

Ключкович Анатолій Юрійович

Політико-інституційні особливості організації державної влади в Словацькій Республіці

УДК 321.728 (437.6)
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616-2018-2-39-43>

Ключкович Анатолій Юрійович
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології і
державного управління
Ужгородського національного
університету
вул. Університетська, 14,
м. Ужгород, Україна

В умовах пошуку інституційної рівноваги у системі розподілу влади в Україні актуалізується питання вивчення зарубіжних моделей організації державної влади. Метою статті є з'ясування політико-інституційних особливостей організації державної влади в Словацькій Республіці в аспекті формування та взаємодії парламенту, уряду і президента. Автором використано неінституціональний, структурно-функціональний і системний підходи для дослідження політико-інституційних особливостей організації та взаємодії вищих органів державної влади в Словаччині.

Словацька модель організації влади містить комбінацію інституційних елементів, які ускладнюють її чітку ідентифікацію. Сучасна словацька конституційна теорія в інтерпретації повноважень вищих державних органів виходить із концепту парламентської форми державної влади. Проаналізовано особливості формування та політичну взаємодію парламенту, уряду і президента. Встановлено, що в рамках чинної інституційної структури вищі органи державної влади демонструють різні форми політичних відносин.

Визначено характеристики, що відображають політико-інституційні особливості організації державної влади в Словаччині: легітимізація уряду з боку парламенту, коаліційний формат правління, партійно-політична пов'язаність уряду і парламентської більшості, ситуативний дуалізм виконавчої влади, обмежені повноваження всенародно обраного президента, механізм відкликання президента шляхом всенародного голосування та ін.

Зроблено висновок, що партійно-політичний чинник відіграє ключову роль в організації та функціонуванні законодавчої та виконавчої влади в Словаччині. Вплив партій на державно-владну систему оптимізує взаємодію уряду та парламенту і водночас модифікує конституційний розподіл влади.

Ключові слова: Словацька Республіка, політична система, парламентська демократія, поділ державної влади, політичні партії.

Вступ. Досвід постсоціалістичних країн Центральної Європи засвідчує, що оптимальний вибір інституційного дизайну є ключовою умовою успішного переходу до демократії. Словацька Республіка (далі – СР) пройшла доволі складним шляхом інституційних реформ, які дали змогу витворити раціонально організовану систему державного правління. Водночас розвиток демократичних інститутів у Словаччині не обмежувався лінійною траєкторією, а супроводжувалися політичними кризами, недемократичними практиками, протистоянням між органами державної влади, що змушувало політичні еліти шукати консенсусу щодо основних параметрів моделі організації державної влади. На сучасному етапі розвитку для Словаччини, як і для України, не втрачають актуальності питання щодо недопущення конфліктів між владними структурами та подальшого вдосконалення системи державного правління.

Метою статті є з'ясування політико-інституційних особливостей організації державної влади в Словацькій Республіці в аспекті формування та взаємодії парламенту, уряду і президента.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети використано неінституціональний, структурно-функціональний і системний методологічні підходи, що дало змогу прослідкувати взаємний вплив інституційних і політичних складових частин у функціонуванні державно-владної системи Словаччини.

Результати. Система державного правління Словаччини базується на нормах і принципах, які відображають національні державотворчі традиції та світові демократичні досягнення і загалом сприяють її раціональному функціонуванню. Пряма і непряма форма народовладдя, структурована система вищих органів державної влади, функціональний розподіл повноважень між ними, розбудований механізм стримувань і противаг – це ті елементи, які формують основи організації державної влади в сучасній Словаччині і є водночас базовими параметрами аналізу її функціонування.

Дискусійним у науково-теоретичному розрізі є питання щодо форми державного правління в сучасній Словаччині – парламентська чи змішана (напівпрезидентська) республіка. Дослідники погоджуються в тому, що в 1993–1998 рр. Словаччина розбудовувала парламентську модель. Але конституційні зміни у 1999, 2001, 2011 рр. і, зокрема, запровадження прямих виборів президента, посилили статус глави держави у політичній системі, що дало підстави говорити про зміну форми правління. В цьому контексті М. Брунцлік і М. Кубат проводять розмежування між англосовнітськими дослідниками (наприклад, Р. Елгі, П. Мегалліс, О. Процюк, Б. Фортес, Ф. Фрісон-Роше), які відносять Словаччину до країн із напівпрезиденталізмом, і центральноєвропейськими авторами (наприклад, В. Глоушек, П. Горват, Л. Копечек,

Л. Орос, П. Спач, Я. Шедо), які вважають Словаччину парламентською республікою. Перша група авторів базується на підході Р. Елгі у визначенні напівпрезиденталізму (насамперед, критерій прямих виборів президента), друга група дотримується критеріїв М. Дюверже та Дж. Сарторі, фокусуючись на обов'язі виконавчих повноважень президента [1].

