

## **Defective Democracy a comparison of the illiberal transformations in Hungary and Poland**

The processes of transformation of liberal democracy in Hungary and Poland are studied. The problem of constructing a democratic institutional landscape is researched. It focuses on the radicalism of the ruling parties, the growth of populism. The main manifestations of the pressure of power on the institutions of liberal democracy are revealed. Particular attention is paid to the study of the forms of pressure regimes constructed by the parties „Fidesz” in Hungary and „PiS” in Poland on non-governmental organizations, the media, judicial bodies.

*Keywords: defective democracy, illiberal democracy, Hungary, Poland.*

## **Дефектна демократія: порівняння неліберальних трансформації Угорщини та Польщі**

Вивчаються процеси трансформації ліберальної демократії в Угорщині та Польщі. Досліджено проблеми побудови демократичного інституційного ландшафту. Акцентовано на радикалізмі правлячих партій, рості популізму. Розкрито основні прояви тиску влади на інститути ліберальної демократії. Особливу увагу приділено вивченню форм тиску режимів, сконструйованих партіями «Fidesz» в Угорщині та «PiS» у Польщі на неурядові організації, медіа, судові органи.

*Ключові слова: дефектна демократія, неліберальна демократія, Угорщина, Польща.*

Актуальність теми зумовлена формуванням в останнє десятиліття в країнах Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) режимів неліберальної демократії, які є загрозливими в контексті цінностей правової, демократичної держави. Сучасний політичний процес у цьому регіоні Європи доводить: позиціонування країною себе як демократичної не засвідчує її безумовної характеристики як такої. За демократичним фасадом можуть маскуватися різноманітні деформації: обмеження свободи слова, права на асоціації, тиск на судочинство тощо. В останнє десятиліття у світі спостерігається значне погіршення якості демократії. Значно більше країн останніми роками зазнають невдач у демократизації, аніж тих, які досягли поступу. При цьому такі процеси характерні не лише для слабко розвинених держав, а й для держав-учасниць ЄС, таких як Польща, Угорщина, Словаччина, Хорватія

та ін. Аналіз таких дефектів демократії на прикладі Угорщини періоду 2010-2018 рр. та Польщі періоду 2015-2018 рр. становить мету дослідження, яке підготовлене на основі методології неінституціоналізму.

Більшість посткомуністичних країн ЦСЄ упродовж останніх трьох десятиліть переймають від Заходу зовнішні атрибути ліберальної демократії (вибори, формально демократична конституція, багатопартійність тощо). При цьому є істотні труднощі в реалізації на практиці таких засадничих принципів демократії як верховенство права, поділ влади та ін. Таке відхилення зумовило образну оцінку нових режимів як «демократій зі зламаним хребтом» (broken back democracy)<sup>1</sup>. Увиразненість в сучасному політичному процесі більшості країн ЦСЄ таких деформацій започаткувало в політологічному дискурсі дослідницький напрям вивчення «якості демократії».

У 2008 р., напередодні міжнародної фінансової кризи, Світовий банк опублікував доповідь<sup>2</sup>, де відзначено: ера демократичного переходу в ЦСЄ закінчилася, бо усі країни, що вступили до ЄС у 2004 та 2007 рр. діють як ліберальні демократії. Було оптимістично констатовано, що тут створено стабільні інституції, котрі гарантують демократію. Але з позицій сьогодення ці твердження оцінюються критично. Навіть ставиться питання про те, чи не була прихильність окремих країн до ліберальної демократії вимушеною та тимчасовою задля приєднання до ЄС, адже завершивши євроінтеграційний процес окремі країни почали нехтувати базовими принципами ліберальної демократії<sup>3</sup>.

Ф. Закарія<sup>4</sup> ще в 1997 р. першим зацентрував на перспективах ліберальної демократії. Ця тематика піднімалася найперше у межах транзитологічних досліджень. Але саме динамічні зміни в Угорщині починаючи від 2010 р. стали поворотним моментом у формуванні наукового інтересу до проблематики еволюції неліберальної демократії у посткомуністичних країнах ЦСЄ. Вони спричинили питання: чи ці зміни унікальні як віддзеркалення історичного спадку Угорщини, а згодом - і Польщі, або ж це тенденція у світі? Процеси, які відбуваються в низці країн, дозволяють сформулювати робочу гіпотезу про зростання ареалу неліберальної демократії в останнє десятиліття. Нині ці процеси потребують аналізу, що актуалізує тематику, порушену в статті.

**Кейс Угорщини.** Специфіка Угорщини полягає в тому, що на відміну від багатьох країн ЦСЄ, процес демократизації тут був порівняно простим. Країна послідовно реформувалася та першою з-поміж посткомуністичних держав подала заявку на вступ до ЄС (березень 1994 р.). Та, попри друге десятиліття членства в ЄС, нині Угорщина

<sup>1</sup> R. Rose, W. Mishler, C. W. Haerpfer. *Democracy and its alternatives. Understanding post-communist societies*. Baltimore 1998.

