життя практика створення у парламенті більшості, яка у свою чергу формує уряд більшості, усуває проблему протистояння гілок влади і створює умови для конструктивної та плідної співпраці. Дієздатність більшості забезпечується підписанням коаліційної угоди, у якій об'єднуються ті програми, з якими партії йшли на вибори. Цей документ і є основою для розробки, а потім прийняття парламентом програми діяльності коаліційного уряду.

Принципово те, що в угорському суспільстві з самого початку процесу трансформації створювався позитивний імідж Державних Зборів, інституту депутатів, державних діячів, які наділені виборцями правом вирішувати життєво важливі для країни завдання. Критики на адресу ДЗ, членів парламенту в засобах масової інформації, серед пересічних громадян, звичайно, вистачає. Але тут, на відміну від України, не формується з парламенту образ ворога, на якого перекладається вся вина за ті чи інші проблеми в державі.

3. Президент Республіки

Відповідно до частини (1) статті 9 Конституції Угорської Республіки главою держави Угорщина є президент Республіки, який виражає єдність нації і охороняє демократичне функціонування держави. Президент Республіки – головнокомандуючий збройними силами країни (частина 2). Обирається Державними Зборами терміном на 5 років із можливістю переобрання на другий термін.

Конституція Угорської Республіки чітко визначає повноваження президента Республіки, а саме: представляє Угорщину, бере участь і виступає на засіданнях парламенту, ініціює закони та всенародний референдум, призначає дату загальних парламентських виборів, виборів місцевих органів влади і мера, а також дати виборів до Європейського парламенту і референдуму, приймає рішення, пов'язані з надзвичайною ситуацією, скликає установчу сесію парламенту, розпускає парламент, пропонує кандидатів на посаду прем'єр-міністра, голови Курії, генерального прокурора та парламентського уповноваженого із захисту громадянських прав [8].

Окрім цього, він має ще багато обов'язків про призначення суддів, затвердження наукових ступенів та військових звань, а також грає важливу представницьку роль у міжнародній діяльності держави. Особливі оперативно-розпорядчі повноваження отримує Президент Республіки під час надзвичайних ситуацій та військового стану. Згідно з новою Конституцією вибори президента ДЗ проходять у два тури (*раніше було у три тури*).

Для України, у якій політичний устрій, форма державного правління як організація верховної державної влади, її структура, правовий (конституційний) статус і співвідношення між вищими органами державної влади перебувають у процесі становлення, угорський досвід функціонування інституту президентства має особливе значення.

У цьому зв'язку на основі здійсненого аналізу досвіду становлення інституту президентства в Угорщині, його конституційно-правових і практичних засад функціонування можна спробувати порівняти його з українською практикою і зробити деякі висновки.

По-перше, в Угорщині створена правова основа парламентсько-президентської республіки, в якій чільне місце відведено президентові. Глава держави є гарантом Конституції та виразником єдності нації. І хоча президент наділений досить обмеженими повноваженнями й обирається парламентом, але завдяки демократичним інституціям, сформованим у країні, він має можливість повною мірою здійснювати свої повноваження і впливати на політичну ситуацію в державі.

В Україні існує президентсько-парламентська форма правління, але її правова основа перебуває на стадії формування. Президент України має досить широкі повноваження, але оскільки балансу між гілками влади практично не існує, главі держави складно в цих умовах реалізовувати президентські функції, надані йому Конституцією та іншими нормативними актами.

По-друге, формування конституційно-правового статусу президента Угорщини не завершено, але йдеться не про принципові зміни, а про розвиток та уточнення тих чи інших повноважень глави держави, що, звичайно, не змінить усталених відносин, які склалися між усіма гілками влади в період новітньої історії Угорщини.

В Україні, як уже зазначалося, цей процес не завершено. Однак повернення до Конституції 1996 р. повернуло в нашій країні президентсько-парламентську форму правління.

По-третьє, угорський досвід становлення інституту президентства свідчить, що без політичної структуризації суспільства, без чіткого розподілу функцій між усіма гілками влади марно розраховувати на успіх як у процесі демократизації постсоціалістичного суспільства, так і в реформуванні економіки.

