

В. В. ЛЕМАК
В. В. КОПЧА

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК СЛОВАЧЧИНИ У СКЛАДІ ЧССР
В 60–80 РОКИ ХХ СТ.: ПОЛІТИЧНІ І ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Досліджуються процес конституційного розвитку Словаччини у складі ЧССР в 60–80 роки ХХ ст. Прийняття конституційного закону 1968 р. розглядається як спеціальний закон, що урегулював процес федералізації в цій країні. Також проаналізовано чинне на той час законодавство і політична практика ЧССР, що дозволило сформулювати основні фактори, котрі впливали на процес утворення і функціонування Словаччини у складі чехословацької федерації.

Ключові слова: конституційний розвиток, федералізація, конституційний закон, територіальний устрій.

Исследуются процесс конституционного развития Словакии в составе ЧССР в 60–80 годы ХХ в. Принятие конституционного закона 1968 г. рассматривается как специальный закон, урегулировал процесс федерализации в этой стране. Также проанализированы действующее на то время законодательство и политическая практика ЧССР, что позволило сформулировать основные факторы, повлиявшие на процесс образования и функционирования Словакии в составе чехословацкой федерации.

Ключевые слова: конституционное развитие, федерализация, конституционный закон; территориальное устройство.

This article investigates the process of constitutional development in Slovakia within Czechoslovakia in 60–80 years of the twentieth century. The adoption of constitutional law in 1968 year is regarded as a special law that resolved the process of federalization in the country. Also analyzed legislation and political practice Czechoslovakia, which allowed to formulate the main factors that influenced the formation and functioning of Slovakia within the Czechoslovak federation.

Key words: constitutional development, federalization, constitutional law, division.

Аналіз конституційного розвитку Словацької Республіки як наукове завдання є актуальним з кількох доводів. По-перше, державно-правова історія Словаччини у ХХ столітті за багатьма параметрами є подібною до вітчизняної історії держа-

© ЛЕМАК Василь Васильович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України, завідувач кафедри Ужгородського національного університету

© КОПЧА Василь Васильович – кандидат юридичних наук, доцент Ужгородського національного університету

ві і права. По-друге, Словацька Республіка та етапи суверенізації у своєму конституційному будівництві вирішувала практично ті ж проблеми, що й Україна. Разом із тим, для вітчизняної науки історії держави і права цікавим виступає розкриття статусу Словаччини у складі Чехословаччини у вказаний хронологічний період.

Автори ставлять перед собою завдання розкрити особливості конституційно-правового розвитку Словаччини у складі Чехословаччини в 60-80 роки ХХ століття.

Чехословацька соціалістична республіка (ЧССР), створена після «лютневої революції» 1948 р., відзначалася всіма атрибутами централізованої держави. Причому про унітарний територіальний устрій країни можна впевнено говорити не лише з огляду на державний режим та особливості політичної системи ЧССР, в якій домінувала централізована Компартія Чехословаччини. Таке твердження ґрунтується не лише на фактичній, а й на юридичній основі. До прикладу, Законом «Про територіальний поділ держави» від 9 квітня 1960 р. за № 36 ЧССР проголошувалася єдиним державним утворенням, яке складається з м. Праги, 10 країв і 108 округів. Словаччина як територіальна складова держави, позбавлена державно-правового статусу, цілком втратила свою особливість в цьому плані. На традиційній території цієї частини країни було створено 3 краї. Навіть назва «Словаччина» у цьому законодавчому акті жодного разу не згадується¹. Це означало, що з формально-юридичної точки зору ЧССР виступала унітарною централізованою державою.

Відзначимо, що з точки зору державного режиму в Чехословаччині цього періоду функціонувала одна з моделей «східноєвропейського соціалізму», суть якого полягає в тоталітарному режимі радянського зразка².