<sup>2</sup> A. Alam, P. Anós, F. Casero Khan, C. Udomsaph, *Unleashing prosperity: productivity growth in Eastern Europe and the former Soviet Union*. Washington, The World Bank 2008. 275 s.

<sup>3</sup> A. Shekhovtsov, *Is Transition Reversible? The Case of Central Europe*. Legatum Foundation. URL: <https://lif.blob.core.windows.net/lif/docs/default-source/publications/is-transiting-reversible-the-case-of-central-europe-january-2016.pdf?sfvrsn=8> [odczyt: 21.11.2018].

<sup>4</sup> F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, „Foreign Affairs”, 1997 nr 76 (6), s. 22-43.

має великі проблеми побудови демократичного інституційного ландшафту; політика держави радикалізується, зростає вплив популістів<sup>5</sup>.

Серед причин піднесення популярності партії «Fidesz» є наслідки кризи 2008 р., яка зробила електорат уразливим. Високі рейтинги партії «Fidesz», а також разюча, як для праворадикального партійного сегмента, популярність партії «Йоббік» можуть бути пояснені крізь призму наслідків цієї кризи та висхідного невдоволення населення соціально-економічними показниками, наявним на той момент політичним порядком. Напередодні 2010 р. (й упродовж наступних років) зріс попит саме на авторитарну політику за одночасного ослаблення угорського громадянського суспільства, падіння довіри до ринкової економіки. Отже, «Fidesz» прийшла до влади на хвилі сильного соціального невдоволення. Виборча програма партії підживлювала ці настрої аргументами про те, що у 1989-1990 рр. реального переходу не було, бо попередня номенклатура зуміла трансформувати свою втрачену політичну силу на економічний вплив; тепер же (2010 р.) настав час для нового політичного порядку, який буде встановлений завдяки «революції виборчих скриньок». Відтак від 2010 р. Угорщина переживає відхід від ліберальної демократії.

Найперше ці процеси відобразилися в новій Конституції Угорщини (вступила в дію у 2012 р.), яку неформально характеризують як «європейську неслухняність». Вона розроблялася без цивілізованих дебатів. Усі обговорення проходили за участю лише представників правлячих партій. Невдовзі (березень 2013 р.) до неї внесено зміни, що свідчить про конституційно-правову турбулентність країни.

Серед суперечливих норм Конституції Угорщини відзначимо: скасування права Конституційного суду Угорщини посилатися на власні рішення, прийняті до вступу в дію нового Основного Закону; обмеження низки прав цього судового органу; визначення сімейних зв'язків виключно як заснованих на шлюбі та зв'язків між батьками та дітьми, а шлюбу – як добровільного союзу чоловіка та жінки (заперечення одностатевих шлюбів); наділення парламенту правом через прийняття органічних законів визначати критерії віднесення частини релігійних організацій до «церков», що зумовить нерівність правового статусу релігійних організацій у залежності від наявності статусу «церкви»; заборона в періоді виборчих кампаній до угорського парламенту та Європарламенту розмішувати агітаційні матеріали в приватних медіа; наділення Голови Національного бюро юстиції широкими повноваженнями передавати справи з одного суду в інший та ін. Загалом нова конституція стала початком широкомасштабної атаки на ліберальну демократичну політику та практику в країні. Водночас В. Орбаном була обрана тактика, за якою Угорщина зберігає членство в ЄС, продовжує отримувати субсидії та пільги.

<sup>5</sup> I. Kabantseva, *Przeciwdziałanie korupcji przez społeczeństwo obywatelskie: analiza porównawcza doświadczenia Rumunii, Węgier i Polski*, „Studium Europy Środkowej i Wschodniej”, 2018 nr 9, s. 193-204.

Після зміни Основного Закону Угорщини парламентська більшість вирішує питання порядку денного фактично без будь-яких механізмів контролю, а незалежність як загальних судів, так і Конституційного суду фактично скасована. Скорочення повноважень Конституційного суду є важливою «перемогою» В. Орбана, позаяк цей судовий орган був чи не єдиною протиположною неліберально налаштованій парламентській більшості. За оцінками Угорського Гельсінського комітету, «уряду „Fidesz” вдалося сформувати Конституційний суд як лояльне тіло»<sup>6</sup>, відтак 11 із 15 суддів були призначені парламентською більшістю без консультацій з опозицією. Після 2010 р. члени та прихильники «Fidesz» фактично підпорядкували собі судову вертикаль. Саме члени цієї партії зайняли провідні позиції в аполітичних незалежних установах. Були ініційовані кампанії проти представників попередніх урядів та окремих частин інтелігенції<sup>7</sup>. Уряд В. Орбана та парламент, контрольований партією «Fidesz», розпочав наступ на опозицію, особливо соціалістів.

