



Сандра Болдіжар,
аспірант кафедри
теорії та історії держави і права
Ужгородського національного університету

УДК 340.1

Удосконалення форми правління Словацької Республіки в 1999–2012 роках: основні напрями

Необхідність реформування конституційної системи в Україні зумовлює актуальність дослідження механізмів і послідовності такого реформування. В цьому контексті інтерес викликають напрями удосконалення форми правління в державах Центральної Європи, зокрема у Словацькій Республіці. Результати реформи моделі публічної влади в цій державі було оцінено, крім іншого, самим фактом прийняття її до Європейського Союзу 1 травня 2004 р. Окремі аспекти цього наукового завдання вивчалися в Україні такими вченими, як В. Лемак, В. Копча, І. Переш, Й. Горінецький, низкою словацьких, російських та інших іноземних авторів. Проте серія конституційних реформ у Словацькій Республіці в першому десятилітті 2000-х років підтримує своєчасність продовження студій у цьому напрямі.

Метою дослідження є розкриття основних напрямів удосконалення

форми правління у Словацькій Республіці в контексті її вступу та участі в Європейському Союзі.

Реформування конституційної системи Словацької Республіки стало можливим після парламентських виборів вересня 1998 р., внаслідок яких було сформовано коаліційний уряд на чолі з М. Дзуріндою (чотири партії на чолі зі Словацькою демократичною коаліцією). Вади форми правління в період 1994–1998 років проявилися системно, викликаючи політичну кризу.

Аналіз конституційних законів, якими вносилися зміни до Конституції і вдосконалювалася форма державного правління Словацької Республіки, дозволяють визначити основні напрями цього процесу.

1. Введення інституту прямих виборів Президента та посилення його ролі відбулося на основі внесення змін до Конституції Конституційним законом від 14 січня 1999 р. № 9 [1]. Згідно

з новою редакцією ст. 101 Конституції Президента обирають громадяни СР у спосіб прямих виборів таємним голосуванням строком на 5 років. Більш детально порядок виборів було врегульовано Законом «Про спосіб обрання Президента Словацької Республіки, про всенародне голосування про його відкликання і про доповнення деяких інших законів» від 18 березня 1999 р. № 46. Крім того, зміни до Конституції розширювали повноваження глави держави, його статус по-новому визначався в такий спосіб: «Президент представляє Словацьку Республіку за кордоном і всередині країни, своїми рішеннями забезпечує належну діяльність конституційних органів» (по суті, глава держави визначався як «гарант» конституційної системи).

Крім того, Уряд утратив можливість готувати подання Президенту про застосування ним права вето щодо прийняття закону Президент самостійно користується таким повноваженням. З іншого боку, цим же конституційним законом було засновано інститут відкликання Президента СР з посади не на підставі вчиненого ним правопорушення, а, по суті, з політичних мотивів на основі народного голосування [2, с. 27]. При цьому рішення про призначення народного голосування про відкликання глави держави схвалюється парламентом більшістю у три п'ятих усіх депутатів. Президент СР вважається відкликаним, якщо в ході народного голосування таке рішення підтримала більшість від зареєстрованих виборців.

2. Створення механізму вступу до Європейського Союзу і НАТО (2001 р.). Конституційний закон 2001 р. доповненням до ст. 1 Конституції визначив, що «Словацька Республіка визнає і дотримує загальні правила міжнародного права, міжнародні договори, якими є пов'язана, та інші свої міжнародні зобов'язання», а також те, що згідно з ч. 1 ст. 7 «Словацька Республіка може на основі вільного

прийняття рішення вступити до державного союзу з іншими державами». При цьому підкреслювалося, що для вступу та виходу з такого державного союзу необхідне схвалення конституційного закону та його подальше затвердження референдумом. Частиною 2 цієї ж статті визначалося, що Словацька Республіка може «міжнародним договором або на його основі передати частину своїх суверенних прав на міжнародну організацію, членом якої вона є; якщо міжнародний договір встановлює або міжнародна організація видає загальнообов'язкові правові норми, то вони мають пряму дію і мають перевагу над законами Словацької Республіки» [3].