Хоча схвалена Національними зборами 11 липня 1960 р. нова Конституція ЧССР не змінила державно-територіального устрою країни, державно-правовий статус Словаччини було вперше виокремлено. Це визнавалося навіть радянськими дослідниками проблеми³. Відповідно до ч. 2 ст. 1 Конституції проголошувалося, що «Чехословацька соціалістична республіка є єдиною державою двох рівноправних народів – чехів та словаків». Одночасно положеннями ч.3 ст. 2 Основного закону визначалося, що представницькими органами в ЧССР виступають Національні збори (загальнодержавний законодавчий орган), Словацька національна рада (далі СНР), народні комітети (місцеві органи державної влади). Це означало, що Конституція 1960 р. все ж передбачила певну специфіку в організації органів державної влади для Словаччини: для цієї територіальної складової передбачалося створити Словацьку національну раду (нормотворчий орган) та її Президію (виконавчий орган). Статті 74-85 глави шостої (з назвою «Словацька національна рада») визначали статус цього державного органу. Відповідно до ч.1 ст. 73 СНР є органом державної влади і управління Словаччини, котрий обирається строком на чотири роки. До повноважень цього органу належало, в першу чергу, вирішення законами СНР питань національного чи регіонального розвитку, оскільки для забезпечення всебічного господарського і культурного розвитку Словаччини необхідна спеціальна регламентація, а також вирішення питань законами СНР у випадках, коли її на це уповноважать Національні збори (ст. 74 Конституції)⁴. Інша територіальна частина держави - Чехія - не мала навіть подібних органів. Територіальний устрій, отже, відзначався асиметричним характером. В умовах діючого режиму така територіальна організація чехословацької держави обґрунтовувалася пропагандистськими аргументами про «єдність чехо-

словацького народу», «фактичну рівноправність чехів і словаків», їх «право на самовизначення» тощо.

Питання державно-правових взаємин чеського і словацького народів як одне з ключових постало в процесі часткових політичних реформ першої половини 1968 р. Демократизація політичного життя країни, котру пізніше стали називати «празька весна»⁵, часткове відновлення свобод призвело до різкого зростання руху за певний ступінь державності в Словаччині. Відзначимо, що пізніше у підсумковому документі КПЧ з назвою «Уроки кризового розвитку в Компартії Чехословаччини і суспільстві після XIII з'їзду КПЧ», прийнятому пленумом ЦК КПЧ у грудні 1970 р. демократичні реформи першої половини 1968 р. та їх програма оцінювалися в такий спосіб: «Чисельні факти підтверджують, що в 1968 р. у нас утворилася широка антикомуністична коаліція і сформувалася нова структура політичної системи, котра фактично відроджувала становище, яке існувало до Лютого 1948 р. і в якій чітко проявлялися навіть елементи домюнхенської буржуазної республіки»⁶.

Справедливо буде відзначити, що об'єктивно навіть часткова демократизація стала передумовою федералізації держави. На початку липня 1968 р. розробкою принципів вирішення цієї проблеми стала займатися спеціально створена для цього комісія Уряду ЧССР. В основі федерації мав бути так званий «демократичний соціалізм» (основний програмний лозунг лідерів «празької весни»), саме демократичний процес мав стати гарантією здійснення федералізації держави. Шляхом федералізації всієї політичної системи федеративна держава планувалася як добровільний союз двох рівноправних народів, їх двох «рівно-державних» частин. Федерація мала бути заснована «знизу», на основі угоди чеського і словацького національно-політичних представницьких органів – національних рад. Спірними з самого початку процесу становлення федерації виступали такі питання як: заборона принципу більшості при прийнятті рішень (представники Словаччини за присутності такого принципу постійно перебували б у меншості в усіх вищих державних органах) і паритетність у формуванні парламенту і уряду. Пропонувалося також, щоби для схвалення певних законів необхідною була більшість голосів у федеральному парламенті депутатів, обраних як від Чехії, так і від Словаччини⁷.