Від початку 2012 р. Європейська комісія відкрила низку проваджень щодо Угорщини; натомість В. Орбан почав застосовувати тактику «стратегічного відступу», аби ввести в оману демократичні інституції світу щодо справжнього стратегічного курсу. Фактично ж В. Орбан створив систему, в якій глава уряду необмежено впливає через централізацію влади та неформальні відносини на основі особистої залежності. На переконання угорської влади, європейські політичні системи не потребують системи стримувань і протиположних; натомість доречно посилювати співпрацю державних установ. Видається, що відбулася «приватизація» або ж ослаблення державою незалежних інституцій Угорщини, які традиційно є частиною системи стримувань і протиположних, відіграють ключову роль у забезпеченні верховенства права через поділ влади. В. Орбан, припускаємо, має за мету ліквідувати механізми стримувань і протиположних і навіть парламентську ротацію партій, позаяк центром політичного життя Угорщини визначає партію «Fidesz». Загалом неліберальна демократія спрямована на розбудову сильної виконавчої влади, що й успішно впроваджується в Угорщині.

Після внесення змін до Конституції був видозмінений виборчий закон: вибори проходять в один тур замість двох; скасовані обмеження щодо явки на голосування; за існуючої змішаної виборчої системи у ній збільшено частку депутатів, обраних за мажоритарною системою тощо. Виборчі округи почали створюватися так, щоб забезпечити додаткові преференції саме для «Fidesz»; надано права голосу угорцям-нерезидентам (це переважно лояльний до «Fidesz» електорат) тощо. Загалом ці зміни спрямовані на зміцнення позицій партії «Fidesz», забезпечення їй парламентської більшості.

Про намір побудови власне неліберальної демократії В. Орбан заявив у промові 2014 р., а після початку міграційної кризи у 2015 р. політик оголосив кінець епохи «ліберального

<sup>6</sup> Hungary's Government Has Taken Control of the Constitutional Court. URL: [helsinki.hu/en/hungarys-government-has-taken-control-of-the-constitutional-court](https://helsinki.hu/en/hungarys-government-has-taken-control-of-the-constitutional-court) [одczyт: 05.12.2018].

<sup>7</sup> A. Shekhovtsov, Is Transition Reversible? The Case of Central Europe. Legatum Foundation. URL: <https://lifblob.core.windows.net/lif/docs/default-source/publications/is-transiting-reversible-the-case-of-central-europe-january-2016.pdf?sfvrsn=8> [одczyт: 21.11.2018].

бла-бла» (“liberal blah blah”), і передбачив, що Європа йде до свого «християнського та національного» уявлення про політику<sup>8</sup>.

Нині склалася ситуація, за якої в країні залишилося лише кілька незалежних газет і новинарних веб-сайтів. Було створено нові державні органи для регулювання медіа-контенту з домінуванням в їх персональному складі саме представників партії «Fidesz». Показово, що нині близько 80 % населення мають доступ лише до медіа, підконтрольних «Fidesz»<sup>9</sup>. Суспільному мовленню відмовляють у праві випускати свої власні новини, зобов'язуючи їх, натомість, використовувати новини, випущені Національною агенцією новин, яка підконтрольна «Fidesz». Раніше конституційно заборонений інформаційний монополізм, є легалізований. У 2013 р. парламент прийняв поправку, яка заборонила політичну рекламу в комерційних медіа під час виборчих кампаній. Це створило ситуацію, коли кандидати вимушені звертатися до державних медіа, на які сильно впливає «Fidesz».

Окрім цього зростає рівень корупції – не лише побутової, а, найперше, топ-корупції. Наприклад, родина (фактично клан) В. Орбана систематично збагачується шляхом вигравання тендерів на великі соціальні проекти, фінансовані ЄС та іншими міжнародними інституціями. Видається, що Угорщина стає прикладом «захопленої держави», бо саме неформальна інституціалізація (непотизм, клановість, корупція) визначає розвиток країни<sup>10</sup>.

Угорщина є особливим випадком, коли в державі-учасниці ЄС уряд стратегічно застосував обмежувальні заходи проти громадянського суспільства, фактично виключив його з процесу прийняття рішень, обмежив сферу його дії та фінансування. В. Орбан запозичив від Росії стратегію контролю над НУО, контролюючи їх фінанси. Попри громадські протести, угорський парламент прийняв, а глава держав Я. Адер влітку 2017 р. підписав закон, за яким організації, які отримують з іноземних джерел (т. зв. «підтримувані з-за кордону організації») підтримку понад 7,2 млн форинтів на рік мають бути перереєстровані як такі, що мають іноземне фінансування, зі суворим режимом фінансового контролю. Це різко ускладнило діяльність низки організацій, найперше – правозахисних, антикорупційних.

Для виправдання своєї політики В. Орбан активно використовує національну риторику: Угорщині потрібна внутрішньополітична згуртованість, позаяк загрожують зовнішні та внутрішні вороги, зокрема іноземні НУО, різноманітні «національні зрадники» (найперше мається на увазі Дж. Сорос). Перед кожними новими виборами «Fidesz» радикалізує риторику, шукає нових «ворогів». Однією з таких тем є міграційна політика, спричинена загальноєвропейською міграційною кризою 2015 р. Угорщина послідовно протистоїть прийняттю мігрантів, зокрема тих, кого має прийняти за квотами

<sup>8</sup> J.-W. Mueller, The problem with «illiberal democracy». URL: <https://jordantimes.com/opinion/jan-werner-mueller/problem-illiberal-democracy%E2%80%9999> [odczyt: 03.12.2018].