3. Комплексна раціоналізація форми правління (реформа 2001 р.). Передовсім парламенту надавалося право «до ратифікації висловлювати згоду з міжнародними договорами про права і свободи людини, міжнародними політичними договорами, міжнародними договорами військового характеру, міжнародними договорами, з яких виникає членство Словацької Республіки в міжнародних організаціях, міжнародними економічними договорами загального характеру, міжнародними договорами, на виконання яких необхідним є закон, а також із міжнародними договорами, котрі прямо встановлюють права або обов'язки фізичних осіб або юридичних осіб» (нова редакція пункту д) цієї статті). Крім того, Національній раді надавалося право «обирати голову і заступника голови Верховного контрольного комітету Словацької Республіки» (нова редакція пункту і) цієї статті). Також Національній раді СР надавалося право «висловлювати згоду на перебування іноземних збройних сил на території Словацької Республіки» (нова редакція пункту л) цієї статті). Останнє повноваження впливало із запланованого вступу країни до НАТО та можливих зобов'язань, які могли стати наслідком цього.

Щодо процедури подолання вето Президента СР на прийняті закони конституційний закон передбачав у ч. 3 ст. 87 Конституції СР: «Закон підписує Президент Словацької Республіки, голова Національної ради Словацької Республіки і голова уряду Словацької Республіки. Якщо Національна рада Словацької Республіки після повторного розгляду схвалить закон усупереч зауваженням президента Словацької Республіки і президент Словацької Республіки закону не підписує, закон підлягає обнародуванню без підпису Президента Словацької Республіки».

Під час «раціоналізації форми правління» 2001 р. було змінено й інститут президентства, зокрема уточнено його повноваження. Але особливо значних змін зазнав статус Уряду Словацької Республіки. У ч. 2 ст. 109 Конституції СР уточнилися правила щодо несумісності членів Уряду: «Здійснення повноважень члена уряду є несумісним зі здійсненням депутатського мандата, зі здійсненням функцій в іншому органі публічної влади, з трудовими відносинами, зі строковим трудовим договором, з підприємницькою діяльністю, з членством в органі управління чи контрольному органі юридичної особи, яка провадить підприємницьку діяльність або іншу економічну чи прибуткову діяльність, окрім управління власним майном і наукової, педагогічної, літературної або творчої діяльності». Конституційний закон збільшив кількість повноважень Уряду СР, які здійснюються ним через схвалення колегіальних рішень, зокрема, серед нових повноважень називалися (нова редакція ст. 119): 1) про міжнародні договори Словацької Республіки, обговорення яких передав на уряд Президент СР; 2) про згоду на перенесення права обговорення міжнародного договору окремим членам уряду; 3) про внесення подання до Конституційного суду СР для прийняття рішення про відпо-

відність міжнародного договору, який обговорюється і на який необхідно згоду Національної ради СР, з конституцією та конституційними законами; 4) про призначення і звільнення державних функціонерів у випадках, установлених законом, і трьох членів Судової ради тощо (нова редакція ст. 119).

Крім того, Уряду СР надавалося право видавати постанови не лише «на виконання закону і в його межах» (ч. 1 ст. 120), а й також було встановлено: «Якщо буде встановлено законом, уряд має право видавати постанови також на виконання Європейської угоди про співпрацю між Європейським Союзом і його державами-учасницями, з одного боку, і Словацькою Республікою – з іншого» (ч. 2 ст. 120).

У ході реформи 2001 р. було посилено інституційні позиції Конституційного Суду – як юрисдикцію, так і інституційні гарантії, а також розширювався склад Конституційного суду СР – нова редакція ст. 134 Основного закону СР встановила кількість у 13 (а не 10) суддів, при цьому Національна рада СР готує подання з кандидатурами на посади суддів, причому кількість кандидатів повинна вдвічі перевищувати кількість вакантних посад, а призначає суддів Президент СР. Змінювався й термін повноважень суддів – з 7 до 12 років без права на повторне призначення.

У ході реформування 2001 р. конституційним законом засновувалися два нові органи – Судова рада та Публічний захисник основних прав і свобод. Стаття 141а встановила, що основним завданням Судової ради є подання Президенту СР пропозицій щодо кандидатур на призначення на посади суддів, а також на адміністративні посади в системі судів загальної юрисдикції. Згідно зі ст. 151а Публічний захисник основних прав і свобод в обов'язку та способом, визначеними законом, провадить діяльність щодо

захисту основних прав і свобод фізичних і юридичних осіб під час розгляду, вчинення певної дії чи бездіяльності органів публічної влади, якщо така діяльність органів публічної влади суперечить правовому порядку або принципам демократичної та правової держави.

4. Удосконалення форми правління в контексті вступу до Європейського Союзу (2004 р.). Починаючи з 2003 р. взаємодія Словацької Республіки з Європейським Союзом перейшла з площини асиметричних відносин у площину більш тісного партнерства, в рамках якого Словаччина стала членом ЄС. 16 квітня 2003 р. Словацька Республіка підписала Договір про вступ до ЄС, у травні його було схвалено в ході референдуму. У липні 2003 р. згоду на договір надав парламент, а в серпні 2003 р. своїм підписом його ратифікував Президент [4, с. 123].

