

МІСЦЕ І РОЛЬ ПАРЛАМЕНТУ В ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ УГОРСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Державні функції в кожній країні здійснюються розгалуженою системою спеціально створених органів. Серед них завжди виділялися вищі органи влади – парламент, глава держави й уряд, а також верховний суд. Саме вони реалізують основні владні повноваження.

При характеристиці вищих органів влади країн завжди приділяють велику увагу парламентам, бо тільки через них можна визначити, в яких формах робиться «велика політика», на яких засадах діє державний механізм. Для сучасної України особливо важливо знати досвід сусідніх країн, коли у нас здійснюється перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління, особливо Угорщини, де діє парламентська форма.

Джерела угорського парламентаризму можна простежити вже з 1848 р., коли народне представництво було оголошено в законах того ж року [9, 16-21]. З 1867 до 1945 року існує регулярний двопалатний парламент. В цей період було сформовано парламентське право, яке складалося із парламентських звичаїв і парламентських розпоряджень.

З 1945 року угорський парламент стає однопалатним: Національні збори були перейменовані на Державні збори (в 1947 році).

Утворений 8 червня 1949 року новий парламент був парламентом кланів, в якому вже не було позиційних партій. Цей період тривав до 1989 року, коли внесені в конституцію зміни проголосили парламентську республіку. Парламент Угорщини є будинком представників, тобто ґрунтується на традиційних принципах представництва, забезпечує демократичне політичне представництво, так як право вибору є загальним.

До основних функцій парламенту належать: парламент визначає організацію, напрям і умови врядування. В рамках цієї функції обирає президента, прем'єр-міністра, членів Конституційного суду, віце-президента Державного аудиторського управління, президента Верховного суду і прокуратури [1, 3-47]. Вибір вище перерахованих осіб, крім прем'єр-міністра, здійснюється таємним голосуванням. До компетенції парламенту належить не тільки обрання голів та членів цих органів, але і у разі потреби право їх звільнення. Найбільш політично визначеним завданням парламенту можна вважати утворення системи врядування; характер зовнішньополітичної діяльності парламенту можна вважати специфічним. Парламент має право укладати міжнародні угоди, і тільки парламент укладає міжнародні угоди, які носять найважливіший характер. За міжнародні відносини відповідальним перед парламентом є президент, а серед постійних комісій найбільш компетентною є зовнішньополітична комісія. На порядку денному у парламенті часто обговорюються зовнішньополітичні питання і традиційним вважається присутність іноземних делегатів (із країн, про які йдеться). При їх відсутності питання знімається з порядку денного; значною є компетенція парламенту з військових питань. Збройні сили можуть перетнути державні кордони тільки при наявності дозволу парламенту. Іноземні військові сили можуть перетнути державні кордони, перебувати на території держави тільки з дозволу парламенту. При надзвичайних ситуаціях сфери впливу і права парламенту носить обрана парламентом (або президентом) Рада оборони. Специфікою угорського конституційного регулювання є те, що дані права парламент будь-коли може скасувати; до основних функцій парламенту належить також право на розпуск органів місцевих самоврядувань та право на оголошення референдуму.

Прийняття законів в угорському парламенті здійснюється поетапно [9, 35-42]: висунення пропозицій. Крім уряду пропонувати законопроект мають право парламентські комісії, депутати і президент; прийняття в список. У тих випадках, коли ініціаторами законопроектів є уряд або президент, прийняття в список відбувається автоматично. Іншою є ситуація у тих випадках, коли ініціаторами є окремі депутати. В такому разі прийняття законопроекту в список залежить від думки постійних комісій, або від результату парламентського голосування. Поряд із визначенням порядку денного парламент утверджує і процедуру їх обговорення, яка, крім «нормального»