<sup>9</sup> A. Shekhovtsov, Is Transition Reversible? The Case of Central Europe. Legatum Foundation. URL: <https://lif.blob.core.windows.net/lif/docs/default-source/publications/is-transiting-reversible-the-case-of-central-europe-january-2016.pdf?sfvrsn=8> [odczyt: 21.11.2018].

<sup>10</sup> I. Kabantseva, *Przeciwdziałanie korupcji przez społeczeństwo obywatelskie: analiza porównawcza doświadczenia Rumunii, Węgier i Polski*, „Studium Europy Środkowej i Wschodniej”, 2018 nr 9, s. 199.

перерозподілу біженців. Офіційна позиція угорського уряду – міграція не відповідає національним інтересам. Влітку 2018 р. Угорщина озвучила намір вийти з глобального договору ООН про міграцію. 20.06.2018 р. угорський парламент всупереч міжнародному законодавству ухвалив пакет законів «Зупинити Сороса» з метою ніби-то захисту країни від напливу нелегальних мігрантів.

Попри серію протестів, наприкінці 2018 р. прийняте рішення перенести Центральноєвропейський університет з Будапешта до Відня. Саме тиск угорської влади став причиною завершення дворічної суперечки про свободу науки в Угорщині. Після 25-річної діяльності заклад є витіснений урядом В. Орбана через прозахідну позицію та функціонування коштом США. Задля витіснення навчального закладу, підтримуваного особистим ворогом В. Орбана Дж. Соросом, угорський парламент прийняв спеціальний закон, за яким закордонні заклади вищої освіти в Угорщині, повинні також мати функціонуючий кампус і за місцем юридичної прописки (у цьому випадку це мав би бути штат Нью-Йорк). Фактично освіта в Угорщині нині стала заручницею політики.

Угорщина підтримує політиків зі сумнівною репутацією, зокрема тих, кого на батьківщині звинуватили в корупції. Прикладом є колишній глава уряду Македонії, приятель В. Орбана Н. Груєвський. Після озвучення вироку, Н. Груєвського було нелегально доставлено до Будапешта за допомогою угорської влади (автомобілем угорського посольства), де він отримав політичний притулок як особа, переслідувана на батьківщині.

Зближуючись із Росією, Угорщина натомість загострює зовнішньополітичні стосунки з низкою країн, зокрема країнами-сусідами. Наприклад, у випадку з Україною, Угорщина підтримує видачу паспортів своєї держави українцям, які проживають у Закарпатській області (такі випадки фіксуються упродовж останніх десяти років). Також Угорщина протестує проти українського законодавства про освіту, що нібито порушує права угорців, які живуть на Закарпатті і, на знак протесту, блокує рух України в НАТО і ЄС.

На позначення режиму сучасної Угорщини (а також Польщі) дослідниці А. Пету та В. Гжебальська<sup>11</sup> пропонують неологізм «поліпорна держава» (polypore state – мовний новотвір, в основі якого назва паразитарного грибка, який уражає уже ослаблені дерева, живлячись ними). У такій державі уряд «живиться» ресурсами своїх ліберальних попередників (інституції, джерела фінансування), але на заміну створює цілковито новий тип держави. Наприклад, держава-поліпор перерозподіляє ресурси зі світського, модерністського сектора громадянського суспільства до неліберальних НУО, які підтримують її політику (тобто квазі-НУО) або ж організацій, які більш відповідні ідеології саме правлячої партії. В Угорщині підтримка держави найперше стосується структур, лояльних до партії «Fidesz». Наприклад, двома основними жіночими організаціями є давно існуюча

<sup>11</sup> A. Petó, W. Grzebalska, How Hungary and Poland have silenced women and stifled human rights. URL: <http://visegradrevue.eu/how-hungary-and-poland-have-silenced-women-and-stifled-human-rights/> [odczyt: 28.11.2018].

ліберальна НУО «JÓL-LÉT Alapítvány» та новостворена консервативна НУО «Narom Kiralyfi», але останніми роками тільки остання отримувала значні державні субсидії для своїх проєктів. Помітно, що угорський «третій сектор» штучно модифікується шляхом перерозподілу різноманітного фінансування тим НУО, які поділяють ідеологію уряду В. Орбана. Натомість прогресивні організації через штучно звужені можливості фінансування все більш неспроможні впливати на внутрішню політику держави.

Подібно до того, як поліпоровий гриб зазвичай атакує вже хворі дерева, неліберальні режими приходять до влади в контексті демократичних стандартів, але на тілі фінансової, міграційної чи іншої кризи. Для виправдання своїх рішень уряди неліберальних демократій часто вдаються до аргументів безпекового характеру, близьких пересічним громадянам. Зокрема, іноземні організації позиціюються як загроза для національного суверенітету (це особливо виражене саме в Угорщині). Звучать міркування, що гендерна рівність, відкрите суспільство та права меншин є екзистенційними загрозами виживання угорської нації. Наприклад, у 2013 р. В. Орбан розпорядився провести розслідування щодо фінансованих урядом Норвегії кількох угорських НУО зі захисту прав ромів та жінок, котрі зазнали насильства. Ці організації звинувачені в тому, що були проплаченими політичними активістами, які намагаються просувати інтереси іноземних акторів на території Угорщини.