Повноправним членом Європейського Союзу Словацька Республіка стала 1 травня 2004 р. Незадовго до цього, 4 березня 2004 р. Конституційним законом було внесено зміну до п. 2 ст. 78 Конституції СР, якою вилучалася ч. 3 цієї статті, яка передбачала, що гарантії депутата щодо неможливості його притягнення до кримінальної відповідальності за виступи в Національній раді або її органі не стосувалися можливої цивільно-правової відповідальності. Обсяг індемнітету став поширюватись і на цивільно-правову відповідальність члена парламенту. 24 травня 2004 р. зміни до Конституції передбачили розширення повноважень Конституційного суду через долучення до них розгляду питань про конституційність і законність «виборів до Європейського парламенту».

24 червня 2004 р. було схвалено Конституційний закон «Про співпрацю Національної Ради Словацької Республіки і Уряду Словацької Республіки з питань Європейського Союзу» [5]. Статтею 1 цього Закону встановлю-

валося: Уряд СР або уповноважений його член подає до парламенту СР проекти нормативно-правових актів та інших актів Європейського Союзу, які будуть пропонуватися представниками урядів держав – членів Європейського Союзу, та інформують його про інші обставини, пов'язані з членством Словацької Республіки в Європейському Союзі. При цьому навіть якщо Національна Рада Словацької Республіки не схвалить такого проекту або не розгляне його протягом двох тижнів, то відповідний член Уряду СР керується з цього питання проектом нормативно-правового чи іншого акта ЄС, якщо це не суперечить «інтересам Словацької Республіки» з подальшим інформуванням Національної Ради СР. 26 травня 2004 р. було схвалено ще один конституційний закон – у сфері протидії корупції у сфері діяльності вищих органів державної влади «Про охорону публічного інтересу при здійсненні функцій публічними функціонерами» [6].

У період з 2005 р. до 2012 р. до Конституції Словацької Республіки вносилися зміни ще 6 разів. Якщо узагальнити, 5 конституційних законів стосувалися питань удосконалення форми правління: розширення контрольних повноважень Верховного контрольного управління (конституційний закон č. 463/2005 Z.z.), розширення повноважень омбудсмана (конституційний закон č. 92/2006 Z.z.), розширення імунітету депутатів Національної ради (конституційний закон č. 210/2006 Z.z. і конституційний закон č. 232/2012 Z.z.) і, нарешті, введення інституту «уповноваженого Уряду» (конституційний закон č. 356/2011 Z.z.).

5. Введення «уповноваженого Уряду». Згідно з Конституційним законом 2011 р. врегульовувалася ситуація, в якій Уряд не отримав довіри в парламенті, або ж йому висловлено недовіру. У такому випадку згідно з конституційними змінами Президент приймав рішення про відкликання Уряду і

одночасно уповноважував його виконувати обов'язки до призначення нового Уряду. «Уповноважений Уряд» при цьому наділявся обмеженими повноваженнями – правом вирішувати лише такі питання: про проекти законів; про розпорядження Уряду; про проекти державного бюджету і державного підсумкового обліку; про міжнародні договори Словацької Республіки, обговорення яких передав на Уряд Президент; про проект рішення на виголошення воєнного стану, про проект рішення про мобілізацію збройних сил, про проект рішення про оголошення надзвичайного стану і проект рішення на їх закінчення; про висилання збройних сил за межі території Словацької Республіки з метою гуманітарної допомоги, військових навчань чи миротворчих контрольних місій, про згоду на присутність закордонних збройних сил на території Словацької Республіки з метою гуманітарної допомоги, військових навчань або миротворчих контрольних місій тощо [7].

Ще однією особливістю форми правління Словацької Республіки є те, що Національна рада демонструє практику скорочення власного терміну повноважень за допомоги схвалення конституційного закону, але без внесення відповідних змін до Конституції. Фактично йде мова про «само-розпуск» парламенту. Наприклад, 13 жовтня 2011 р. парламент схвалив Конституційний закон «Про скорочення виборчого строку Національ-

ної Ради Словацької Республіки» [8]. У цьому законі всього дві тези. По-перше, «виборчий строк Національної Ради Словацької Республіки, обраної в 2010 р., завершується днем виборів до Національної Ради Словацької Республіки», а, по-друге, вибори до Національної Ради Словацької Республіки проводяться 10 березня 2012 р. (у Чеській Республіці подібний закон 2009 р. було визнано неконституційним і скасовано Конституційним судом).