Більшість словацьких політологів і державознавців (зокрема, Л. Орос, П. Горват, П. Спач, Л. Цібулка, І. Канарік), спираючись на правові норми та політичну практику функціонування державних структур, означають форму правління в Словаччині як парламентську, аргументуючи, що «прямі вибори президента самі по собі ще не формують із парламентської моделі напівпрезидентську» [4, с. 240]. Сучасна словацька конституційна теорія в інтерпретації повноважень вищих державних органів також виходить із концепту парламентської форми влади. Водночас відкритим залишається питання: чи не спричинить у майбутньому легітимно сильний мандат словацького президента трансформацію наявної парламентської моделі в напівпрезидентську [3].

Форматні характеристики системи державного правління Словаччини визначаються формуванням і компетенційними взаємовідносинами парламенту, уряду і президента. Безпосередньо громадянами обираються два вищі органи державної влади – парламент і президент, що зумовлює високу легітимізацію їх політичного впливу, а також комбінацію колективної та персоналізованої політичної відповідальності.

На виборах до парламенту запроваджена пропорційна виборча система з елементами преференційного голосування, що дає виборцю змогу впливати не тільки на представництво партій, але й на персональний склад депутатського корпусу. Запроваджена в 1990 р. пропорційна виборча модель у своїх базових параметрах функціонує і нині, що загалом доводить її дієвість у формуванні легітимного представницького органу. Тим не менш ані порівняно високий прохідний бар'єр (5%), ані загальнонаціональні партійні списки не запобігають значній фрагментації та флуктуації політичної структури парламенту, що ускладнює делегаційний зв'язок виборців із партіями, депутатами, урядовцями, а також знижує стабільність і ефективність парламентсько-урядової системи загалом.

Словацький парламент володіє широким спектром законодавчих, контрольних і установчих повноважень, але його центральна роль у системі розподілу влади проявляється у взаємодії з іншими вищими органами влади. Парламент бере безпосередню участь у формуванні уряду, легітимізуючи його склад і подальшу діяльність. Конституційним механізмом стримувань і противаг передбачено процедуру інвеститури, колективну та індивіду-

альну відповідальність уряду перед парламентом, що ставить уряд у залежність від розстановки партійно-політичних сил. Але водночас, в умовах формування уряду на партійній основі з політичною підтримкою стабільної парламентської більшості інститут парламентської відповідальності уряду набуває формального характеру й уряд концентрує реальну повноту влади в країні. У такому контексті Л. Орос констатує, що йдеться про фактичну еволюцію парламентської форми правління, при якій основна риса парламентаризму – політична відповідальність уряду перед парламентом – нерідко змінює суб'єктів протилежно [3]. В умовах т.зв. «м'якого» поділу влади протиставлення зі сфери «уряд – парламент» перемістилося у площину «правлячі партії – опозиція» і набуло в Словаччині доволі гострих форм. Крім відповідальності уряду перед парламентом, на тісний зв'язок між виконавчою та законодавчою владою також вказує прив'язка терміну повноважень уряду до терміну функціонування парламенту.

Формування урядових коаліцій, контроль і підтримка їх діяльності – це той ключовий аспект функціонування словацького парламенту, що впливає на стабільність і ефективність всієї державної системи. Всі позачергові вибори в історії самостійної Словацької Республіки (1994, 2006, 2012 рр.) мали в своїй основі кризи парламентсько-урядових коаліцій, що спричиняли ідеологічна різноманітність і організаційна слабкість коаліційних суб'єктів, владні амбіції лідерів і слабка партійна дисципліна.

Словацькому парламенту із фрагментованою та нестійкою політичною структурою часто бракує внутрішньої єдності, наслідком чого є розпад коаліцій, формування нестабільних урядів меншості, проведення позачергових виборів. Водночас механізми, як-от: наявність у парламенту права висловити недовіру уряду та право президента дочасного розпуску парламенту, зокрема у разі незатвердження ним у визначений термін програмної заяви уряду – зумовлюють взаємопов'язаність законодавчої та виконавчої влади, що спонукає їх до пошуку варіантів співпраці за різної партійної розстановки. Як засвідчила політична практика 1993–2016 рр., словацькі уряди опиралися переважно на прагматичний, мінімально виграшний формат коаліційної більшості в парламенті.