обговорення, може бути прискореною або винятковою; перше (попереднє) комісійне обговорення. Законопроекти, які були включені в список, спікер передає спочатку для обговорення постійним комісіям. Комісії обговорюють даний проект, складають пропозиції, які оголошуються на пленарному засіданні. У тому випадку, якщо комісії вважають проект недостатньо підготовленим для загального обговорення, то його повертають до ініціатора. Серед комісій вирішальне місце займає конституційна і бюджетна комісії; постановка питання на порядок денний. Після обговорення комісіями проект вноситься у порядок денний; загальне обговорення. Загальне обговорення розпочинається виступом ініціатора проекту, другим – членів комісії; третім – членів партійних фракцій, четвертим – депутатськими зауваженнями. Після цього спікер робить висновки загального обговорення і парламент голосує, чи допустити проект на детальне обговорення. Перед детальним обговоренням проект знову обговорюється комісіями; друге комісійне обговорення. На даному етапі комісії обговорюють зміни до проектів. На цьому етапі комісія, як колектив, може пропонувати власні доповнення до проекту. Якщо даний проект підтримають 2/3 депутатів, тоді проект передається на пленарне засідання; детальне обговорення. На даному етапі депутати висловлюють свої думки «за» чи «проти» проекту. Після детальнішого обговорення ініціатор проекту відповідає на зауваження; третє комісійне обговорення. Даний етап можливий тільки тоді, якщо при детальному обговоренні не було обговорено всі доповнення і не було прийнято рішення; прийняття рішення. На даному етапі спочатку голосування відбувається про доповнення, а після цього про зміст законопроекту.

Угорська система врядування в процесі прийняття законів виняткову роль надає урядові, і тому запропоновані урядом законопроекти мають більшу можливість стати законами або розпорядженнями, ніж проекти, запропоновані депутатами. Домінуючу роль уряду можна простежити по пропорціях, запропонованих законопроектів, де уряду належить 2/3.

Уряд визначає порядок денний при прийнятті законів таким механізмом [8, 136-141]: парламент при виборах прем'єр-міністра голосує за урядову програму; уряд розробляє піврічний робочий план; прем'єр-міністр через спікера може в будь-який момент просити поставити на порядок денний і обговорити ініційований ним законопроект; координація процесу прийняття закону в рамках парламенту належить спікеру.

Уряду належить виняткова роль у обговореннях при пленарних засіданнях, тобто: члени уряду в парламентських обговореннях беруть участь не як члени більшості, а самостійно. Також члени уряду згідно правил парламенту в обговореннях можуть виступити в будь-який час. Символічно: члени уряду займають місця в першому ряду, що є символічним доказом переваги уряду над парламентом.

Впливовість уряду показує і те, що при голосуванні за додатками до законопроектів запитують всіх компетентних в даному питанні міністрів, чи підтримує уряд даний проект. Члени уряду або їх представники зобов'язані завжди бути присутні на засіданнях комісії.

Пленарне засідання є традиційно найважливішим форумом парламентаризму, де відбувається гласне обговорення законопроектів, голосування про зміни. Пленарне засідання забезпечує парламенту політичну гласність, що є найважливішим місцем опозиції для критики уряду, де опозиційна сила може висунути свою альтернативу. Політична гласність на пленарних засіданнях є дуже важливою з точки зору легітимності парламентаризму, тому що тут приймають або відхиляють закони, законопроекти, які є нормативними правилами буття держави. Через це пленарні засідання знаходяться в центрі політичної уваги. З точки зору процесу законодавства самостійна роль пленарного засідання є винятковою, частіше наголошують на її освячуючу роль. В угорському парламенті існує багато комісій різних типів: постійні комісії компетентні перш за все в процесі законодавства і в контролі уряду; у вирішенні внутрішніх справ парламенту; предмет розгляду тимчасових комісій увесь час змінюється; слідчі комісії утворюються при розгляді конкретних справ уряду [10, 23-27]. У рамках постійних комісій існують також і підкомісії. Склад постійних комісій у більшості випадків відповідає політичному складу парламенту, тобто урядові партії і в постійних комісіях володіють більшістю.

