

*В статье рассматривается проблема реформирования местного самоуправления в Украине как определяющая основа процесса евроинтеграции. Анализируется европейское законодательство, которое регулирует отношения центральной и муниципальной властей. Выделяется влияние выборов местных органов власти на организацию и функционирование местного самоуправления в Украине.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, евроинтеграция, пропорциональная избирательная система, субсидиарность.*

*In the article the problem of reformation of local self-government is examined in Ukraine as determining basis of process of eurointegration. The European legislation which regulates the relations of central and municipal влад is analysed. Influence of results of elections of local authorities is selected on organization and functioning of local self-government in Ukraine.*

**Key words:** *local self-government, eurointegration, proportional electoral system, subordination.*

УДК 327.39 (439.22) “1994–1998”

ББК 66.3(4Сло)

*Анатолій Ключкович*

### **“ДЕФЦИТ ДЕМОКРАТІЇ” В СЛОВАЧЧИНІ У 1994–1998 рр. І РЕАКЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СПІЛЬНОТИ**

*Автор статті досліджує політичний розвиток Словацької республіки в 1994–1998 рр. Відносини між владою та опозицією були напруженими впродовж всього періоду внаслідок концентрації влади правлячою коаліцією на чолі з В.Мечіаром, утисків і обмеження дієвості парламентської опозиції та президента Словаччини.*

**Ключові слова:** *Словацька Республіка, В.Мечіар, правляча коаліція, опозиція, політичні партії, політичний режим, демократія, європейська спільнота.*

Словацька республіка як самостійна держава виникла в 1993 р. і досить швидко, вже в 2004 р., стала членом в НАТО і ЄС. Але шлях Словаччини до цих структур був доволі непростий, оскільки інтенсивність просування і наближеність до цілі стояли в прямій залежності від успішності демократичних перетворень в країні. В історії молоді держави були сторінки, коли західна спільнота з сумнівом і недовірою ставилася до проголошених євроінтеграційних цілей Словаччини, її можливостей демократично розвиватися. Цей період пов’язаний з діяльністю парламентсько-урядової коаліції на чолі прем’єр-міністром В.Мечіаром.

Оцінки діяльності третього уряду В.Мечіара (грудень 1994 р.– жовтень 1998 р.) – неоднозначні: коливаються в діапазоні між особливим “словацьким шляхом” [6, с.11] та недемократичним “мечіаризмом” [10], а відносини у площині “влада-опозиція” означаються як гостра політична боротьба “за режим” [16, с.14], за його більш демократичну, чи більш авторитарну форму [1, с.56].

В рамках даної статті розглядаються проблеми внутрішньополітичного розвитку Словаччини в 1994–1998 рр. і реакція на них європейської спільноти.

Внаслідок позачергових виборів 30 вересня – 1 жовтня 1994 р. до влади прийшла коаліція парламентських партій РЗДС-СПС, СНП та АРС (див. табл.).

Спочатку співпраця між РЗДС, СНП і АРС обмежувалася парламентським простором і тільки в грудні 1994 р. вийшла на урядовий рівень. Але й в рамках парламенту, вже в перші дні його роботи, проявилися тенденції, які несумісні з світовими демократичними стандартами.

Таблиця

**Результати парламентських виборів в 1994 р. та розподіл місць в уряді В.Мечіара [17]**

	Партія	Голоси виборців (в %)	Депутатські мандати	Місця в уряді
1	Рух за демократичну Словаччину-Селянська партія Словаччини (РЗДС-СПС)	35,0	61	13
2	Блок “Спільний вибір” (Партія демократичної лівиці, Соціал-демократична партія Словаччини, Партія зелених, Рух аграріїв)	10,4	18	0
3	Угорська коаліція (Угорський християнсько-демократичний рух, Рух “Співіснування” і Угорська громадянська партія)	10,2	17	0
4	Християнсько-демократичний рух (ХДР)	10,1	17	0
5	Демократичний союз (ДС)	8,6	15	0
6	Асоціація робітників Словаччини (АРС)	7,3	13	4
7	Словацька національна партія (СНП)	5,4	9	2

*\*Примітка: електоральний поріг для проходження в парламент на виборах 1994 р. – 5% голосів виборців.*

Наглядними в даному контексті були події в парламенті, що відбувалися 3–4 листопада 1994 р. Нехтуючи раніше прийнятою практикою пропорційного представництва партій у парламентських органах, впродовж першого засідання 3 листопада та другого нічного засідання 4 листопада (т. зв. “довга парламентська ніч”) абсолютна більшість ключових посад, комітетів в новому парламенті була розподілена поміж депутатів т. зв. “тихої” коаліції РЗДС, СНП, АРС, що суттєво обмежило контролюючі можливості опозиції.