Прагнення до певної форми власної державності охопило й частину словацької комуністичної номенклатури, причому настільки, що Словацька національна рада ще в березні 1968 р. офіційно поставила вимогу про рівноправність двох народів на основі федеративного зв'язку між ними. Набагато менш активніше за федералізацію країни виступали представники традиційних чеських територій. Національні збори ЧССР 24 червня 1968 р. схвалили окремий конституційний закон «Про підготовку федеративного впорядкування Чехословацької федеративної республіки»⁸. Відповідно до ст.1 цього законодавчого акту державно-правове врегулювання стосунків чеського і словацького народів буде здійснено конституційним законом, для схвалення якого необхідною є згода принаймні трьох п'ятих від загальної кількості депутатів Національних зборів, обраних у чеських краях, і принаймні трьох п'ятих від загальної кількості депутатів, обраних у краях Словаччини. Під час прийняття названого законопроекту депутати від обох частин республіки повинні голосувати окремо. Завдання, пов'язані з підготовкою до федерального впорядкування, покладалися на Чеську національну раду (ЧНР) і Словацьку національну раду (СНР). Так як Чеська національна рада на той час не

функціонувала, законом передбачалося її створення як «тимчасового органу конституційного і політичного представництва чеського народу». Згідно ст.4 Закону склад ЧНР формувався Національними зборами за поданням Національного фронту з числа депутатів Національних зборів, обраних з чеських країв, а також з числа відомих представників громадського життя чеського народу, котрі не були депутатами Національних зборів.

Отже, процес федералізації став урегульованим спеціальним законом. Цей процес мав завершитися в день 50-річчя з часу заснування першої Чехословацької республіки, - 28 жовтня 1968 р., - прийняттям конституційного закону про федерацію⁹.

26 липня 1968 р. президія Уряду і ЦК КПЧ на спільному засіданні підвели підсумок дискусії й остаточно погодили всі спірні питання. Було вирішено, зокрема, що мають бути створені двопалатні Федеральні збори (законодавчий орган на рівні федерації), а також погоджено механізм формування федерального уряду – голови урядів Чеської соціалістичної і Словацької соціалістичної республік стануть заступниками голови федерального уряду. Відкритим питанням залишилася назва федерації. 7 серпня 1968 р. було виголошено «Проект федеративного впорядкування Чехословацької республіки», в якому відзначалося, що саме демократизація ЧСР є передумовою виникнення справедливої федерації. Цей документ був винесений на так зване «всенародне обговорення», практиковане в соціалістичних країнах. На цьому процес реформи територіального устрою в країні припинився¹⁰.

Справа в тому, що 21 серпня 1968 р. на територію Чехословаччини з метою припинення демократизації політичної системи, відходу від «соціалістичних принципів», були введені війська п'ятьох держав - членів Організації Варшавського Договору, серед яких основну масу склали частини Радянської Армії. Всього до країни без дозволу її законних органів влади було введено близько півмільйона солдат і офіцерів, 6300 танків і 2 тисячі гармат¹¹. Невдовзі розпочався процес так званої «нормалізації» суспільного життя ЧСР, тобто повернення до неосталіністської моделі соціалізму.

Базові положення майбутньої союзної держави чехів і словаків були сформульовані в деклараціях Словацької національної ради 6 вересня і Чеської національної ради 18 вересня 1968 р. У них виголошувалося, що національні держави поступаються частиною суверенітету федерації і що будуть рівноцінно сформовані національні (республіканські) і федеральні органи влади. У жовтні обидві національні ради провели ряд спільних засідань у м. Брно, в ході яких і було завершено роботу над текстом проекту конституційного закону. Остаточного його схвалила Політична комісія ЦК КПЧ (О. Чернік, А. Дубчек, Й. Сморковські, Г. Гусак, П. Колотка, О. Клокоч, Ч. Цісарж)¹².

27 жовтня 1968 р., напередодні 50-річчя з часу проголошення першої Чехословацької республіки, Національні збори схвалили Конституційний закон про чехословацьку федерацію за № 143. З формальної точки зору цей законодавчий акт складається з 8 глав і 151 статті. Його структура має такий вигляд: Преамбула, «Основні положення» (перша глава), «Розподіл повноважень між федерацією і республіками» (друга глава), «Федеральні збори» (третья глава), «Президент Чехословацької соціалістичної республіки» (четверта глава), «Уряд ЧСР» (п'ята глава), «Конституційний Суд ЧСР» (шоста глава), «Державні органи ЧСР» (сьома глава), «Загальні, перехідні і заключні положення» (восьма глава)¹³.