В угорському парламенті сформувалася так звана сильна комісійна система. Їх сфера впливу і роль є значною в процесі законодавства, що збільшує значущість парламенту. В кінці 1996 року в угорському парламенті було 466 постійних і тимчасових статусів в комісіях, якими володіли 319 депутатів, тобто 83% депутатів були членами певної комісії.

Постійні комісії є спеціалізованими, їх структура відповідає змісту відповідних міністерств. Парламент в 1990 році спочатку сформував 10 постійних комісій, а з часом їх кількість зросла до 12 [10, 43-51]. Їх структура, яка є схожою до структури уряду, збільшує можливість парламенту змінювати законопроекти уряду. Цим угорська комісійна система є більшою мірою схожа на сильний німецький парламент. В Угорщині спеціалізовані комісії із меншим складом часто діють як фахові комісії. Серед депутатів, які є членами певних комісій, відбувалася відповідна спеціалізація.

У партійних фракціях при поділі членства в комісії діє фаховий принцип: в комісії з економічним характером діяльності в основному входять економісти, в конституційні комісії – юристи. Ще сильнішим є фаховий принцип в діяльності підкомісій, які в загальному готують фахові рішення.

Наступною специфікою угорських комісій в парламенті, на відміну від інших європейських країн, є те, що вони мають право вето.

Специфікою угорських постійних комісій є і те, що вони не тільки обговорюють, але і ініціюють законопроекти. Однак ступінь активності комісій у даному питанні є низькою: комісії ініціювали у 1900-1992 роках 29, в 1994-1996 роках – 10, а в 1996-2000 – 13 законопроектів.

Таким чином, роль комісії найважливішою є не так при прийнятті рішень, як у політичному впливі на громадськість.

При цьому слід враховувати, що партійний принцип, який визначає політичну структуру парламенту і поведінку депутатів, проявляється також і в угорському парламентському праві, тим більше після змін внутрішніх правил їх роль посилилася [6, 186-193]. Однак депутати, незважаючи на партійну приналежність, одночасно володіють певною автономією, тобто мають власний політичний світогляд, соціокультурний світ і по-різному розуміють роль депутата.

За парламентським опитуванням більшість депутатів (86,3%) вважає, що парламентську діяльність депутат повинен здійснювати на основі національних інтересів, але за власним розсудом, і тільки меншість (13,7%) вважає, що його діяльність залежить від вимог його партії і виборчого округу [4, 116-130].

На сутність напряму представництва найбільший вплив серед основних факторів здійснює характер депутатського мандату. Депутати, яких було обрано в одномандатному окрузі, вважають себе представниками округу. На противагу їм, депутати за партійним списком вважають, що вони є представниками не виборчих округів, і не всіх громадян, а в першу чергу партій, суспільних верств, груп тиску, регіону.

В угорському парламенті більшість депутатів є членами певної фракції, і кількість так званих незалежних депутатів є низькою. У 1990 році політичний мандат отримали 6 незалежних – що не були представниками жодної партії – депутатів, а в 1994 році – вже жоден.

Число незалежних депутатів в угорському парламенті збільшується за рахунок двох факторів [2,18-26]: першим є те, що депутати, які під час парламентського циклу залишили свої партії, у більшості випадків стають незалежними. Часто це тимчасово, до того часу, поки не стануть членами іншої партії, оскільки цей процес з 1994 року є сповільненим – щоб перейти з однієї партії в іншу потрібний період терміном 6 місяців. Другим є склад фракцій. Для утворення фракцій в 1990 році потрібно було 10 відсотків, а в 1994 році – 15 депутатів. З цього випливає, що представники певної партії не мають права створювати фракцію, якщо вони набрали меншу кількість мандатів. В такому випадку вони або приєднуються до певної партії, або залишаються незалежними.