Роблячи висновок, необхідно відзначити, що сформована протягом двадцяти років свого розвитку і особливо в 2000-ні роки парламентська форма правління Словацької Республіки на сьогодні відзначається більш збалансованою системою «стримувань і противаг», що дозволяє поєднати сильний Парламент, який взаємодіє з відповідальним перед ним Урядом, та ефективний інститут президентства. І хоча вона зберігає деякі специфічні ознаки (наприклад, відкликання Президента через всенародне голосування), загалом виражає стабільну роботу основних владних інститутів.

Наявність у парламенту права змістити кабінет і можливість дострокового розпуску парламенту забезпечують певну взаємопов'язаність законодавчої та виконавчої влади, що спонукає їх до співпраці та пошуку згоди. Це – режим «м'якого» поділу, або, якщо висловлюватися відомим визначенням М. Дюверже, «співпраці» властей [9, с. 143].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Див.: Лемак В. Парламентська реформа 1999–2001 років у Словацькій Республіці (у контексті спроби конституційної реформи в Україні 2000 р.) / В. Лемак // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць. – 2002. Вип. 3. – С. 16–22.
2. Šimko J. Vystúpenie na vedeckej konferencii «Ústava SR a jej legislatívne perspektívi» 4 marca 1999 v Tatranskej Javorine // Justična Revue, č. 4/1999. – S. 20–37.
3. Ustavny zakon z 23. februara 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ustava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov // Zbierka zákonov č. 90/2001. – S. 1226–1236.

4. *Билчик В.* Словацкая Республика и процесс подготовки к вступлению в ЕС: опыт и последствия / В. Билчик // Опыт демократических преобразований Словакии. Сост. и общ. ред. М. Бутора, Г. Месежникова и М. Коллара. – Братислава, 2007. – С. 116–126.

5. *Ustavny zakon z 24. júna 2004 o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie* // Zbierka zákonov č. 397/2004. – S. 3838.

6. *Ustavny zakon z 26. maja 2004 o ochrane verejného zaujmu pri vykonaní funkcií verejných funkcionárov* // Zbierka zákonov č. 357/2004. – S. 3506–3511.

7. *Ústavny zakon z 21. oktobra 2011, ktorým sa dopĺňa Ustava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov* // Zbierka zákonov č. 356/2011. – S. 2822.

8. *Ústavny zákon z 13. oktobra 2011 o skratení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky* // Zbierka zákonov č. 330/2011. – S. 2402.

9. *Чернов В. Ю.* Системы правления в Европе: классификация и сравнительный анализ. На примере стран Евросоюза / В. Ю. Чернов // Полития. – № 1 (48). – 2008. – С. 142–159.

Болдизхар С. О. Удосконалення форми правління Словацької Республіки в 1999–2012 роках: основні напрями

Стаття стосується проблеми вдосконалення форми державного правління у Словацькій Республіці напередодні вступу держави до Європейського Союзу та в 2000-ні роки. Проаналізовано основні напрями реформи моделі влади цієї держави, які випливали з її зобов'язань в ЄС. Зроблено висновок, що сформована протягом двадцяти років свого розвитку парламентська форма правління Словацької Республіки на сьогодні відзначається більш збалансованою системою «стримувань і противаг».

Ключові слова: форма державного правління, парламентаризм, реформа, Словацька Республіка.

Болдизхар С. О. Совершенствование формы правления Словацкой Республики в 1999–2012 годах: основные направления

Статья касается проблемы совершенствования формы государственного правления в Словацкой Республике накануне вступления государства в Европейский Союз и в 2000-е годы. Проанализированы основные направления реформы модели власти этого государства, вытекающие из ее обязательств в ЕС. Сделан вывод, что сложившаяся в течение двадцати лет своего развития парламентская форма правления Словацкой Республики на сегодня отмечается более сбалансированной системой «сдержек и противовесов».

Ключевые слова: форма государственного правления, парламентаризм, реформа, Словацкая Республика.

Boldizhar S. Improving the form of government of the Slovak Republic in 1999–2012 years: the main directions

This article deals with the problem of improving the form of public administration in Slovak Republic at pre-accession to the European Union and in the 2000's. Have been analysed the basic directions in the reform of governmental model of this state, which resulted from its obligations within the EU. It is concluded that formed over twenty years of its development the parliamentary of government in the Slovak Republic today is marked as more balanced system of «checks and balances».

Key words: form of public administration, parliamentary, reform, Slovak Republic.