Угорські високопосадовці ставлять під сумнів оцінки їх країн незалежними рейтингами, зокрема щорічні дані «Freedom House». Наприклад, очільник зовнішньополітичного відомства Угорщини П. Сіярто, виражаючи позицію партії «Fidesz», називає «нісенітницею» висновки «Freedom House» про те, що демократія в Угорщині погіршується<sup>12</sup>. Водночас практично усі індекси фіксують погіршення демократичних параметрів Угорщини, її відхід від ліберальної демократії. Американське видання «Foreign Policy» називає Угорщину уже не просто неліберальною демократією, а авторитарною державою, яка демонструє «відкат свободи»<sup>13</sup>.

**Кейс Польщі.** Чвертьстолітній (від початку 1990-х років) міцний консенсус щодо основних елементів ліберального демократичного порядку у Польщі був порушений наприкінці 2015 р. Стрімко змінюється політична траєкторія Польщі; донедавна сектор правих партій не був помітним актором. Вигравши президентські, парламентські та місцеві вибори, зосередивши практично всю владу, партія «PiS» спрямувала діяльність на побудову в Польщі системи «керованої демократії». Образно кажучи, у Варшаві «будують Будапешт», тобто впроваджують модель за взірцем, сконструйованим В. Орбаном в Угорщині. Подекуди звучать оцінки Польщі вже навіть не як неліберальної демократії, а авторитарної держави, яка демонструє «відкат свободи».

<sup>12</sup> C. Keszthelyi, Szijjártó: Freedom House criticism of Hungary is «nonsense». URL: [https://bbj.hu/politics/szijarto-freedom-house-criticism-of-hungary-is-nonsense\\_114599](https://bbj.hu/politics/szijarto-freedom-house-criticism-of-hungary-is-nonsense_114599) [odczyt: 12.12.2018].

<sup>13</sup> D. Rohac, *Hungary and Poland Aren't Democratic. They're Authoritarian*, „Foreign Policy”, 2018, 5 Feb.

Вже три роки поспіль «PiS» розширює контроль над життєдіяльністю країни, що погіршує демократичний клімат. Це попри те, що лідер «PiS» Я. Качинський у минулому співпрацював зі «Солідарністю», президентом Л. Валенсою, а очолювана ним партія донедавна не мала радикальної платформи.

Виділимо кілька з-поміж низки суперечливих законодавчих ініціатив, які можна розглядати в контексті неліберальної демократизації сучасної Польщі: 1) новий медіа-закон передбачає державний контроль над суспільними ЗМІ. Хоч на приватні медіа нововведення не поширюються, але вони зазнають інших форм утисків; 2) поправки до закону про державну службу, які фактично уможливають «політизацію» державної служби; 3) ініційована «PiS» реформа судової влади фактично спрямовувалася на встановлення контролю над судовою вертикаллю Польщі.

Безумовно, партія «PiS» не могла б впроваджувати свій курс без належної соціальної бази. На нашу думку, така база сформувалася як результат невдоволення політикою попередників – партії «Громадянська платформа» Д. Туска та Б. Коморовського у 2007-2015 рр. Попри певне економічне зростання, ріст доходів та інвестиції в країну значний відсоток поляків не зуміли знайти себе в умовах ринкової економіки. Тому гасла на візерінь «справедливого розподілу доходів» були схвалені значною частиною електорату на виборах 2015 р. (37,6 % голосів (235 місць) на виборах 2015 р. до Сейму, 61 місце у Сенаті). Окремі соціально очікувані реформи були впроваджені (зниження пенсійного віку, ріст виплат на дітей). Водночас ці реформи мають не лише схвальні оцінки, адже хоч народжуваність і зростає, але найперше в найбідніших і не завжди благополучних сім'ях; пенсійна реформа негативно змінила структуру зайнятості населення, збільшила навантаження на бюджет; результатом став ріст податків і бюджетний дефіцит; економічне зростання сповільнилося, національна валюта ослабла. Тому ці реформи можна розцінювати і як свого роду соціальний популізм, підсилений націонал-консервативною риторикою.

Наш аналіз засвідчує, що від кінця 2015 р. партія «PiS» поступово встановлює контроль над дедалі більшою кількістю сфер життєдіяльності країни. Змінилися критерії до державних службовців: звільнення нелояльних та їх заміна ідеологічно близькими до «PiS» кадрами. Посилився тиск на медіа; «PiS» фактично взяла на себе політичний контроль за фінансами державних радіо та телебачення. У період від липня 2016 р. 163 журналісти, редактори звільнилися<sup>14</sup> або були звільнені<sup>15</sup>. Найперше це стосується «Польського радіо» і телеканалу TVP; звільнених замінили медійники з інтернет-порталів правого спрямування. Тиск на вільні медіа вбачається не лише у звільненнях, але й у рекомендаціях, що саме доцільно оприлюднювати. Наприклад, коли державний телеканал Польщі мав показати репортаж про вселюдний антиурядовий протест, керівництво каналу отримало

<sup>14</sup> A. Smale, J. Berendt, *Poland's Conservative Government Puts Curbs on State TV News*, „The New York Times”, 2016, 3 Jul.