Мінімальний склад при фракції є важливим засобом для збереження партійного порядку. Партійні фракції в угорському парламенті на противагу незалежним депутатам є привілейованими інститутами.

Партійні фракції виконують певні функції, серед яких основним є політикоутворююча і урядова функція. Партійні фракції присутні на всіх рівнях угорського парламенту, переплітають парламентське керування, пленарні засідання і всю систему комісій. Тому рівень партійності в парламенті Угорщини є великий.

Політичні фракції в угорському парламенті ще називають акторами політичної діяльності, що проявляється в тому, що при парламентських обговореннях фракція виступає як єдина сила, що можна простежити при голосуванні депутатів. Єдність голосування фракцій між 1990-1993 роками перевищила 90%. Цей показник значно зростає, якщо не брати до уваги Партію дрібних підприємців. Фактичні політичні рішення приймаються не на пленарних засіданнях, а на засіданнях фракцій. Там відбувається політичне обговорення питань, і на пленарному засіданні фракція намагається виступити з єдиною думкою. Члени фракцій, які не погоджуються з рішенням більшості, не з'являються на пленарні засідання, або не приймають участі у голосуванні. Головні парламентські посади займають представники, делеговані від фракцій. За внутрішнім складом структура фракції із постійними робочими групами подібна до структур міністерств і постійних парламентських структур [7, 16-21].

Робочі групи обговорюють і складають власну думку про ті законопроекти, які належать до їх компетенції, і на основі пропозицій робочих груп засідання фракції готує офіційну точку зору партії. Робочі групи урядових фракцій, як правило, співпрацюють з урядовими установами. Перед поданням урядового законопроекту до парламенту урядові фракції інформуються про суть проекту.

Все вищенаведене є доказом того, що в угорському парламенті партійні фракції є дійсними політичними акторами.

З того часу як дуалізм парламенту і уряду було замінено дуалізмом урядових партій і опозиції, роль опозиції значно зросла в європейських парламентах. Основною функцією опозиції, перш за все, є контроль і критика уряду, а також альтернативне урядове керівництво і забезпечення урядової політики. Важливим питанням при цьому є: наскільки опозиція є дійовою і впливовою в процесі законодавства. Це залежить від того, якими повноваженнями володіє опозиція на протривагу урядової більшості.

В угорському парламенті конституція і парламентський регламент надали опозиції велике коло повноважень у прийнятті рішень і в контролі уряду. Згідно парламентського регламенту 1994 року роль опозиції в законодавчому процесі в певній мірі зменшилася по відношенню до уряду, а разом з тим збільшилися повноваження щодо парламентського контролю уряду. Парламентська опозиція в Угорщині володіє широкими правами на вето по відношенню до рішень урядової більшості. В Угорщині після зміни політичного режиму виникла парламентська урядова система, тобто уряд залежить від політичної довіри більшості парламенту і є політично відповідальним перед парламентом, що забезпечує демократичну легітимність уряду. Згідно традиційної конституційної думки, у парламентських системах основним контролюючим засобом законодавчої влади над виконавчою є інститут недовірчої пропозиції, але його роль у другій половині ХХ ст. значно зменшилася. Внаслідок цього в угорському парламенті перевагу отримали інші санкціоновані засоби парламентського контролю, такі як: запитання, інтерпеляції, загальні політичні обговорення на пленарних засіданнях парламенту, слідчі комісії, а також Державне аудиторське управління, а в останній час – парламентські комісії з прав громадян [6, 267-275]. Крім того, угорська конституція велике значення надає парламентським звітуванням уряду і міністерств.

Одним із найважливіших засобів парламентського контролю над урядом і всією виконавчою владою є забезпечення при пленарних засіданнях політичної гласності. В рамках політичної спільності парламент є центром політичних дискусій, що реалізує комунікативну функцію парламенту. Угорський парламент вважають скоріше робочим парламентом, ніж парламентом обговорень, дискусій. Конкретні політичні дискусії, так званий «день політичних дискусій», тільки в окремих випадках включають в порядок денний.