Результатом нічного засідання переважно представників РЗДС, СНП, АРС було те, що на тридцяти восьми важливих посадах в державних і громадських інституціях були поставлені “свої люди”. Зокрема змінено генерального прокурора, керівництво словацького радіо та телебачення, фонду національного майна, контрольного управління та ін.

Парламентська більшість діяла як в межах конституційно-правового поля, так і порушуючи його. Наприклад, посади генерального прокурора мав позбавити президент, а не парламент; скасування програми приватизації уряду Й.Моравчіка згодом були визнано Конституційним судом Словаччини за неконституційне і т. д. [8, с.183]. На протести опозиції В.Мечіар реагував наступним чином: “...вибори закінчилися, звикніть. Є інша ситуація, інший час та інші обставини. І політично не робимо нічого іншого, лиш те, що громадяни, вибори від нас чекають. Впроваджуємо результати виборів до практичного життя. А ви кричить” [14, с.49]. Власне вислів Мечіара – “zvyknite si, je po voľbách” – став гаслом його правління, символом його відношення до опозиції, його розуміння демократії.

В оцінюючи ситуацію парламенті, Д.Малова зазначає: “За одну ніч парламентська більшість перетворила парламентаризм в абсолютне правління більшості зі збережен-

ням лише дуже слабкого контролю за виконавчими органами та незначної кількості конституційних стримувань по відношенню до кабінету” [2]. Цей прояв влади парламентської більшості означається в політології як “тиранія більшості” чи “переможець бере все”, нехтуючи при цьому правами опозиційної меншості.

Специфіка післявиборчої ситуації в Словаччині полягала в тому, що відбулася не просто зміна правлячої еліти, але й здійснювалися спроби змінити “правила гри”, інституційно посилити режим В.Мечіара. На думку С.Шомолані, в той час не йшла мова про класичну боротьбу між владою і опозицією в рамках загально визнаних правил гри, а гостро ставилося питання про те, за яких правил ця боротьба взагалі відбуватиметься [16, с. 13].

Післявиборчі події на внутрішньополітичній сцені в Словаччині не залишилися поза увагою Європи. Ще до офіційного утворення урядової коаліції Європейський Союз в демарші від 22.11.1994 р. наголосив: “Європейський союз... стурбований деякими явищами політичного розвитку після виборів; очікує і сподівається, що Словаччина, ретельно враховуючи свої власні інтереси, буде послідовно йти по шляху демократичних реформ” [7, с.95–96].

13 грудня 1994 р. почав офіційно діяти коаліційний уряд РЗДС-СНП-АРС на чолі з В.Мечіаром. В своїй програмній заяві (13.12.1994 р.) урядова коаліція проголошувала відданість цінностям парламентської демократії, правової держави, економічному плюралізму та поваги до поглядів опозиції (розділ 5.); в зовнішньополітичному плані першочерговою виголошувалася націленість на інтеграцію в євроатлантичні структури (розділ 1.) [13].

На підтвердження програмних цілей вже через півроку – 27 червня 1995 р. на самміті ЄС в Каннах прем’єр-міністр В. Мечіар подав офіційну заяву Словаччини на вступ до ЄС. В Меморандумі, що додавався до заяви, вказувалося: “СР, з моменту свого створення в 1993 році, робить акцент на функціонуванні демократичних інституцій та принципів правової держави, які гарантують захист прав людини, включаючи права осіб, що належать до національних меншин. Розвиток СР доводить, що демократичні інститути міцно закріпилися і, незважаючи на різні політичні зміни, конституційна система є стабілізована” [12].

Але політичні реалії доводили декларативність цих заяв. Насправді, коаліція з самого початку була орієнтована на концентрацію влади в державі й обмеження можливостей опозиції, а зовнішньополітичні цілі приносилися в жертву внутрішньополітичним завданням. Подальші дії уряду В.Мечіара все більше переконували Захід в цьому.