Коаліційність є вихідною характеристикою словацької парламентсько-урядової системи. Завинятком однопартійного уряду Р. Фіцо в 2012–2016 рр., усі інші уряди були коаліційними. Коаліційний формат правління є відображенням багатоскладовості словацької консенсусної демократії та фрагментованості партійної системи: уряди залежні від підтримки, балансу та співпраці політичних сил у парламенті. Водночас коаліційний характер правління не позбавляє загрози встановлення

антидемократичних варіацій на кшталт «тиранії парламентської більшості» та «переможець отримує все», як це мало місце за прем'єрства В. Мечіара в 1994–1998 рр. З іншого боку, концентрація парламентсько-урядової влади в руках однієї партії «Напря-СД» і партократичний стиль правління прем'єр-міністра Р. Фіцо не зупинили демократичний розвиток Словаччини в 2012–2016 рр.

В умовах, коли центр тяжіння в системі поділу влади зміщений у бік уряду, зростає політична роль прем'єр-міністра, посаду якого зазвичай обіймає лідер партії-переможця виборів. Конституція СР відводить прем'єр-міністру домінуюче положення всередині кабінету, оскільки: по-перше, персональний склад уряду визначається прем'єром; по-друге, якщо прем'єр-міністр подає у відставку або йому висловили недовіру, то у відставку йде уряд загалом [6]. Також політичний вплив прем'єр-міністра зумовлений особистісним потенціалом, персоніфікованими відносинами з президентом, представниками урядової коаліції та парламентської опозиції [4, с. 242]. Приміром, політична вага і гнучкість Р. Фіцо давала йому змогу залучати до коаліційної співпраці і своїх критиків, і ідеологічно різнорідні партії.

Роль словацького президента (конституційного глави держави) в системі розподілу влади є порівняно «слабкою», зважаючи на те, що чимало його функцій мають формальний і представницький характер, а в багатьох своїх компетенціях він обмежений повноваженнями парламенту та уряду. В аспекті оцінки повноважень президента варто більше зважати на його сильний політичний статус, що відображає «реальність його парадигмального включення в парламентський режим (у парламентську форму правління), при якому президент не має вирішального владного положення» [4, с. 232]. Найвищим джерелом політичного впливу словацького президента є його легітимність через обрання безпосередньо народом.

Спочатку Словаччина апробувала парламентський спосіб обрання президента. Відповідно до Конституції 1992 р. для обрання кандидата президентом була необхідна більшість у три п'ятих складу парламенту, тобто не менше 90 голосів із 150 депутатів. Але практика обрання кандидатів у 1993 та 1998 рр. засвідчила складність і недосконалість виборчих правил, що поглибило конституційну кризу в країні. В 1999 р. до Конституції СР були внесені зміни, відповідно до яких вибори президента здійснюються всенародним голосуванням [6]. Водночас, поряд із всенародними виборами конституційними змінами було впроваджено і механізм відкликання президента з посади на основі народного голосування, що підкреслює політичну відповідальність президента перед безпосереднім джерелом влади – громадянами [4, с. 235]. Рішення про проведення голосу-

вання ухвалює парламент більшістю в три п'ятих голосів. Це положення посилює політичну відповідальність не тільки президента, але й парламенту, оскільки останній має бути розпущений у випадку негативного народного голосування. Але, в будь-якому разі, незалежно від переможців, така ситуація свідчить не тільки про деструктивне політико-інституційне протистояння чи конфронтацію між владою та опозицією, але й про засадничий конфлікт у суспільстві [2, с. 54].

Структура глави 6 Конституції СР формально впроваджує дуалізм виконавчої влади, оскільки президент і уряд належать до виконавчої гілки влади [6]. Водночас конституційно уряд визначено верховним органом виконавчої влади з відповідним обсягом повноважень, тоді як більшість повноважень президента мають номінальний характер. У стабільних політичних умовах президент не відповідає за здійснення виконавчої влади. Існування інституту контрасигнації свідчить про певну залежність президента від уряду, але сфера контрасигнування є порівняно вузькою (дипломатичні місії, амністування, збройні сили). Водночас обидва державних органи мають ряд установчих і кадрових повноважень, пов'язаних механізмом стримувань і противаг, що створює можливості для політичної напруги. Приміром, політичний і правовий резонанс мала відмова президента І. Гашпаровича призначити в 2006 р. В. Тварошку на посаду заступника керівника Національного банку СР, а в 2011 р. на посаду Генерального прокурора не затверджено Й. Чентеша, обраного правлячою коаліцією.