3. Уряд

Парламентсько-президентська система влади, що діє в Угорщині, надає уряду надзвичайно великі повноваження і робить його відповідальним за

створення необхідних умов для економічного процвітання і демократичного розвитку країни.

Повна зміна загального вектора суспільного, політичного, економічного розвитку означало для Угорщини повернення до свого досоціалістичного минулого з його розмаїттям суспільних традицій і структур, але з урахуванням того досвіду, який за ці роки здобули європейські держави, що йшли іншим шляхом суспільно-політичного розвитку. Парадигмою державотворення в Угорщині було визначено організацію влади за схемою: громадянин – суспільство – держава. Саме реалізація цієї схеми викликала й викликає суперечки серед провідних політичних партій Угорщини. Не просто було знайти і баланс різних гілок влади як головного гаранта демократії. У результаті довготривалих дискусій угорці відмовилися від інституту «сильного» Президента і створили біполярну систему влади, в якій провідні ролі відіграють парламент і виконавча влада при певному контролі за дотриманням Конституції з боку Президента та Конституційного Суду.

Вищий орган виконавчої влади в Угорщині формується на парламентських засадах і створюється з представників однієї або кількох партій, які мають більшість у парламенті. Такий уряд відповідальний перед парламентом і може бути відправлений ним у відставку. Парламент не тільки творить закони і приймає бюджет, а й спрямовує та контролює діяльність уряду. Виконавча влада може належати міцному уряду тієї партії, що має більшість у парламенті (50 % + один депутат), або коаліційному уряду парламентської більшості, яка складається з парламентських партійних фракцій (також 50 % + один депутат).

У новій Конституції УР говориться про те, що уряд є основним органом виконавчої влади, його обов'язки та сфера повноважень охоплюють всі питання, які не делеговані в сферу компетенції іншого державного органу. Уряд є вищим органом у системі державного управління, він може створювати адміністративні органи, зазначені у відповідних

законах. У межах своєї компетенції, уряд видає укази з питань, які не регулюються законом, і на основі мандата, викладеного у законі. Постанови Уряду не повинні порушувати закон та перевищувати повноваження уряду [8].

Уряд відповідальний перед Державними Зборами, про свою діяльність зобов'язаний регулярно доповідати. Члени уряду відповідальні перед урядом та перед Державними Зборами. Члени уряду мають зобов'язання звітувати парламенту.

Повноваження уряду припиняється у наступних випадках: утворення новообраних Державних Зборів; відставка прем'єр-міністра або уряду; смерть прем'єр-міністра, втрата ним виборчого права або встановлення щодо нього факту несумісності; висловлення недовіри Державними Зборами та обрання ними нового прем'єр-міністра [8].

Логіка викладеного щодо уряду УР потребує певних узагальнень. *Перше.* Досвід постсоціалістичних перетворень в Угорщині ще раз підтверджує необхідність чіткого правового регулювання діяльності уряду, його взаємовідносин з парламентом і президентом. Формування уряду парламентською більшістю є першорядною умовою для забезпечення ефективної роботи вищого органу виконавчої влади, відіграє позитивну роль у справі розбудови правової держави і ринкової економіки. Цей висновок має особливо важливе значення для України. Водночас автоматичне перенесення принципу партійності на формування й діяльність уряду, за якого професійність відходить на другий план, не завжди дає бажані результати.

Друге. Діяльність всіх урядів новітньої доби в Угорщині була спрямована на утвердження Угорщини як європейської держави з відповідними політичними та економічними інституціями. При цьому попри різні ідеологічні підходи всі вони дотримувалися визначеного на початку трансформації курсу на побудову демократичного суспільства, що ґрунтується на ринковій економіці.

Третє. Уряди та їхні прем'єр-міністри нової доби в Угорщині мають досить широкі повноваження, що з урахуванням підтримки парламентської більшості забезпечує їм прийняття таких рішень, які, на думку уряду, є фундаментальними в економічній, соціальній чи політичній сфері. З одного боку, такий механізм взаємодії виконавчої та законодавчої влади спрощує розробку відповідних законодавчих і нормативних актів, їх впровадження у життя, а з іншого – виникає небезпека, що конструктивні пропозиції опозиції будуть «політично» відхилені чи заблоковані, що за певних умов може спричинити досить серйозні збитки для держави в цілому.