Необхідно відзначити, що Конституційний закон про чехословацьку федерацію своїми положеннями вніс зміни й до діючої в той час Конституції ЧССР 1960 р., зокрема щодо розуміння чехословацької держави, структури і повноважень її вищих органів влади. Основний закон 1960 р. продовжував діяти в частині, що не протирічила Конституційному закону 1968 р.

Торкаючись змісту цього законодавчого акту, підкреслимо, що відповідно до ч.1 ст.1 Чехословацька соціалістична республіка проголошувалася «федеративною державою двох рівноправних братніх народів - чехів і словаків». Формулювалося також, що в основі федерації є добровільний союз рівноправних національних держав чеського і словацького народів, заснованих на праві на самовизначення кожного з них. Було визначено, що територія ЧССР складалася з територій двох республік, а її кордони могли бути змінені лише конституційним законом федерального парламенту. Кордони кожної з республік могли бути змінені конституційним законом їх національних рад.

Окрема глава (ст.ст. 7-28) Конституційного закону присвячена розподілу компетенції між федерацією та її суб'єктами. Так, відповідно до ч. 1 ст. 7 до виключного відання ЧССР належали такі питання як зовнішня політика, приєднання до міжнародних договорів, представництво ЧССР у міжнародних відносинах, вирішення питання війни і миру, оборона, валюта, федеральне законодавство і адміністрація у сфері відання федерації, контроль за діяльністю федеральних органів, охорона федеральної конституційності тощо. Відзначимо, що на основі цього Конституційного закону перебудові підлягала вся система державних органів ЧССР. Істотних змін зазнала також організація державної влади в республіках-суб'єктах ЧССР. По-перше, відзначимо, що уже в обох республіках (не лише в Словаччині) були засновані національні ради, котрі проголошувалися на відповідній території «представниками національного суверенітету, самобутності і вищими органами державної влади». Одночасно національні ради виступали єдиними законодавчими органами в республіках. Чеська національна рада складалася з 200 депутатів, Словацька – з 150 депутатів. Депутати обох представницьких органів обиралися строком на 5 років. Уряди в республіках призначалися і звільнялися Президіями їх національних рад¹⁴.

Передбачалося також заснування Конституційного Суду ЧССР як судового органу захисту конституційного ладу. Цей орган мав складатися з 12 членів, причому паритетне представництво обох республік в ньому забезпечувалося в такий спосіб, що 4 судді і 2 резервні судді мали обиратися з числа громадян Чеської соціалістичної республіки і стільки ж - із числа громадян Словацької соціалістичної республіки¹⁵.

Конституційний закон про чехословацьку федерацію №143, схвалений 27 жовтня 1968 р., набув чинності з 1 січня 1969 р. До речі 27 жовтня 1968 р. було схвалено ще один Конституційний закон – «Про статус національностей в ЧССР»¹⁶, який визначав права громадян ЧССР угорської, німецької, польської і української національностей. Представникам усіх цих національностей (термін «національні меншини» цей закон не вживає) забезпечувалося: а) право на освіту рідною мовою; б) право на всебічний культурний розвиток; в) право вживати свою мову при спілкуванні з державними службовцями в місцях їх компактного проживання; г) право на об'єднання в національно-культурні організації; д) право на друк та інформацію на рідній мові. Очевидно, що й цей законодавчий акт слід розглядати в системі заходів щодо «нормалізації» та «консолідації» чехословацького суспільства.

Необхідно завважити, що Конституційний закон про чехословацьку федерацію став лише першим (хоч і основним) кроком до створення конституційної системи ЧССР як федеративної держави. Протягом 70-80-х років приймалися нові нормативні акти, що врегульовували діяльність окремих владних інституцій ЧССР. Так уже в 1970 р. (№125) було схвалено Конституційний закон про внесення змін до Конституційного закону 1968 р., який, по-перше, посилював юрисдикцію федерації щодо забезпечення єдиної економічної системи, єдиного планування і бюджету, а по-друге, встановлював (на зміну ст. 5 закону 1968 р.), що в ЧССР громадянство є єдиним і кожен громадянин ЧССР на всій її території володіє рівними правами і рівними обов'язками¹⁷. У 1970 р. Федеральними зборами ЧССР було схвалено ще цілий ряд законів: про визначення повноважень ЧССР у сфері внутрішнього порядку і безпеки (№ 128), про повноваження федеральних міністерств (№ 133), про правила державного бюджету чехословацької федерації (№ 134), про народногосподарське планування (№ 145)¹⁸.