Впродовж 1994–1998 рр. особлива увага Європи була прикута до протистояння між прем’єром В.Мечіаром та президентом М.Ковачем. Основи для протистояння були закладені ще за часів другого уряду В.Мечіара. М.Ковач був одним із засновників РЗДС і саме від цієї партії був обраний президентом в 1993 р. Однак, вже перебуваючи на посаді, М.Ковач відмовився виконувати роль “партійного президента” [6, с.13] і досить швидко дистанціювався, як від партії, так і від її голови. В подальшому, незважаючи на обмежені інституційні повноваження, позиціював себе як автономний політичний актор і виступав важливим фактором корекції політики правлячої коаліції. В березні 1994 р. критична промова президента в парламенті стала одним із стимулів для висловлення депутатами недовіри прем’єру В.Мечіару. З того часу В.Мечіар не тільки різко критикував президента М.Ковача, але й за будь-яку ціну намагався позбавити його посади.

Навесні 1995 р. парламентським органом, що контролював діяльність Словацької інформаційної служби (СІС) і складався з провладних депутатів, була підготовлена критична доповідь щодо діяльності президента М.Ковача. В доповіді з досить ненадійними обґрунтуваннями М.Ковача звинувачено в тому, що президент незаконно використовував СІС для отримання інформації про державних діячів. На основі цих звинувачень парламентська більшість проголосувала за висловлення недовіри М.Ковачу, хоча цей крок парламентарів був юридично безглуздий, оскільки не передбачений конституцією Словаччини [8, с.186].

В контексті цих подій відбулося обмеження парламентом повноважень президента, які прямо не визначені конституцією, зокрема внесено поправки до законодавства про СІС (президент втратив своє право призначати і відкликати керівника СІС).

У зв'язку зі зміною керівництва СІС навесні 1995 року (новим її директором став близький до Мечіара І.Лекса), конфлікт між президентом і прем'єр-міністром досяг свого апогею. Його проявом було викрадення і вивезення до Австрії в серпні 1995 р. сина президента М.Ковача. Мотив викрадення – змусити президента під тиском обставин піти у відставку. За влучним порівнянням Л.Копечека, методи, що почали використовувалися на практиці в тодішній Словаччині, нагадували методи “бананової республіки” [8, с.186]. СІС під проводом Лекси організувала не тільки викрадення Ковача-молодшого, але й перетворилася на інструмент примусу та залякування опозиційних політиків, журналістів, і навіть представників церковної ієрархії (єпископ Р.Балаж), які критично виступали проти уряду В.Мечіара.

Але М.Ковач залишився на посаді, незважаючи й на інші утиски з боку владних сил – скорочення бюджету канцелярії президента, інституційні обмеження повноважень, тиск і заклики до відставки з боку інших державних осіб. Перш за все, в даній ситуації проявилася воля і відповідальність М.Ковача, відчутною була також підтримка президента словацьким суспільством, міжнародною спільнотою. Так в жовтні 1995 р. уряд Мечіара отримав ще два демарші ЄС та США, в яких, зокрема, були засуджені акції проти президента [18, с.117–119].

В проєкції відносин “президент-прем'єр” внутрішньополітичний розвиток в Словаччині був надзвичайно складний аж до зміни влади в 1998 р., що позначалося на стабільності функціонування демократичних інституцій та ефективній співпраці органів влади у представництві інтересів держави. В інтерв'ю Словацькому радіо 17.05.1996 р., відповідаючи на питання про можливості виходу з складної політичної ситуації в країні, прем'єр В.Мечіар обґрунтовував свої кроки наступним чином : “...поки Міхал Ковач буде президентом цієї країни, спокою не буде” [9].

Негативний міжнародний резонанс мала ситуація з проведенням загальнонародного референдуму у 1997 р. Відповідно до указу президента на референдум планувалося винести чотири питання: перші три, по суті, стосувалися вступу СР до НАТО, і одне окреме питання – про прямі вибори президента на всенародному голосуванні. Але останнє питання було предметом дискусії між правлячими та опозиційними силами і неодноразово розглядалося в Конституційному суді, рішення якого так і внесло ясності навіть за два дні до референдуму. Цим скористалася влада – питання про прямі вибори президента було вилучено з бюлетенів напередодні голосування за розпорядженням міністра внутрішніх справ Г.Крайчі. Нові бюлетені викликали протест опозиції, яка закликала виборців ігнорувати референдум. В результаті в голосуванні 23–24 травня 1997 р. взяло участь надзвичайно мало виборців – 9,5%.