Четверте. Всі прем'єр-міністри були досить жорсткими та безжалісними до свого оточення. Навіть якщо в того чи іншого міністра виникав сумнів у правильності політики, що проводилася главою уряду, його відправляли у відставку. Зазначимо при цьому, що можливості кадрових перестановок, особливо в Й. Анталла, В. Орбана та Ф. Дюрчана, були дуже обмежені. Перехідний період у житті угорського суспільства, може, й потребував саме таких жорстких рішень, однак практика диктату однієї особи стосовно кадрових рішень вступає в суперечність із прагненням розбудови в Угорщині правової держави.

Місцеві органи самоврядування

Двацятирічний досвід реформування місцевих органів влади в Угорській Республіці свідчить, що цей процес торкається практично всіх сторін життя суспільства й відбувається досить складно, а в окремих випадках навіть драматично. І це не дивно, тому що радикальної перебудови потребували й політичні механізми, й економічна система, й інститути та практика управління органів місцевого самоврядування. Потрібно було створити цілісну систему інститутів і процесів, принципів і механізмів їх функціонування, покликаних бути засобами цілеспрямовано-еволюційного розширення демократичного простору, ліквідації історично зумовленої суперечності між державою та суспільством, подолання політичного

відчуження населення від влади. У зв'язку з цим можна сформулювати такі напрями практичних дій щодо реформування органів самоврядування:

- надання місцевим органам влади максимальних можливостей самостійного законодавчого і практичного вирішення екологічних, ресурсозберігаючих, правозахисних та інших проблем;
- розв'язання проблеми максимальної самозабезпечуваності на рівні місцевих громад і адміністративно-владних самоврядних структур;
- урахування динамічного характеру суспільного розвитку на локальному рівні та постійного ускладнення й наростання глобальних проблем;
- всебічне сприяння активізації участі органів місцевого самоврядування в розширенні системи міжнародних організацій місцевих влад, інтернаціоналізації загальнодемократичного процесу й подоланні ізоляціонізму;
- забезпечення формування в низових адміністративних самоврядних структурах «зустрічних» умов для виникнення якісно нової державності з плюралістичним підходом до характерних особливостей і відмінностей регіонального і місцевого розвитку, важливою спільною рисою яких має стати домінування об'єднаних політичних моделей над тими, що відкривають «шлюзи» національного і суспільного розбрату і стоять на перешкоді новітньої стратегії розвитку людської цивілізації [14, с. 181–183].

У новій Конституції Угорщини належне місце відводиться органам місцевого самоврядування. Так, вони можуть приймати місцеві закони та відповідні рішення, здійснювати окремі адміністративні повноваження, визначати свої власні організаційні рамки та правила процедури, здійснювати майнові права щодо місцевої державної власності, формувати та затверджувати бюджет і використовувати його самостійно, керувати місцевою державною власністю активи і отримувати доходи, у тому числі від підприємницької діяльності, визначати види і ставки місцевих податків, створювати символи та емблеми місцевого самоврядування, а також запроваджувати місцеві нагороди та звання, вільно об'єднуватися з іншими

місцевими представницькими органами, можуть створити асоціації місцевих органів влади для представлення своїх інтересів, можуть співпрацювати з місцевими владами інших країн і можуть бути членом міжнародних організацій, місцевих органів влади, а також здійснюють інші завдання та повноваження, викладені в законі про самоврядування [8].

Новий основний закон також передбачає, що вибори до органів місцевого самоврядування проводитимуться раз на п'ять років (*до цього проводились раз на чотири роки*); головою місцевого самоврядування може бути обрана особа, яка не є громадянином Угорщини, однак має дозвіл на проживання на території УР.