Після перебудови публічної влади на основі конституційного закону 1968 р. Чехословаччина перетворилася в одну з соціалістичних федерацій, поряд з Союзом РСР та СФРЮ. Тому її основні характеристики засвідчують як про прояв закономірностей складних за територіальним устроєм держав з комуністичними системами, так і про істотну специфіку.

У другій половині 80-х років, відзначимо, мали місце перші спроби реформування конституційних основ чехословацької федерації. Так, зокрема, на XVII з'їзді КПЧ у 1986 р. констатувалося, що «прийшов час для підготовки нової Конституції Чехословацької республіки». Проте про підготовку республіканських конституцій на тому форумі не говорилося зовсім. Реально робота щодо підготовки проекту нової федеральної конституції розпочалася лише в 1987 р. 31 жовтня 1989 р. підготовлений проект був винесений на позачергове засідання Словацької національної ради, але був відхилений з мотивів його «унітаристського» характеру¹⁹.

Аналіз чинного законодавства і політичної практики ЧССР дозволяє сформулювати основні фактори, котрі впливали на процес утворення і функціонування Словаччини у складі чехословацької федерації.

Перше – федералізація Чехословаччини стала складовою частиною процесу «нормалізації», тобто керованого з СРСР процесу стабілізації політичної ситуації в країні на основі засад згортання демократичних перетворень першої половини 1968 р., відновлення тоталітарних методів контролю і управління суспільства, усунення з державного і партійного апарату демократично налаштованих осіб.

«Нормалізація» розпочалася із введенням на територію Чехословаччини 21 серпня 1968 р., як уже вище відзначалося, військ п'яти держав-членів ОВД й тимчасового інтернування частини політичного керівництва ЧССР. Військова присутність «братніх» країн стала опорою процесу відновлення недемократичних порядків.

Друге – на реалізацію норм Конституційного закону про чехословацьку федерацію 1968 р. впливав не лише політичний режим, а й форма правління. Аналіз структури вищих органів державної влади, розмежування повноважень між ними свідчить про наявність у Чехословаччині того періоду форми державного правління, котру позначають нині як «радянська республіка». До основних її параметрів в ЧССР належать такі, як: а) відсутність (навіть формально) принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (в ЧССР конституційно Федеральні збори мали статус «вищого» державного органу); б) функціо-

нування ієрархічної системи квазіпредставницьких органів, вищий з яких здійснює законодавчі функції; в) контроль однієї партії за виборами.

Саме вплив наведених факторів призвів до того, що окремі положення Конституційного закону 1968 р. так і не були реалізовані до падіння комуністичної системи в Чехословаччині в 1989 р. По-перше, так і не було створено Федерального конституційного суду та органів конституційної юрисдикції в обох республіках. По-друге, національними радами суб'єктів федерації, в тому числі Словаччини, не були схвалені конституції республік. Це засвідчувало, що навіть з формально-юридичної точки зору Чехословацька соціалістична республіка не набула класичних ознак федерації, а її суб'єкти не набули конституційного оформлення навіть на рівні союзних республік СРСР. Тобто навіть з формально-юридичної точки зору, Словацька Республіка не набула атрибутів суб'єкта соціалістичної федерації.

