

ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ У СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Ключкович А. Ю.,
*кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології і державного управління
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті проаналізовано розвиток інституту президента крізь призму динаміки державно-владних відносин, електорального процесу і політичних трансформацій в Словацькій Республіці. Зроблено висновок, що в Конституції 1992 р. містилось чимало нечітких положень, які спровокували інституційні конфлікти. Конституційні зміни у 1999, 2001 рр. частково відновили інституційну рівновагу в системі владних відносин. Особлива увага приділяється аналізу позиції президента щодо прем'єр-міністра та уряду.

Автор дійшов висновку, що інститут президентства зіграв важливу роль у демократичній трансформації, легітимації та інституційній консолідації політичної системи Словацької Республіки.

В статье проанализировано развитие института президента сквозь призму динамики государственно-властных отношений, электорального процесса и политических трансформаций в Словацкой Республике. Сделан вывод, что в Конституции 1992 г. содержалось много нечетких положений, которые спровоцировали институциональные конфликты. Конституционные изменения в 1999, 2001 гг. частично восстановили институциональное равновесие в системе властных отношений. Особое внимание уделяется анализу позиции президента относительно премьер-министра и правительства.

Автор пришел к выводу, что институт президентства сыграл важную роль в демократической трансформации, легитимации и институциональной консолидации политической системы Словацкой Республики.

The article deals with the development of the president's institution through the prism of state-power relations, the electoral process and political transformations in the Slovak Republic. It is concluded that in the constitution 1992 many provisions were formulated vaguely and provoked institutional conflicts. Constitutional amendments (1999, 2001) partly reinstated the institutional balance in the system of power relations. Special attention is given to the position of the president vis-a-vis the prime minister and the cabinet.

The author comes to the conclusion, that the institution of presidency played an important role in the democratic transformation, legitimation and institutional consolidation of the political system in the Slovak Republic.

Ключові слова: Словацька Республіка, інститут президентства, політична система, політичні трансформації, демократизація.

Постановка проблеми. Процес демократичних перетворень у Словацькій Республіці (СР) тісно пов'язаний із розвитком інституту президентства, який займає особливе місце в системі владних відносин. Словацьку модель президентства можна розглядати як втілення історичних традицій, світового досвіду, так і результат актуальних суспільних запитів і розстановки політичних сил. За сучасною Конституцією СР (гл. 6, розд. 1) президент є главою держави, що обирається прямим голосуванням громадян і володіє широким колом повноважень у різних сферах функціонування держави [11]. Водночас чимало функцій президента носять формальний і репрезентативний характер, а в багатьох своїх компетенціях він обмежений повноваженнями парламенту та уряду, що дозволяє говорити про його відносну «слабкість» у системі розподілу державної влади. Тим не менш, як засвідчує історія Словацької Республіки, особистісний чинник і реалії поточної політичної ситуації дозволяли президентам значною мірою впливати на рішення парламенту, уряду й на розвиток країни в цілому.

В умовах пошуку інституційної рівноваги в системі розподілу влади та закріплення демократичних схем політичної взаємодії в Україні актуалізується вивчення зарубіжного досвіду розвитку інституту президентства.

Аналіз останніх публікацій. Словацька модель президентства є предметом наукових студій як загальнотеоретичного, порівняльного характеру, так і конкретно-спрямованих досліджень,

що розкривають правові, політичні, історичні аспекти функціонування інституту президентства в Словаччині. Питання конституційного статусу, повноважень президента та його взаємодії з іншими органами державної влади висвітлюються в працях П. Горвата [4], Л. Ороса [6], Л. Цібулки [2]. Вибори президента СР та їх політичні наслідки стали предметом аналізу З. Буторової, В. Кривоґо, Г. Месежнікова [8], П. Води, М. Рибара, П. Спача [7]. Вплив президентів на демократичний розвиток Словаччини та ефективність словацького напівпрезидентіалізму висвітлено в публікаціях Д. Малової, М. Рибара [5], П. Голіаша, М. Пішко, Й. Хайко [3].