Для України, яка вже майже двадцять років йде шляхом децентралізації влади, розмежування функцій центру і місцевих органів, виконавчих і самоврядних структур, цікавим є досвід Угорщини в реформуванні системи органів місцевого самоврядування. Насамперед йдеться про те, що Угорська держава в умовах ринкової економіки левову частку вирішення всіх проблем життєзабезпечення людей передає до компетенції місцевих органів влади. При цьому останні за допомогою важелів ринку зменшують фінансове навантаження на бюджет щодо надання певних комунальних послуг. Реформування органів місцевої влади в Угорщині здійснилося в контексті загальних політичних та економічних трансформацій, які відбувалися в країні. Це дало змогу значно посилити зміст і характер самоврядування як процесу динамічної взаємодії державних і громадянських структур. На особливу увагу заслуговує створення на основі принципу поділу влади дворівневої системи управління: центр – орган місцевого самоврядування, відносини між державними адміністраціями округів і столиці та місцевою владою, делегування багатьох функцій державою в управління громадою, створення умов для залучення національних та етнічних меншин до вирішення місцевих проблем, що на практиці означає розмежування владних повноважень, демонополізацію і досягнення громадянської злагоди на основі демократичних принципів плюралізму та верховенства закону. Угорський

досвід свідчить, що чим далі йде шляхом демократії місцеве самоврядування, тим вагомішою стає в його діяльності роль політичних партій, громадських організацій та об'єднань.

І останнє. Не зважаючи на те, що на рівні Державних Зборів, уряду, судової влади в Угорщині зроблено багато для ствердження європейських принципів щодо демократизації, децентралізації та деконцентрації діяльності органів місцевого самоврядування, роль держави в їх функціонуванні залишається вагомою. Самостійність тештюлетів тут дійсно велика, але угорська влада контролює та координує роботу місцевих влад, особливо у сферах дотримання законності та правильної витрати державних коштів.

6. Система правосуддя

Відповідно до Конституції Угорської Республіки²¹ та Закону «Про організацію та управління судів» 1997 р.²² в Угорщині діє чотирьохрівнева система правосуддя. Судочинство здійснюють Верховний Суд, касаційні суди (ítélőtáblák), обласні суди (у столиці Столичний суд) і місцеві суди (міські і районні суди). При чому слід зазначити, що суди різного рівня не знаходяться у ієрархічній підпорядкованості – у межах власних повноважень кожний суд є цілком самостійною одиницею системи. Судами першої інстанції є місцеві суди, що надає можливості більшості судових справ знайти своє вирішення у найдоступнішому для сторін місці. За справами, які були розглянуті місцевими судами, касаційними судами є обласні суди. В окремих визначених законом випадках (наприклад, якщо сума позову по цивільній справі перебільшує 5 мільйонів форинтів, або по кримінальній справі, за якою можливе покарання у формі довічного ув'язнення) справи у першій інстанції розглядаються обласними судами. У таких справах касаційною інстанцією виступають також касаційні суди. Територіальна компетенція судів відповідає адміністративному поділу. Касаційні суди були утворені у 2005 році, їх нині в Угорщині 5: у містах Будапешт, Сегед, Печ, Дер, Дебрецен. Після розгортання роботи касаційних судів суттєво зменшилося навантаження на Верховний Суд, що зробило можливим сконцентрувати увагу найвищої судової інстанції на основному

своєму конституційному завданні, на забезпеченні уніфікації правозастосування [15, с. 565].

Основними формами забезпечення правосуддя є судочинство з кримінальних справ; цивільне судочинство; здійснення контролю за законністю адміністративних рішень. У 1997 році був створений орган суддівського самоврядування, а саме Загальнодержавна Рада Юстиції. Рада здійснює керівництво судами, а також забезпечує незалежність судів від державної влади.

Голову Курії за пропозицією президента Республіки на дев'ять років обирають Державні Збори більшістю у 2/3 голосів. Заступників голови Верховного Суду призначає президент Республіки за пропозицією голови Верховного Суду. Також президент Республіки призначає суддів за пропозицією Загальнодержавної Ради Юстиції. Цікавим є те що нова Конституція зменшила до 62 років вік виходу на пенсію суддів. Решта призначення і адміністративно-господарські функції в судовій системі здійснює Загальнодержавна Рада Юстиції. Закони, що регулюють сферу правосуддя приймаються 2/3 голосів депутатів парламенту [8].