<sup>15</sup> S. I. Pogany, *Europe's illiberal states: why Hungary and Poland are turning away from constitutional democracy*, „The Independent” 2018, 9 Jan.



урядову «вказівку» натомість висвітлити прес-конференцію польського єпископату<sup>16</sup>. Такі форми тиску на свободу слова можна оцінити як «авторитарний дрейф».

На наше переконання, партія «PiS» та фактично підконтрольні їм державні установи намагаються тиснути на критичні до влади медіа. Наприклад, ліберальною газетою «Gazeta Wyborcza» наприкінці 2018 р. було викрито корупцію голови Комісії фінансового нагляду М. Хшановського. Це посилює тиск на газету, а щодо журналіста-викривача В. Чухновського лише за 2018 р. подано низку судових позовів. Відомими є й інші факти тиску на представників медіа: їх примушування озвучити свої джерела інформації, допити слідчими органами без конкретних звинувачень тощо. Мета таких дій держави - спонукати медійників відмовитися від критичного висвітлення подій, а також похитнути довіру суспільства до них. Тільки за перший рік активного просування ідей неліберальної демократії (2016 р.) Польща опустилася з 18-го на 58-е місце в Індексі свободи ЗМІ, який визначає організація «Репортери без кордонів»; така ж позиція збережена й в Індексі за 2018 р. Видається, що у Польщі розвивається «медіа-фобія» - насторожене, вороже ставлення політиків до вільних медіа. Чимало колись вільних ЗМІ нині перетворені на пропагандистські рупори партії «PiS».

Польський уряд знаходить щораз нові способи тиску на НУО, критичні до уряду та партії «PiS». Наприклад, було скорочено час на проведення громадських консультацій щодо законопроектів; це ускладнило надання НУО своїх відгуків. В період з листопада 2017 р. по травень 2018 р. уряд Польщі виділяв у середньому лише тринадцять днів для консультацій щодо законопроектів. Для невеликих організацій цього часу недостатньо для вивчення законопроекту та його коментування. Є випадки скорочення фінансування НУО; найперше це стосується тих НУО, які реалізують проекти інтеграції мігрантів і біженців, підтримують дискримінованих за ознаками статі, сексуальної орієнтації, расової та етнічної приналежності. Зокрема, у 2016 р. Міністерство юстиції Польщі відмовило в субсидіях кільком прогресивним НУО, переспрямувавши кошти на підтримку католицьких організацій, позаяк це відповідне ідеології «PiS». Відтак польський «третій сектор» штучно модифікується шляхом перерозподілу фінансування держав та ЄС тим НУО, які поділяють ідеологію уряду; натомість прогресивні організації через штучно звужені можливості фінансування менш спроможні впливати на внутрішню політику своїх держав.

У 2017 р. «PiS» централізувала управління державними (і потенційно ЄС) фондами в руках новоствореного Національного інституту свободи - Центру розвитку громадянського суспільства, який фактично контролюється польським віце-прем'єр-міністром. Сам факт створення такої інституції супроводжувався протестами польського «третього сектора» з огляду на те, що бажане для «PiS» громадянське суспільство – це національне, католицьке і, насамперед, слухняне. У демократично налаштованого сегмента громадянського суспільства Польщі сформувалося розуміння, що новостворений

<sup>16</sup> A. Smale, J. Berendt, *Poland's Conservative Government Puts Curbs on State TV News*, „The New York Times”, 2016, 3 Jul.

Інститут створений задля легітимації політики «PiS» щодо перерозподілу фінансування в «свої» організації, тобто національні, католицькі. Припускаємо, що створення такої установи може призвести до поступової втрати незалежності громадським сектором, поглибленням розбіжностей між НУО за політичним критерієм. Фактично такий Інститут порушуватиме свободу об'єднання громадян. Досвід інших країн свідчить: наслідком централізації та націоналізації «третього сектора» є зростання контролю над громадянським суспільством. Політика «PiS» щодо розвитку громадянського суспільства обмежує його незалежність, підриває довіру до «незручних» владі організацій. Щорічно згаданий Інститут матиме в розпорядженні орієнтовно 160-200 млн злотих, які мають спрямовуватися на нові державні програми підтримки НУО.

Примітно, що закон про Національний інститут свободи - Центр розвитку громадянського суспільства було прийнято Сеймом без відкритого слухання, попередніх консультацій із громадськими організаціями. У ставленні до критично налаштованих НУО Л. Качинський фактично слідує ініціативам В. Орбана, адже у Польщі, як і в Угорщині, тиск на громадянське суспільства почався саме з організацій, які займаються правами людини.