Метою статті є аналіз розвитку інституту президента крізь призму динаміки державно-владних відносин, електорального процесу та політичних трансформацій в Словацькій Республіці.

Виклад основного матеріалу. Інститут президентства в Словаччині опирається на визначені традиції, оскільки посада президента існувала в рамках спільної держави чехів і словаків у міжвоєнний період, у часи побудови соціалізму та постсоціалістичний період. Також Словаччина має власні суперечливі сторінки історії президентства, пов'язані з постаттю Й. Тісо та режимом Словацької республіки 1939–1945 рр. Із розпадом Чехословаччини та конституюванням самостійної Словацької Республіки постало питання запровадження інституту президентства як важливого чинника демократизації політичної системи та підвищення суспільної довіри до влади.

Конституція СР 1992 р. передбачила впровадження інституту президентства в рамках парламентської моделі. На думку Л. Ороса, творці основного закону некритично підійшли до аналізу чехословацьких конституційних традицій і світової практики функціонування плюралістичних парламентських демократій і тим самим нормативно заклали проблемні елементи функціонування інституту президентства [6, с. 3]. Зокрема, критичні зауваження викликали такі аспекти: слабкість арбітражних повноважень президента щодо відносин уряду і парламенту, складність парламентської процедури обрання президента, обмеженість у заміщенні його посади, відсутність інституту контрасигнації актів президента та ін. Недосконала конституційна конструкція президентства поєдналася в 1994–1998 рр. з гострим політичним конфліктом між президентом і парламентсько-урядовою коаліцією в умовах боротьби за форму політичного режиму та закріплення т. зв. «мечіаризму» як механізму недемократичного правління [1, с. 169].

Одним із найбільш проблемних моментів у функціонуванні інституту президентства на початковому етапі були вибори президента. Відповідно до Конституції СР 1992 р. для обрання кандидата президентом була необхідна більшість у три п'ятих складу парламенту, тобто не менше 90 голосів з 150 депутатів [12, с. 2670]. Але практика парламентського голосування за кандидатів у президенти виявилася політично складною, довготривалою в часі та дестабілізуючою. У січні 1993 р. на перших президентських виборах кандидатура Р. Ковача, який номінувався від правлячої партії «Рух за демократичну Словаччину» (РЗДС), не знайшла необхідної підтримки більшості, оскільки РЗДС володів тільки 74 мандатами в парламенті. У лютому 1993 р. відбулися повторні вибори, на яких новий кандидат від РЗДС – М. Ковач, заручившись підтримкою 106 парламентарів від РЗДС, Словацької національної партії (СНП) і Партії демократичної лівиці (ПДЛ), був обраний президентом.

Однак, вже перебуваючи на посаді, М. Ковач відмовився виконувати відведену йому роль «партійного президента» РЗДС і досить швидко дистанціювався як від партії, так і від її голови, В. Мечіара. У подальшому, незважаючи на обмежені інституційні повноваження, президент позиціював себе як автономний політичний актор і виступав важливим чинником корекції політики правлячої коаліції. Зокрема, президент не підтримав кадрові рішення та методи урядування В. Мечіара, а критичний виступ М. Ковача в березні 1994 р. на засіданні парламенту став одним із стимулів для висловлення депутатами вотуму недовіри прем'єр-міністру В. Мечіару.

Повернувшись до влади після позачергових парламентських виборів у 1994 р., прем'єр В. Мечіар за будь-яку ціну намагався дискредитувати М. Ковача і позбавити його посади. В. Мечіар застосовував різні засоби: від медіалізації сумнівних компрометуючих фактів до тиску на президента на інституційному рівні; при цьому використовувалися ресурси партії, парламентської більшості та урядової коаліції. До прикладу, можна навести такі резонансні факти, як-от: висловлення владною коаліцією в парламенті юридично безглузкого вотуму недовіри президенту в 1995 р.; політично упереджена діяльність т.зв. «Мацушкової комісії»; викрадення спецслужбами і вивезення до Австрії сина М. Ковача; обмеження повноважень президента, насамперед кадрових; тиск і заклики до відставки президента з боку інших посадових осіб [1, с. 174].