1. *Zakon ze dne 9 dubna 1960 o uzemnim ileneni statu* // Sb. zakonů ISSR и. 36/1960. – S. 98–100. **2. *Новопашин Ю.С.*** Восточноевропейский социализм» как объект исследования (вместо введения) // «Восточноевропейский социализм»: становление режима, попытки его модификации, причины краха: Сб. статей / Отв. ред. Марьина В.В., Новопашин Ю.С. – М., 1992. – С. 4–11. **3. *Синельникова Р.Д.*** Державне право зарубіжних соціалістичних країн. – К.: Вид-во КДУ ім. Т.Г. Шевченка, 1966. – С. 74–76. **4. *Ustava Iieskoslovenske socialisticke republiky ze dne 11. mervence 1960*** // Sb. zakonů ISSR и. 100/1960. – S. 304–306. **5. *Латыш М.В.*** «Пражская весна» и реакция Кремля. – М., 1998. – 383 с. **6. *Уроки кризисного развития в Компартии Чехословакии и обществе после XIII съезда КПЧ.*** Документ, принятый на пленуме ЦК КПЧ в декабре 1970 г. – М., Политиздат, 1971. – С. 32–39. **7. *Tatkaliak J.*** Ku vzniku ieskoslovenskej federácie roku 1968 // *Idea Iieskoslovenska a Stuedni Evropa. Sbornik ршisрmкц z konference konane k 75 ugooi 28. шijna 1918 v Brnm a v Martinm ve dnech 28–30. шijna 1993* / Redakce univ. prof. S. Kuierova a kol. – Brno: Nakladatelstvi Doplnmk, 1994. – S. 175. **8. *Ustavni zakon ze dne 24. mervna 1968 o ршisрmвm federativniho usрoшadani Iieskoslovenske socialisticke republiky*** // Sb. zakonů ISSR и. 77/1960. – S. 217–218. **9. *Рмчота В.*** Iieskoslovenske ъstavni dmjiny // *Průvnik*, 1991. – № 4. – S. 280. **10. *Tatkaliak J.*** Ku vzniku ieskoslovenskej federácie roku 1968 // *Idea Iieskoslovenska a Stuedni Evropa. Sbornik ршisрmкц z konference konane k 75 ugooi 28. шijna 1918 v Brnm a v Martinm ve dnech 28–30. шijna 1993* / Redakce univ. prof. S. Kuierova a kol. – Brno: Nakladatelstvi Doplnmk, 1994. – S. 176. **11. *Pecka J.*** A kol. *Sovmтskб armбda v Iieskoslovensku 1968–1991: Chronologicкэ ршеhled.* – Praha: Ёstav pro soudobe dmjiny AV IIR, 1996; *Purica M.* *Dejiny Slovenska a Slovбkov.* Bratislava: Slovenskй pedagogickй nakladatesstvo, 1995. – S. 250. **12. *Tatkaliak J.*** Ku vzniku iesko-slovenskej federácie roku 1968 // *Idea Iieskoslovenska a Stuedni Evropa. Sbornik ршisрmкц z konference konanй k 75 vэgoиn 28. шijna 1918 v Brnm a v Martinm ve dnech 28–30. шijna 1993* / Redakce univ. prof. Stanislava Kuierovб a kol. – Brno: Nakladatelstvn Doplnmk, 1994. – S. 176. **13. *Ustavni zakon ze dne 27. шijna 1968 o ieskoslovenske federaci*** // Sb. zakonů и. 143/1968. – S. 381–401. **14. Ibidem.** **15. *Rozhodovacia иinnosк Ёstavneho sьdu Slovenskej republiky 1993–1997*** / *Zodpovednэ redaktor Kresak P.* – Bratislava: Kalligram, 1999. – S. 22–23. **16. *Ustavni zakon ze dne 27. шijna 1968 o postaveni narodnosti v Iieskoslovenske socialisticke republice*** // Sb. zakonů ISSR и. 144/1968. – S. 402–403. **17. *Ustavni zakon ze dne 20. prosince 1970, ktorym se mmni a doplcuje ustavni zakon и. 143/1968 Sb., o ieskoslovenske federaci*** // Sb. zakonů ISSR и. 125/1970. – S. 569–573. **18. *Gбl F.*** Iieskoslovensko v rokoch 1968–1990 // *Aktuбlne oтbзky historyie II. Zbomnk prednбlоk. Zodpovednэ redaktor Gбl F.* Vydalo Metodickй centrum Banskб Bystrica, 1993. – S. 124–125. **19. *Chovanec J.*** Ku geneze samostatnosti Slovenskej republiky // *Slovakia plus. Sbornik prispevkov zo h. Zasadnutia Stalej konferencie slovenskej inteligencie, konaneho v droch 26.–28. novembra 1997 v Iiastej-Papierniike.* – Bratislava, 1998. – S. 82–83.