Нова Конституція значно змінила роль Конституційного суду (КС) у системі угорського правосуддя. Так, завданням КС є контроль за відповідністю Конституції актів законодавства у тому числі із міжнародними договорами, захист конституційного ладу та конституційних прав. Конституційний Суд розглядає конституційність законів про Державний бюджет і його реалізацію, правильність застосування податків, зборів і мита, пенсійні внески та охорони здоров'я, а також відповідність законодавству місцевих податків. Захищає право на життя та людську гідність, право на захист персональних даних, право на свободу думки, совісті, релігії та права, пов'язані із угорським громадянством. Громадяни мають право безпосередньо звертатися до КС.

Конституційний суд має право перевіряти усі винесені судові рішення на відповідність Конституції. З цією метою склад колегії суддів Конституційного Суду збільшено з 11 до 15 осіб, а термін їх перебування на посадах – з 9 до 12 років; Голова КС обирається парламентом (*а не членами КС, як раніше*). У той

же час Конституційний Суд не може розглядати законодавчі акти, що регламентують діяльність уряду у сфері виконання державного бюджету та оподаткування. Цей розділ діятиме до того часу, поки заборгованість країни не буде менше 50 % ВВП.

Останнє положення різко критикується як всередині країни, так і в ЄС [8].

Конституція Угорщини від квітня 2011 р.

Практично всі уряди Угорщини які були при владі, мріяли про прийняття нової Конституції. Стара, яка була прийнята ще у 1949 році, звичайно, не відповідала вимогам часу. Але відсутність конституційної більшості не створювало такої можливості. Прихід до влади у травні 2010 р. уряду В. Орбана, створення конституційної більшості у ДЗ таку можливість створило. І ось 18 квітня 2011 р. Державні Збори УР переважною більшістю («за» проголосувало 262 з 386 депутатів) ухвалили нову Конституцію, яка набере чинності з 1 січня 2012 року. 25 квітня ц.р. Президент Угорщини П. Шмітт підписав новий основний закон УР. Нова Конституція Угорщини фактично проголосила реалізацію ідей консервативної революції в Угорщині, яку послідовно втілює прем'єр-міністр Віктор Орбан. Варто звернути увагу на той факт, що якщо раніше країна називалася Угорська Республіка, то зараз вона називається Угорщина. А для того щоб підкреслити історичне правонаступництво нинішньої влади, «орбаністи» ввели нові символи держави. Ними стали золота корона і скіпетр Іштвана – першого короля Угорщини. Конституція відкрито проголошує транскордонність угорської меншини, що проживає переважно в Румунії, Сербії, Україні та Словаччині, а саме: розділ про угорські національні меншини за кордоном передбачає, що Угорська держава, виходячи з принципів єдності угорської нації, підтримує закордонних угорців в реалізації їх індивідуальних та колективних прав, створенні самоврядувань і надає їм сприяння у реалізації ідентичності у місцях компактного проживання [16].

. У цілому прийнятий основний закон містить понад 100 нових положень, однак у його тексті є більше тридцяти посилань на необхідність підготовки конституційних законів для забезпечення виконання тих чи інших положень Конституції.

Серед найбільш значимих, про які мова йшла вище, варто назвати наступні. В Угорщині буде один омбудсмен (*раніше їх було два*) із загальних питань та два його заступники – з питань захисту майбутнього покоління та захисту прав національних меншин. Як омбудсмен, так і його заступники обиратимуться Державними Зборами УР. Омбудсмену надано пряме право на звернення до Конституційного Суду, меншини, які проживають на території Угорщини, визнаються окремими національними та етнічними групами, які є складовими угорської нації та політичного суспільства, це, до речі, стосується і української нацменшини.

Якщо місцеві органи самоврядування (обласні, місцеві збори) не можуть прийняти певне рішення, воно може бути ухвалене на засіданні уряду або судом відповідної інстанції.