Але М. Ковач залишився на посаді, незважаючи й на інші утиски з боку владних сил. Перш за все, в даній ситуації проявилася особиста воля і відповідальність М. Ковача, також відчутною була підтримка президента словацьким суспільством, міжнародною спільнотою. Так, у жовтні 1995 р. уряд В. Мечіара отримав демарші ЄС і США, в яких були засуджені акції проти президента [10, с. 117]. У контексті кризи державно-владної системи тогочасної Словаччини варто відзначити стабілізуючу роль Конституційного суду СР (КССР), який виступав своєрідним арбітром між суб'єктами державної влади. В умовах складного політичного протистояння з парламентсько-урядовою більшістю М. Ковач

неодноразово звертався до КССР для інтерпретації дискусійних положень, стосовно яких, незважаючи на політичний тиск, суд зайняв виважену позицію.

Попри відносно «слабкий» конституційний статус президента в умовах парламентської республіки, сила М. Ковача проявилася в політичній практиці. У 1994–1998 рр. президент став одним із головних захисників євроінтеграційного курсу Словаччини і осередком протидії недемократичним тенденціям розвитку, які наростали за часів прем'єрства В. Мечіара. У цих умовах «антимечіарівська» опозиція, яка з кінця 1996 р. починає структурно організовуватись, намагалася зберегти та посилити статус президента як глави держави і автономного політичного актора, тоді як правляча коаліція на чолі з В. Мечіаром вживала заходів, щоб цього не допустити (напр. провал всенародного референдуму в 1997 р.). Таким чином, у проекції відносин «президент – прем'єр» внутрішньополітичний розвиток в Словаччині був надзвичайно складним, що негативно позначалося на стабільності функціонування державних інституцій і сприйнятті держави закордоном. Європейська спільнота вбачала в розвитку Словаччини ознаки «відкату від демократії» і її, на відміну від інших країн Вишеградської групи, не було запрошено в 1997 р. до переговорів про вступ в ЄС.

Ознакою поглиблення кризи конституційної системи було й те, що після закінчення терміну повноважень президента М. Ковача в березні 1998 р. парламент не зміг обрати нового президента. Вибори президента розтягнулися в часі майже на весь рік, оскільки відбувалися в кілька турів в період із січня по грудень 1998 р. Але жоден кандидат не зміг здобути необхідну підтримку депутатів Національної ради СР (НРСР). У даному контексті варто відзначити недоліки виборчого законодавства, політичну фрагментованість парламенту та незацікавленість з боку прем'єр-міністра В. Мечіара в обранні президента. Весь цей час країна жила без легітимного президента, повноваження якого виконували голова НРСР і прем'єр-міністр. Цей складний період прем'єр В. Мечіар використав для необхідних йому кадрових призначень і амністування осіб, причетних до резонансних справ.

Ситуація в державі була кризова, і на різних суспільних рівнях активно велись дискусії щодо зміни конституційно визначеного порядку обрання президента. Але внести законодавчі зміни вдалося тільки після парламентських виборів у вересні 1998 р., на яких перемогу отримала «антимечіарівська» коаліція в складі Словацької демократичної коаліції, Партії демократичної лівиці, Партії угорської коаліції і Партії громадянського порозуміння. З 1999 р. у Словаччині запроваджено прямі вибори президента шляхом всенародного голосування.

Запровадження прямих виборів посилило політичний статус, суспільну легітимацію інституту президентства та дещо послабило залежність кандидатів на посаду від політичних партій та еліт. У цих умовах відкрився простір для посилення конституційного статусу президента, переходу від парламентської до напівпрезидентської форми правління. Але словацькі конституціоналісти обґрунтовували відповідність правового статусу президента потребам сучасної парламентської демократії [6, с. 8]. Зміни до Конституції СР, що були внесені в 1999 і 2001 рр., дещо відкоригували роль президента в системі розподілу влади, обмежили його можливості втручатися в роботу уряду і водночас посилити арбітражні функції президента. Зокрема, скасовано право президента брати участь у засіданнях уряду, обмежено його право «вето», запроваджено інститут контрасигнації, передбачено можливість відкликання президента з посади всенародним голосуванням, розширено можливості президента щодо розпуску парламенту та звернення до Конституційного суду СР.