26 травня Центральна виборча комісія визнала референдум недійсним через те, що в бюлетенях не були наявні всі питання. Це рішення ЦВК підтвердив пізніше в своїх рішеннях Конституційний суд. Згодом экс-міністр внутрішніх справ Г.Крайчі визнав свою

відповідальність за провал референдуму, але пояснив цю ситуацію наступним чином: “У мене було два варіанти – піти у відставку або реалізувати рішення уряду” [5].

Ситуація навколо референдуму є наглядною ілюстрацією як конфліктності політичних відносин, так і нестабільності інституційних правил в період 1994–1998 рр. Даючи оцінку наслідкам референдуму, В.Кривий зазначив: “Зрив референдуму не призвів до укріплення режиму В.Мечіара, а навпаки посилилося бажання йому опиратися. При чому це бажання посилилося, як серед опозиційних політичних партій, так і серед населення, у якого почуття сильного обурення сприяло перетворенню апатичної незгоди в рішучість змінити суспільно-політичні умови” [1, с.59].

Наслідком внутрішньополітичної діяльності уряду В.Мечіара було зниження міжнародного престижу Словаччини, як в очах Заходу, так і країн Вишеградської групи. Дії уряду неодноразово викликали протести ЄС та США. Кінець інтеграційним амбіціям уряду В.Мечіара поклало рішення Єврокомісії (липень 1997 р.) не рекомендувати Словаччину у якості кандидата на вступ до ЄС. В опублікованому документі “Agenda 2000” фіксується невиконання Словаччиною ряду вимог до кандидатів, зокрема зазначається, що “в Словаччині все ще існує розрив між конституційними положеннями і політичною практикою. Комісія стурбована тим, що правова держава і демократія все ще не достатньо укорінилися. Це вимагає більшої відкритості до опозиційних поглядів, належного функціонування державних інституцій і поваги до їх самостійної ролі в конституційному порядку” [3, с.40–41]. Виключення Словаччини зі списку кандидатів “першої хвилі” підтвердив самміт ЄС в Люксембурзі в грудні 1997 р. За час правління авторитарного уряду В.Мечіара Словаччина стала т. зв. “чорною вівцею” центральноєвропейського регіону.

Після референдуму опозиційні політики ясно зрозуміли, що здолати режим можна тільки об’єднавши свої зусилля, не дивлячись на ідейні розбіжності та особисті інтереси. 3 липня 1997 р. виникла Словацька демократична коаліція, склад якої утворили п’ять партій – три правоцентристські (ХДД, Демократичний союз, Демократична партія), Соціал-демократична партія Словаччини та Партія зелених Словаччини. Головною метою цього ідейно-гетерогенного виборчого об’єднання була співпраця на парламентських виборах у вересні 1998 р.

Новий стимул до більш тісного організаційного єднання опозиційних сил зумовила поправка до Закону про вибори, прийнята парламентською більшістю в травні 1998 р. [4]. Ця поправка мала чітко виражений антикоаліційний ефект, оскільки вимагала, щоб кожна партія коаліції досягала мінімального порогу в 5% голосів виборців для проходження до парламенту [4, с.1285]. Слід наголосити, що демократична практика не припускає зміну базових виборчих правил за такий короткий час до виборів. Але правлячі кола цілеспрямовано йшли на те, щоб ускладнити вільну конкуренцію політичних сил на парламентських виборах.

Під тиском цих дискримінаційних обмежень опозиційні сили почали змінювати свій статус і формально реєструватися як політичні партії. Так коаліція СДК трансформувалася у політичну партію “Словацька демократична коаліція”, членами якої стали 150 кандидатів у виборчому списку. При цьому “материнські партії”, що утворили СДК, не розпалися, але й участі у виборах не брали. Організаційно відреагували на прийняття “антикоаліційного” закону і партії, що представляли інтереси угорської національної меншини. В 1998 р. Угорський християнсько-демократичний рух (УХДР), рух “Співіснування” й Угорська громадянська партія (УГП) об’єдналися в Партію угорської коаліції (ПУК).

Перед виборами 1998 р. владі протистояли дві потужні партії, які становили ядро і водночас означили широкі ідеологічні контури “антимечіарівського табору”. Ситуація навколо виборів характеризувалася високим ступенем суспільної та політичної поляри-

зації, призвела до виразної концентрації у партійному середовищі опозиції, що зрештою й зумовило поразку режиму В.Мечіара.

Вибори 25–26 вересня 1998 р. були поворотними у розвитку Словацької республіки, оскільки завдяки перемозі опозиції, змінили формат парламентсько-урядового представництва політичних сил, демократизували відносини у площині “влада–опозиція”, і, як наслідок, повернули країну на шлях європейського розвитку.