Внесено низку положень щодо прав людини. Так, запроваджено норму про право особи на самозахист та захист права власності, внесено окремим розділом положення щодо захисту жінок, людей похилого віку, дітей та непрацевдатних осіб, окремим розділом передбачено захист інвалідів, особи, які незаконно утримувалися під вартою або були незаконно засуджені, отримують право на матеріальну компенсацію, у випадку винесення судового вироку щодо довічного ув'язнення засуджених не має права вийти на волю за амністією раніше ніж через 15 років.

Процес розробки та прийняття нової Конституції УР знаходився під пильною увагою ЄС. Не випадково на вимогу Брюсселя з проекту основного закону було вилучено цілу низку положень. Серед них положення щодо захисту традиційних сімейних та християнських цінностей, надання матерям неповнолітніх дітей права на додатковий виборчий голос тощо, положення про захист на державному рівні мов національних меншин.

У Європі та світі досить критично сприйняли більшість угорських нововведень, підготовлених під бачення прем'єра і його партії. Тому що відхід від демократії і спроби спровокувати ревізію, перегляд багатьох усталених європейських домовленостей можуть пошкодити систему сформованих протягом попередніх десятиліть врівноважених і вимушених компромісів.

Висновки

На нашу думку, на основі зробленого аналізу цікаво порівняти розвиток політичних режимів в Угорщині та в Україні й виокремити загальне та відмінне. Обидві країни відмовилися від монопольного статусу комуністичних партій, визнали ідеологію плюралізму, створили умови для запровадження основ багатопартійної системи. В обох країнах конституційно забезпечено концепцію поділу функцій влади, оновлено виборчу систему, запроваджено посаду президента – одноосібного глави держави, сформовано вищий орган конституційної юстиції. Загальним для конституцій обох країн став принцип верховенства закону і права. І якщо конституційний процес в Угорщині відбувався цивілізовано та спокійно, в Україні він викликав різке протистояння як всередині парламенту, так і між Верховною Радою з президентом та урядом. Політичні системи обох країн конституційно оформлені відповідно до моделей парламентарних принципів державного права. Проте в українській практиці існують значні відхилення від проголошених конституційних засад, а також тенденції до персоналізації влади. На певних проміжках реформування суспільства такі тенденції були властиві й угорському суспільству (уряди Й. Анталла, Д. Хорна, В. Орбана, Ф. Дюрчана).

Майже за двадцять років реформування політична трансформація в Угорщині стала реальністю і можна з упевненістю стверджувати, що в країні справді основним важелем управління всіма суспільними процесами є парламентаризм. Насамперед стабілізувався склад демократичних інститутів демократичної держави. Йдеться передусім про парламент. Щочотири роки

відбуваються чергові демократичні парламентські вибори. Такі вибори вже проходили шість разів. Збільшення кількості політичних організацій не похитнуло підвалин партійної системи Угорщини.

Досвід Угорщини ще раз підтверджує необхідність чіткого правового регулювання діяльності парламенту, його відносин з урядом і президентом. І якщо ця система продумана належним чином, то вона є запорукою стабільного суспільно-політичного ладу, гарантом того, що в суспільстві не виникатимуть деформації, які зрештою призводять до негативних наслідків в економіці, падіння авторитету уряду як у країні, так і за кордоном. Крім того, угорська практика свідчить, що пропорційно-мажоритарна система виборів до парламенту, а також партійний підхід при формуванні парламентської більшості цілком виправданий і відіграє позитивну роль у розбудові правової держави і ринкової економіки.

З 1989 р. в Угорщині вдалося політично структурувати суспільство, що є основою стабільності й подальшого його розвитку. Усі ці роки ДЗ відігравали величезну роль у становленні ринкової економіки, демократії, міжнародного визнання незалежної Угорської Республіки. Унаслідок чітко продуманої системи розподілу влади в УР не виникало серйозних розбіжностей між парламентом, урядом і президентом. Завдяки цьому Угорщина має імідж стабільної та передбачуваної держави в Європі, а її повна інтеграція у європейські структури є тільки питанням часу.