На думку Д. Малової та М. Рибара, впровадження прямих виборів президента, обмеження його повноважень і виборча кампанія 1999 р. сприяли загальному процесу демократичної консолідації в Словаччині, оскільки об'єднали різнорідні «антимечіарівські» політичні сили, мобілізували їх електорат, відновили інституційну рівновагу в системі розподілу влади [5, с. 180].

На виборах в травні 1999 р. основна боротьба розгорнулася між В. Мечіаром, політичною опорою якого був РЗДС, і Р. Шустером, якого підтримувала правляча коаліція. В умовах поляризації політичного спектру кандидатура Р. Шустера, колишнього комуністичного партфункціонера, була компромісом між партнерами по широкій ліво-правій коаліції. Окрім того, Р. Шустер очолював коаліційну Партію громадянського порозуміння. У першому колі виборів електоральну більшість не здобув жоден кандидат (Р. Шустер – 47,37%, В. Мечіар – 37,23% голосів), а за результатами другого туру, який відбувся 29 травня 1999 р., перемогу отримав Р. Шустер (57,18% голосів) [9].

Перемога Р. Шустера посилити владні позиції реформаторського уряду М. Дзурінди, оскільки президент проголосив необхідність модернізації економіки, прозахідний зовнішньополітичний курс з намірами вступити в ЄС і НАТО. Будучи ставлеником правлячої коаліції, Р. Шустер у своїх виступах в 1999–2000 рр. уникав різкої критики дій уряду, що додавало легітимізації структурним реформами. Р. Шустер неодноразово виступав з ініціативами круглих столів і консультацій між державними діячами, політичними силами, намагаючись максимально реалізувати медіаторські функції президентства і підвищити його політичну роль, але його потуги не завжди знаходили підтримку.

Відносини президента з урядом, особливо з прем'єром М. Дзуріндою, почали ускладнюватися із сер. 2000 р. і значно погіршилися після парламентських виборів 2002 р., коли змінився формат

правлячої коаліції і Р. Шустер втратив своїх представників у новому правоцентристському уряді М. Дзурінди. Відтоді президент дедалі частіше використовував право «вето» щодо прийнятих законів і значно посилив критику реформ урядової коаліції, що також підсилювалося його прагненням взяти участь у президентських виборах 2004 р. [4, с. 52]. Попри напружені взаємовідносини президента і правлячої коаліції, варто відзначити загалом конструктивну позицію президента Р. Шустера щодо перетворень у Словаччині в умовах інтеграції в європейські та євроатлантичні структури.

Треті президентські вибори відбулися у квітні 2004 р. У першому колі виборів взяло участь 11 кандидатів, але основна боротьба розгорнулася між Е. Куканом, В. Мечіаром та І. Гашпаровичем. У другому турі, який відбувся 17 квітня, перемогу отримав І. Гашпарович із результатом 59,91% голосів (конкурент В. Мечіар – 40,09%) [9]. І. Гашпарович, хоч і був у минулому тісно пов'язаний із РЗДС і В. Мечіаром, у ході виборчої кампанії всіляко протиставляв себе останньому, відпрацьовуючи стратегію «меншого зла». Під час виборчої кампанії І. Гашпарович опирався на політичну підтримку партії «Рух за демократію», головою якої він був, і впливової опозиційної партії «Напря́м» (лідер Р. Фіцо). Тісний зв'язок президента із цими політичними силами простежувався і надалі, попри декларування І. Гашпаровичем своєї партійної нейтральності.