Крім того, формально визначений дуалізм виконавчої влади політично ретранслюється в площину «президент – парламент», оскільки уряд і парламентську більшість представляють одні політичні сили [2, с. 53]. В новітній історії СР були періоди політичного загострення відносин президента, з одного боку, та прем'єра і парламентської більшості, з іншого. Наприклад, опозиційністю з партійно-політичних мотивів відрізнялася діяльність президентів Р. Шустера в 2002–2004 рр., І. Гашпаровича в 2004–2006, 2010–2012 рр. Зрештою, всі словацькі президенти, попри декларування своєї партійної нейтральності, в окремі періоди своєї діяльності та з різною інтенсивністю виступали дієвим чинником корекції політики правлячих коаліцій. Можливості для політичного впливу президента відкриті через такі інституційні механізми, як кадрові призначення, політичні заяви, доповіді в парламенті, суспензивне вето, звернення до Конституційного суду СР та ін. Запровадження в 1999 р. прямих виборів глави держави додало легітимності, а отже, і політичної впевненості президентам у своїх діях, інколи й сумнівних із конституційної точки зору (напр. «справа Чентеша» в 2011 р.).

У 2011 р. у зв'язку з парламентсько-урядовою кризою були внесені зміни до Конституції СР щодо врегулювання ситуації зі здійсненням посадових повноважень у разі відставки уряду внаслідок відмови йому в довірі чи висловленні недовіри парламентом. Зокрема, було посилено повноваження президента щодо призначення і функціонування тимчасового (уповноваженого) уряду, і водночас, обмежено обсяг компетенцій останнього (ст. 115 Конституції СР) [6]. Це положення викликало жваві дискусії серед словацьких політиків: одні (зокрема Р. Фіцо) стверджували, що тимчасовий уряд абсолютно втрачає свої повноваження, тоді як інші переконували, що новела не впливає на обсяг повноважень уряду [2, с. 57]. В науково-теоретичному розрізі новела також оцінюється неоднозначно. На думку політолога П. Горвата, посилення повноважень президента обмежується тільки коротким періодом, тому твердження про запровадження напівпрезиденталізму не має достатніх підстав, Словаччина й надалі залишається парламентською республікою [2, с. 57]. Тим не менш, як стверджує конституціоналіст Л. Орос, поправка втрутилася в складний механізм функціонування парламентської системи правління і, все-таки, посунула словацьку конституційну модель до напівпрезидентської форми правління [5, с. 45]. В цьому контексті також варто підкреслити арбітражну та стабілізуючу функцію президента Словаччини, яка покладена на нього Конституцією. Під час суспільних, політичних криз президент виступає як вища посадова особа, що сприяє збереженню наступності влади, підтримці конституційного та суспільного порядку. Показовим у цьому плані можна вважати реагування президента А. Кіски на масові акції протесту в березні 2018 р. у зв'язку з вбивством журналіста Я. Куціака.

Партійно-політичний чинник відіграє ключову роль в організації та функціонуванні законодавчої та виконавчої державної влади в Словаччині, попри мінімальну увагу до інституту політичних партій у тексті Конституції. Інституційні можливості для впливу партій на парламент відриті через партійні списки пропорційної виборчої системи, партійні клуби (фракції) як елементи політичної структуризації парламенту, формування і функціонування парламентсько-урядових коаліцій тощо. Саме партії через своїх представників, по-суті, визначають і реалізують законодавчу й урядову політику. Також простежується зв'язок між партіями та президентами Словаччини: М. Ковач обирався в 1993 р. як партійний кандидат від Руху за демократичну Словаччину; Р. Шустер на виборах 1999 р. спирався на підтримку ним створеної Партії громадянського порозуміння, яка була суб'єктом владної коаліції; І. Гашпарович впродовж двох каденцій заручився тривалою підтримкою партії «Напря́м-СД»; тільки А. Кіска був обраний

в 2014 р. як позапартійний кандидат і опозиційний до владної партії «Напря́м-СД». З огляду на значний вплив партій на державну систему, словацьку парламентську демократію можна визначити і як партійну демократію.