Таким чином розгляд резонансних подій та фактів внутрішньополітичного розвитку Словаччини в 1994–1998 рр. засвідчив, що декларативно проголошуючи правову державу, захист демократичних свобод, курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію, на практиці правляча авторитарно-популістська коаліція на чолі з В.Мечіаром орієнтувалася на концентрацію влади у формі т. зв. “державно-партійного корпоративізму” [11, с.85], обмеження дієвості опозиції, ігнорування критики європейської спільноти, що зрештою зумовило зростання прояву т.зв. “дефіциту демократії” в політичній системі. Однак опір громадськості, діяльність опозиції, реакція міжнародної спільноти, інституційний дизайн не дозволили зміцнитися в Словаччині в 1994–1998 рр. Авторитарному політичному режиму.

1. Кривый В. Разграничительные линии в словацком обществе: множество режимов, коммунизм и индустриальная модернизация / Владимир Кривый // Опыт демократических преобразований Словакии / сост. и общ. ред. : М. Бутора, Г. Месежников, М. Коллар. – Братислава : Институт общественных проблем, 2007. – С. 54–65.
2. Малова Д. Конституционный суд в Словакии: Политический взгляд / Д. Малова // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 1 (30). – С. 26–37.
3. Agenda 2000 – For a stronger and wider Union // Bulletin of the European Union. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1997. – Supplement 5/97. – 138 pp.
4. Zákon č. 187/1998 z 20. maja 1998 ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov // Zbierka zákonov. – Čiastka 68. – S. 1278–1287.
5. Belej M. Krajčí priznal zodpovednosť za zmarené referendum [Електронний ресурс] / Martin Belej. – Режим доступу : <http://korzar.sme.sk/c/4628665/krajci-priznal-zodpovednost-za-zmarene-referendum.html>.
6. Bútora M. Diagnóza, ktorá nepustí (Sedem kontextov ekonomických sľubov a realít) / Martin Bútora, Grigorij Mesežnikov, Zora Bútorová // Sľuby a realita. Slovenská ekonomika 1995–1998 / Juraj Borgula... [et al.] – Bratislava : M.E.S.A 10 – Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy, 1998. – S. 11–21.
7. Demarš Európskej únie ktorú odovzdali veľvyslanci NSR a Francúzska prezidentovi SR, predsedovi vlády SR a predsedovi NR SR // Dokumenty doby 1990–2000 / Šimulčík Ján [Zost.]. – Prešov : Vyd. Michala Vaška, 2002. – 200 s.
8. Kopeček L. Demokracie, diktatury a politické stranictví na Slovensku. 1 vyd. / Lubomír Kopeček. – Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2006. – 347 s.
9. Kotian R. Dokedy tu nebude pokoj? [Електронний ресурс] / Róbert Kotian. – Режим доступу : <http://www.sme.sk/c/2110708/dokedy-tu-nejbude-pokoj.html>.
10. Leško M. Mečiar a mečiarizmus : politik bez škrupúl?, politika bez zábran / Marián Leško. – Bratislava : VMV, 1996. – 239 s.
11. Malová D. Reprezentácia záujmov: od prevodových pák k štátne-stranickému korporativizmu? / Darina Malová // Slovensko : problémy konsolidácie demokracie : spor o “pravidlá hry” pokračuje / editor Soňa Szomolányi. – Bratislava : Slovenské združenie pre politické vedy ; Nadácia Friedricha Eberta, 1997. – S. 85–99.
12. Memorandum vlády Slovenskej republiky k žiadosti SR o členstvo v Európskej únii [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sme.sk/c/2125043/memorandum-vlady-slovenskej-republiky-k-ziadosti-sr-o-clenstvo-v-europskej-unii.html>.
13. Programové vyhlásenie vlády SR od 13. 12. 1994 do 30. 10. 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/1163/programove-vyhlasenie-vlady-sr.html>.
14. Stenografická správa o 2. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 4. novembra 1994. – 175 s.
15. Szomolányi S. Aky režim sa vynára na Slovensku / Soňa Szomolányi // Slovensko : problémy konsolidácie demokracie : spor o “pravidlá hry” pokračuje / editor Soňa Szomolányi. – Bratislava : Slovenské združenie pre politické vedy ; Nadácia Friedricha Eberta, 1997. – S. 7–25.
16. Štatistický úrad Slovenskej republiky [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.statistics.sk/>