«PiS» намагається встановити контроль над судовою владою, що порушує договори ЄС, підриває верховенство права. Ініційована реформа судової влади фактично мала за мету встановити контроль над судовою вертикаллю Польщі завдяки новим законам: «Про Національну раду судочинства», «Про загальні суди» та «Про Верховний суд». Пропоновані зміни мали забезпечити зміцнення впливу правлячої партії на суди та уможливити відсторонення «проблемних» суддів. Зокрема, Національну раду судочинства пропонувалось призначати спільно главі держави, Сейму та Сенату. Це вкрай небезпечно за ситуації, якщо всі три названі інституції контролює одна партія (нині такою є партія «PiS»), адже саме цей орган призначає суддів, має функції їх кар'єрного просування. Закон «Про загальні суди» був спрямований на надання міністру юстиції (який за сумісництвом ставав би генеральним прокурором) можливість змінювати голів апеляційних та окружних судів, а прокурорам – впливати на вибір суддів для розгляду справи. Закон «Про Верховний суд» передбачав повне перезавантаження цього органу, а призначення мали б відбуватися за поданням міністра юстиції.

Примітно, що згадані закони були ухвалені вночі без належного обговорення та урахування поправок від опозиції. Такі ініціативи зумовили низку акцій протесту поляків впродовж 2017-2018 рр., на яких лідера «PiS» Я. Качинського позиціювали як недемократичного лідера. Натомість підконтрольний владі телеканал TVP ці протести схарактеризує як спроби організації перевороту проти демократично обраної влади. Відзначимо, що під тиском громадськості два з трьох законів («Про Національну раду судочинства» та «Про Верховний суд») не були підписані главою держави А. Дудою.

Натомість третій акт («Про загальні суди»), який, зокрема, й розширює повноваження уряду щодо Конституційного трибуналу Польщі, набув чинності.

Наприкінці 2018 р. під тиском ЄС деякі пункти законодавства про судову владу були скасовані, зокрема щодо примусового відправлення на пенсію верховних суддів, позаяк це порушувало основоположні принципи про довічний статус судді та суддівську незалежність. Певні поступки польського уряду є цілком очікувані, адже нині Польща є найбільшим отримувачем фінансування в ЄС і скорочення його обсягів ослабить польську економіку, відповідно, знизиться рівень довіри населення до уряду, в чому «PiS» не є зацікавлена.

Хоч «PiS» і здійснює свою політику під гаслом «Dobra zmiana», але ці зміни стосуються підриву конституційної системи, знищення балансу політичних сил і підриву системи правосуддя, звуження можливостей громадянського суспільства, обмеження прав людини (наприклад, репродуктивні права жінок). Загалом неліберальна демократія спрямована на розбудову сильної виконавчої влади.

Причини такого антидемократичного реверсу Польщі можна вбачати як у комуністичному, так і в докомуністичному минулому. Після розпаду комуністичних урядів у 1989 р. ейфорія від демократичних змін відтіснила прогнози про можливий вплив на демократизацію саме історичного чинника, з яким їм доведеться боротися задля успішного переходу до ліберальної демократії. Тоді, як видається, існувало сподівання, що самого факту відходу від комуністичної ідеології достатньо для впровадження ліберальної демократії.

На переконання польської опозиції, уряд дбає про внутрішньопартійні, а не загальнопольські інтереси, підриває авторитет країни на міжнародній арені. Втім Я. Качинський, як неформальний лідер Польщі, не згоден з антидемократичними звинуваченнями: «Ми не хочемо знищити демократію. Ми хочемо зробити її реальною»<sup>17</sup>.

Безумовно, Польща нині залишається демократією, адже є незалежні медіа, опозиційні політичні партії тощо. З конституційного аспекту Польща зберігає стабільність найперше завдяки пропорційній виборчій системі та багаторівневій структурі органів місцевого самоврядування, які забезпечують певний баланс центральної адміністрації. Водночас швидко змінюються інституційні стандарти, запровадження антидемократичних процедур – основна причина підриву польської демократії та її означення як «неліберальної». Правляча партія «PiS» дедалі більше схиляється до авторитаризму, бо не вірить у незалежні інститути, фактично зневажає незалежні медіа та суд. Польський уряд загалом критичний в оцінках досягнень демократичного переходу, вважаючи їх провальними. Тому, видається, відхід від взятого курсу на побудову неліберальної демократії можливий за двох сценаріїв: або згортання (зменшення) неліберальних урядових ініціатив під тиском санкцій ЄС, або завдяки сильному протестному руху «знизу».

<sup>17</sup> A. Smale, J. Berendt, *Poland's Conservative Government Puts Curbs on State TV News*, „The New York Times”, 2016, 3 Jul.