В угорському парламенті інтерпеляція включає в себе недовірчу пропозицію щодо уряду або прем'єр-міністра, але, все ж таки, інтерпеляція являється одним із найважливіших засобів

контролю. Важливим тому, що при цьому опозиція гласно може притягти уряд до відповідальності в конкретних питаннях. Виступи, не заплановані порядком денним, з середини 1994 і до кінця 1996 року склали більш 10% часу пленарних засідань, а запитання і інтерпеляції – тільки 15%, і виступала, в основному, опозиція.

Традиційним методом контролю над урядом є контроль за виконанням бюджетного закону. Одним з видів цього контролю є розрахункова дискусія, другим – діяльність інституту Державного аудиторського управління, який є незалежним від уряду.

Специфічним засобом контролю є також обов'язкове парламентське звітування. Наприклад, в рамках закону «Про бюджет» уряд повинен звітуватися про його виконання, розподіл грошових фондів місцевих самоврядувань, про діяльність акціонерного товариства Державної приватизації. Згідно конституції уряд систематично звітується перед парламентом. Різні закони передбачають спеціальне коло питань, по яких уряд і його члени повинні звітуватися.

Парламент за 1990-1994 роки обговорив піврічні звіти про діяльність уряду, звіт про трудовозайнятність населення, а 17 звітів були обговорені на відповідних комісіях. Згідно конституції (§2.1) при потребі всі зобов'язані передати відповідні дані відповідним комісіям і бути присутніми на їх слуханнях. Але у разі відмови комісії не володіють відповідними правами на санкції [6, 276-281].

Наступним важливим засобом контролю є утворення слідчих комісій. Їх основою є те, що згідно конституції парламент може утворити слідчу комісію щодо будь-якого питання, а конституція зобов'язує свідчити перед комісією всіх. Але слідчі комісії не в змозі примушувати виконувати дане зобов'язання, тому що у них є відсутнім право суду. Прикладом може бути справа Сокаї-Точік в 1997 році, коли парламентські депутати відмовились бути присутніми на парламентських слуханнях.

Таким чином, можна відзначити, що у контролюючих інститутах парламенту майже не зустрічаються санкціональні елементи, але все ж таки вони являються важливими політичними засобами у контролі над виконавчою владою.

Отже, внаслідок референдуму 25 листопада 1989 року Угорщина стає парламентською республікою, в якій, специфічно здійснюючи законодавчі функції, парламент є однопалатним і главу держави обирає він.

1. Alkotmánytan. – Budapest: Századvéc, 1996.
2. Bihari M. A képviselők... // Politikatudomány Szemle. – 1997, №1.
3. Gonda P. Tények és apátok... – Budapest: Eyonomix, 1994.
4. Lonszky G. Képviselet, es képviselői szerepek // Politikatudomány Szemle. – 1994. – 2 Sz.
5. Kukorelli I. Az alkotmányozás évtizede. – Budapest: Korona, 1995.
6. Kukorelli I. Alkotmány. – Budapest: Osiris, 1996.
7. Kiss J. A magyar országgyűlés Almanachja. – Budapest: Országgyűlés, 1993.
8. Pölöskei F. A magyar parlamentarismus a századfordulón. – Budapest: Historia, 2001.
9. Pokol B. A magyar parlamentarismus. – Budapest: Cserépfali Kiadó, 1994.
10. Soltész I. A bizottsági munka. – Budapest: Parlament Módszertani Iroda, 1994.

SUMMARY

V.Bodnar. Parliament and its Functions in Political System of Hungarian Republic.

Considering changing of Ukraine from presidential-parliament into parliament-presidential form of governance, the experience of neighboring countries, especially Hungary, becomes topical.

The author describes the role of Hungarian Parliament in the division of branches of power, its main functions and spheres of its influence, peculiarities of legislative process, deputies' activity, role of parliament opposition, the means of parliament control of the government.