Висновки. Словацька модель організації державної влади містить комбінацію інституційних елементів, які ускладнюють її чітку ідентифікацію в межах парламентської або напівпрезидентської форм правління. В аспекті розподілу влади, організації взаємодії уряду, парламенту та президента конституційна формула спирається на концепт парламентської форми правління з певними особливостями. Конституційні зміни 2011 р. привнесли у парламентську модель елементи, які в нестандартній ситуації посилюють повноваження президента у відносинах із тимчасовим урядом і, відповідно, наближають Словаччину до напівпрезиденталізму.

Легітимація уряду з боку парламенту, коаліційний формат правління, партійно-політична пов'язаність уряду і парламентської більшості, ситуативний дуалізм виконавчої влади, обмежені повноваження всенародно обраного президента, наявність інституту контрасигнації, механізм відкликання президента шляхом всенародного голосування – це ті характеристики, що відображають політико-інституційні особливості організації державної влади в Словаччині. В рамках чинної інституційної структури президент, уряд і парламент демонструють різні форми політичної взаємодії – від протистояння до єдності.

Партійно-політичний чинник відіграє ключову роль у функціонуванні парламентсько-урядової системи Словаччини. Вплив політичних партій на державно-владну систему, з одного боку, оптимізує взаємодію уряду та парламенту, а з іншого – нівелює/модифікує конституційний розподіл влади. В умовах нестабільної та фрагментованої партійної системи загострюється проблема стабільності парламентсько-урядової системи, що підкреслює необхідність подальшого інституційного вдосконалення словацької парламентської демократії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Brunclik M., Kubat M. (2014) Parlamentarismus nebo poloprezidencialismus? Spor o klasifikaci stredoevropských demokratických rezimu [Parliamentarism or semi-presidentialism? A dispute over classification of Central European democratic regimes]. Central European Political Studies Review. vol. 16, no. 2-3, pp. 118–136.
2. Horváth P. (2017) Dualizmus výkonnej moci na Slovensku [Dualism of the Executive Power in Slovakia]. The Journal Political Sciences, no. 1, pp. 47–63.
3. Orosz L. (2013) Prezident Slovenskej republiky a jeho postavenie v systéme delby moci [President of the Slovak Republic and his position in the system of power distribution]. URL: <https://www.ustavnysud.sk/>

documents/10182/992164/Orosz_final.pdf/51ff00a-0-afc4-4655-bab6-fd8584751cd5.

4. Orosz L. (Ed.). (2009) Ustavny system Slovenskej republiky (doterajsi vyvoj, aktualny stav, perspektivy) [Constitutional system of the Slovak Republic (past development, current state, perspectives)]. Kosice : UPJS.

5. Orosz L. (2012) Dvadsat' rokov Ústavy Slovenskej republiky [Twenty years of the Constitution of the Slovak Republic]. Roczniki administracji i prawa. Teoria i praktyka, no. 12, pp. 35–52.

6. Ustava Slovenskej republiky [Constitution of the Slovak Republic]. Aktualne znenie: 01.06.2017. URL: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460>.

Political and institutional peculiarities of the organization of state power in the Slovak Republic

Kliuchkovych Anatolii Yuriiiovych

Candidate of Political Science, Associate Professor at the Department of Political Science and State Administration of Uzhhorod National University University Str., 14, Uzhhorod, Ukraine

Nowadays the study of foreign models of the organization of state power is very relevant. The aim of the article is to find out the political and institutional features of the organization of state power in the Slovak Republic, in particular the specifics of the formation and interaction among parliament, the government and the president. The author uses neo-institutional, structural-functional and systematic approaches to find out the political and institutional features of the organization and interaction of the highest authorities of Slovakia.

The Slovak model of the organization of state power contains a combination of institutional elements that complicate its clear identification. The modern Slovak constitutional theory is based on the concept of a parliamentary form of government. The peculiarities of formation and political interaction among parliament, the government and the president are analyzed.

The political and institutional peculiarities of the organization of state power in Slovakia are defined: parliamentary legitimacy of the government, the coalitional format of government, party-political link between the government and the parliamentary majority, the situational duality of the executive branch, limited powers of the nation elected president, the presence of the institute of countersignature, the mechanism of recalling the president through popular vote.

It is concluded that the party-political factor plays a key role in the organization and functioning of legislative and executive powers in the Slovak Republic. Political parties influence on the state system, optimize the interaction between parliament and the government, and at the same time, modify the constitutional distribution of power in the Slovak Republic.

Key words: Slovak Republic, political system, parliamentary democracy, distribution of state power, political parties.