Можна погодитися з критичними оцінками тих дослідників, які вважають, що нині як Польща, так і Угорщина відкинули «ідеологію, засновану на індивідуалізмі, правах людини, економічній прозорості та мультикультуралізмі. Замість цього впроваджується альтернативна соціально-політична модель, в якій збереження „традиційних цінностей”, чітких національних ідентичностей має першорядне ідеологічне значення»<sup>18</sup>. При цьому ця нова модель також «часто характеризується широкомасштабною, часто системною корупцією та все більш авторитарною політичною культурою»<sup>19</sup>. Водночас порівняння різних неліберальних демократій у Європі підводить до думки, що саме Польща дає надію на відхід від такого типу режиму, тому це питання потребує моніторингу.

**Висновки.** Отже, глобальний характер сучасної демократизації не виключає в окремих країнах зворотного руху до авторитаризму. Чи не найбільша небезпека неліберальної демократії полягає у в тому, що вона дискредитує саму ліберальну демократію, кидаючи тінь на демократичне правління. Польща та Угорщина є прикладами того, що неліберальна демократія схильна виникнути саме в умовах копіювання демократичних порядків у країнах, які не мали довготривалої демократичної традиції. У цих країнах конструюються режими, які відтворюють інституційний дизайн західних демократій, але наповнюють його відмінним змістом; формальні демократичні процедури подекуди стають тим фасадом, за яким знаходяться авторитарні механізми.

Якщо порівняти угорську модель неліберальної демократії з польською, то, вважаємо, що політичні методи та інституційна структура режиму В. Орбана увиразнює значно вираженіші авторитарні риси, що найперше проявляється у наростальному тиску на громадянське суспільство. Якщо польський неформальний лідер Я. Качинський є ідеологом, який увиразнює позицію католицької церкви, то В. Орбан зорієнтований найперше на олігархів. В цілому демократичне відхилення Угорщини та Польщі демонструє: успішна демократизація не може базуватися лише на інституційній основі; політична та правова культура є такими ж важливими як й інститути.

Нині в країнах ЦСЄ загалом ліберальні демократичні цінності знаходяться під серйозним ризиком звуження. Видається, що збереження цінностей ліберальної демократії узалежене від рівня активності ліберально-демократичного сегмента громадянського суспільства та рівня його тиску на державні інститути. Розвиток сценаріїв узалежнених від того, чи зможуть національні організації громадянського суспільства повернутися до процесу розробки політики, служити каналами між урядом та громадянами, чи вони перетворяться в паралельні до держави структури.

<sup>18</sup> S. I. Pogany, *Europe's illiberal states: why Hungary and Poland are turning away from constitutional democracy*, „The Independent” 2018, 9 Jan.

<sup>19</sup> Ibidem.

## References

1. Alam A., Anós P., Casero Khan F., Udomsaph C., *Unleashing prosperity: productivity growth in Eastern Europe and the former Soviet Union*. Washington, The World Bank 2008. 275 s.
2. Hungary's Government Has Taken Control of the Constitutional Court. URL: [helsinki.hu/en/hungarys-government-has-taken-control-of-the-constitutional-court](https://helsinki.hu/en/hungarys-government-has-taken-control-of-the-constitutional-court) [odczyt: 05.12.2018].
3. Kabantseva I., *Przeciwdziałanie korupcji przez społeczeństwo obywatelskie: analiza porównawcza doświadczenia Rumunii, Węgier i Polski*, „Studium Europy Środkowej i Wschodniej”, 2018 nr 9, s. 193-204.
4. Keszthelyi C., Szijjártó: Freedom House criticism of Hungary is «nonsense». URL: [https://bbj.hu/politics/szijjarto-freedom-house-criticism-of-hungary-is-nonsense\\_114599](https://bbj.hu/politics/szijjarto-freedom-house-criticism-of-hungary-is-nonsense_114599) [odczyt: 12.12.2018].
5. Mueller J.-W., The problem with «illiberal democracy». URL: <https://jordantimes.com/opinion/jan-werner-mueller/problem-illiberal-democracy%E2%80%99> [odczyt: 03.12.2018].
6. Petó A., Grzebalska W., How Hungary and Poland have silenced women and stifled human rights. URL: <http://visegradrevue.eu/how-hungary-and-poland-have-silenced-women-and-stifled-human-rights/> [odczyt: 28.11.2018].
7. Pogany S. I., *Europe's illiberal states: why Hungary and Poland are turning away from constitutional democracy*, „The Independent” 2018, 9 Jan.
8. Rohac D., *Hungary and Poland Aren't Democratic. They're Authoritarian*, „Foreign Policy”, 2018, 5 Feb.
9. Rose R., Mishler W., Haerpfer C. W. Democracy and its alternatives. Understanding post-communist societies. Baltimore 1998.
10. Shekhovtsov A. Is Transition Reversible? The Case of Central Europe. Legatum Foundation. URL: <https://lif.blob.core.windows.net/lif/docs/default-source/publications/is-transiting-reversible-the-case-of-central-europe-january-2016.pdf?sfvrsn=8> [odczyt: 21.11.2018].
11. Smale A., Berendt J., *Poland's Conservative Government Puts Curbs on State TV News*, „The New York Times”, 2016, 3 Jul.
12. Zakaria F., *The Rise of Illiberal Democracy*, „Foreign Affairs”, 1997 nr 76 (6), s. 22-43.