У відношенні до правлячої коаліції І. Гашпарович проголосив себе «опозиційним президентом» і в період з червня 2004 по червень 2006 р. наклав «вето» на три десятки законів парламенту. Дотримуючись помірковано-лівих поглядів, І. Гашпарович в оцінці неоліберальних перетворень уряду М. Дзурінди займав здебільшого критичну позицію, особливо щодо реформ у медичній і соціальної сфері, але зовнішньополітичні пріоритети уряду президент підтримував. Загалом же впродовж каденції І. Гашпарович намагався підтримувати з урядом, парламентом і політиками коректні відносини, які б не стали перешкодою для співпраці державних інституцій. Навіть у період гострої урядової кризи 2005–2006 рр., попри критику уряду і парламенту, президент не втягувався в політичні конфронтації та не намагався посилити свої владні позиції.

У результаті дострокових парламентських виборів 2006 р. до влади прийшла коаліція на чолі з Р. Фіцо (Напря́м-соціальна демократія, СНП, РЗДС), що змінило критичні позиції президента. Вперше з часу виникнення Словацької Республіки між президентом і урядовою коаліцією встановилися довготривалі партнерські відносини, за яких президент підтримував діяльність уряду, а урядові партії (за винятком РЗДС) схвалювали політику президента.

Проурядова лояльність І. Гашпаровича дозволила йому заручитися підтримкою правлячих партій Напря́му-СД і СНП на президентських виборах в 2009 р. і здобути переконливу перевагу в другому колі з 55,53% голосів над конкуренткою від консервативно-ліберальних сил І. Радічовою (44,47%) [9]. У соціологічному аспекті З. Буторова підкреслює, що вибори 2009 р. були для словацького суспільства не тільки традиційним тестом на інтерес до політики та підтримку правлячих сил, але й тестом на відношення до участі жінок у політиці [8, с. 191].

Впродовж другої каденції І. Гашпарович відкрито підтримував правлячу партію Напря́м-СД, за що неодноразово наражався на суспільну критику. Зокрема, в аспекті оцінки політичної неупередженості президента і якості словацької демократії негативний резонанс мала т.зв. «справа Чентеша» [3, с. 41]. У 2011 р. президент І. Гашпарович із політичних мотивів відмовився призначати на посаду Генерального прокурора легітимно обраного кандидата Й. Чентеша, який був суперником Д. Трнки – номінанта від Напря́му-СД. Контroversійна поведінка І. Гашпаровича викликала конституційно-правову полеміку щодо повноважень президента, і Конституційний суд у 2014 р. все-таки знайшов порушення в діях президента.

Словаччина динамічно реагує на політичні кризи і шукає можливості конституційно вдосконалити інститут президентства і модель владних відносин. Так, у 2011 р. у зв'язку з урядовою кризою (висловлення вотуму недовіри уряду І. Радічової) були внесені зміни до Конституції, які посилюють позиції президента щодо призначення і функціонування тимчасового уряду (ст. 115) [11]. Водночас словацькі дослідники підкреслюють, що ці зміни ставлять питання про необхідність подальшого вдосконалення правового статусу президента [2, с. 116].

У першому колі президентських виборів в березні 2014 р. брала участь рекордна кількість кандидатів – 14, але основна увага громадськості була зосереджена на електоральному маркетингу прем'єр-міністра Р. Фіцо та його незалежних конкурентів (А. Кіска, Р. Прохазка, М. Княжко). Попри відносну «слабкість» повноважень президента порівняно з прем'єрськими, Р. Фіцо прийняв рішення брати участь у виборах 2014 р., пов'язавши їх зі своєрідним вотумом довіри до уряду. Неординарність виборів 2014 р. полягала в тому, що в разі перемоги Р. Фіцо президентську й урядову владу було б сконцентровано в руках однієї партії (Напря́м-СД), яка на той час володіла також одноосібно більшістю в словацькому парламенті (83 з 150 мандатів). Але історичних прецедентів президентські вибори 2014 р. не створили, в другому турі з результатом 59,38% голосів переміг безпартійний кандидат А. Кіска [9].

В аспекті розвитку демократії в Словаччині перемогу незалежного кандидата та подальшу діяльність президента А. Кіски експерти оцінюють позитивно. За соціологічними дослідженнями

ИНЕКО, президент А. Кіска в 2016 р. очолив рейтинг інституціалізованих суб'єктів, діяльність яких сприяє розвитку демократії в Словаччині, тоді як функціонування словацького уряду визначено експертами найменш демократичним [3, с. 120, 179].