Щодо України, то, як можна зрозуміти з монографії «Україна у сучасному геополітичному просторі: теоретичний і прикладний аспекти» [17, с. 210–214], вона є псевдопарламентською державою. На думку авторів цієї фундаментальної праці, «недостатній парламентаризм» властивий доволі слабким, неповністю політично структурованим, малоавторитетним, дещо маргінальним, безвідповідальним, неефективним законодавчим органам держави. У таких парламентах не визначені або є нестабільними правлячі та опозиційні групи, а партійні фракції не довіряють одна одній, їхні позиції під час голосувань мають загальновідомий ситуативний характер.

Сучасний стан суспільства в Україні, поза всяким сумнівом, впливає на ставлення населення до подій, що відбувалися і відбуваються в країні. Ейфорія частини населення 1991 р., а потім і під час помаранчевої революції 2005 року, надія на краще змінилися відчуттям того, що життя стає гіршим, ніж було до початку трансформацій. Негативні наслідки змін у соціально-економічній сфері, безсумнівно, ускладнили процеси демократизації, поглибили недовіру до політичних інститутів, які були ініціаторами реформ.

Сьогодні активно реалізується сценарій перетворення парламентської більшості на додаток виконавчої влади, коли незгода депутатів із думкою виконавчої влади сприйматиметься як неконструктивізм або саботаж. Чи є вихід із цієї ситуації. Звісно є. Він у консолідації демократичних сил із метою побудови демократичної, правової держави.

Література:

1. Україна в сучасному геополітичному просторі: теоретичний і прикладний аспекти: [Кол. моногр.] / За ред. Ф. М. Рудича. – К.: МАУП, 2002.
2. Ткач Д. І. Сучасна Угорщина в контексті суспільних трансформацій: Монографія / Ін-т політ. і етнонац. дослідж. НАН України. – К.: МАУП, 2004.
3. Кіш Є. Три домінанти в політичній палітрі Угорщини // Стратегічна панорама. – 1999. – № 1–2. – С. 85–99; Кіш Є. Політична трансформація в Угорщині в контексті загальноєвропейської інтеграції на зламі тисячоліть // Україна в сучасному геополітичному просторі: теоретичний та прикладний аспекти: [Кол. моногр.] / За ред. Ф. М. Рудича. – С. 293–308.
4. Зміна політичної системи Угорщини в 1990–1994 роках: Автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.02 / А. Й. Головач; Ужгор. нац. ун-т. – Ужгород, 2004. – 22 с.
5. *Pártprogramok és dokumentumok* // Magyarország Politikai Évkönyve. – Вр.: Aula-Omikk, 1990. – Old. 867–968.
6. *Tőkészki László: Magyar konzervatizmus – hagyomány és a jelenkor.* Вр.: Battyáni Alapítvány, 1994. – 359 о.
7. *Országgyűlési kézikönyv.* – Вр.: PMI, 1992. – 528 о.
8. Magyar közlöny 43. szám. A Magyar Köztársaság hivatalos lapja 2011. április 25., hétfő
9. *Конституція Республіки Угорщина* // Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Укр. прав. фундація «Право», 1996. – С. 309–339.
10. *Pokol Béla. A magyar parlamentarizmus.* – Вр.: Cserépfalvi, 1994. – 238 о.

11. *Sczmidt P.* A magyar parlamentarizmus közjogi ellentmondásai. Magyarország politikai évkönyve. – Bp.: DKMKA, 1996. – Old. 546–558.
12. *Parlamenti pártok és törvényhozás (1997–1998).* – Bp.: A Magyar Politikai Intézet, 2000. – 254 o.
13. *Országgyűlés.* 41.1990.(V.18) OGY határozata.
14. *Горбатенко В. П.* Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть. – К.: Академія, 1999. – 240 с.
15. М. Товт. Конституційний устрій Угорської Республіки – принципи, засоби і механізми формування та функціонування органів влади. Збірник наукових праць «Держава і право», 47 випуск. – Київ, 2010 р. – С. 560–578.
16. Чим Угорщина налякала ЄС. DESPRAVDA, 28 квітня 2011.
17. *Макаров А. М.* Трансформація парламентаризму в Україні і державах Центральної і Східної Європи // Україна в сучасному геополітичному просторі: теоретичний та прикладний аспекти: [Кол. моногр.] / За ред. Ф. М. Рудича. – К.: МАУП, 2002. – С. 178–215.