Сучасні відносини, які склалися між президентом А. Кіскою та прем'єром Р. Фіцо, важко назвати партнерськими та конструктивними, оскільки впродовж 2014–2017 рр. розділ між їх поглядами на зовнішню та внутрішню політику тільки поглиблювався, а в останній час доповнився і особистими звинуваченнями. Але, зрештою, напружені взаємовідносини між президентом та прем'єр-міністром є складовою словацької політики з 1993 р., інше питання – яким чином це протистояння позначиться на стабільності, ефективності державних інституцій і довірі до них з боку громадян в сучасних умовах.

Висновки. Розвиток інституту президентства в самостійній Словаччині був тісно пов'язаний із політичною боротьбою, пошуком рівноваги в системі поділу влади та трансформацією політичної системи загалом. Модель президентства, яка була закладена Конституцією 1992 р., містила чимало нечітких положень, що в поєднанні з гострим політичним конфліктом між президентом і прем'єром у 1994–1998 рр. дестабілізувало систему державно-владних відносин. Конституційна новелізація інституту президентства у 1999, 2001 рр. частково відновила інституційну рівновагу в системі владних відносин, але не позбавила впливу партійно-політичного чинника.

Під впливом політичних, особистісних і ситуативних чинників взаємовідносини між президентами та прем'єрами/урядовими коаліціями мали в Словаччині різний характер: від гострого протистояння в 1994–1998 рр. до партнерської підтримки у 2006–2010 рр. Попри відносно «слабкі» конституційні повноваження президента, його сила проявляється в політичній практиці, що неодноразово засвідчували своєю діяльністю М. Ковач, Р. Шустер, І. Гашпарович, А. Кіска. У 1994–1998 рр. саме опозиційність президента М. Ковача стала однією з основних перешкод на шляху формування авторитарного політичного режиму В. Мечіара. Підсумовуючи, зазначимо, що інститут президентства зіграв важливу роль у демократичній трансформації, легітимації та інституційній консолідації політичної системи Словацької Республіки.

Література:

1. Ключкович А. Політичний розвиток Словаччини в 1994–1998 рр. : ескалація протистояння між владою та опозицією. Історичний часопис з богемістики і словак істики. Ужгород: «Ліра», 2012. Вип. 2. С. 168.
2. Cibulka L. Vývoj postavenia prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky (v kontexte zmien Ústavy Slovenskej republiky). Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae. 2012. Č. 1. S. 82.
3. Goliaš P. Demokraciu na Slovensku ohrozuje populizmus a korupcia. Správa o stave a vývoji demokracie na Slovensku. INEKO, Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy, 2017. 229 s.
4. Horváth P. Dualizmus výkonnej moci na Slovensku. Politické vedy. 2017. Č. 1. S. 47.
5. Malová D. Slovakia's Presidency: Consolidating Democracy by Curbing Ambiguous Powers. Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe. Manchester: Manchester University Press, 2008. P. 180–200.
6. Orosz L. Prezident Slovenskej republiky a jeho postavenie v systéme del'by moci (doterajší vývoj, aktuálny stav, hodnotenie). Mode of access: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992164/Orosz_final.pdf/51ff00a0-afc4-4655-bab6-fd8584751cd5.
7. Rybář M. Prezidentské voľby na Slovensku v roku 2014. Brno: CDK, 2014. 225 s.
8. Slovensko volí: európske a prezidentské voľby 2009. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2009. 206 s.
9. Štatistický úrad SR. Mode of access: <https://slovak.statistics.sk>.
10. Texty demaršov EÚ a USA vláde SR dňa 25. októbra 1995 // Dokumenty doby 1990–2000. Prešov: Vyd. M.Vaška, 2002. S. 117.
11. Ústava Slovenskej republiky z 1. septembra 1992. Aktuálne znenie: 01.06.2017. Mode of access: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460>.
12. Ústava Slovenskej republiky z 1. septembra 1992. Zbierka zákonov. 1992. Č. 460. S. 2658.