

Григор'єв  
Олександр Віталійович

## Дефекти демократії Польщі: неліберальна інституціоналізація 2015–2018 років

УДК 321.7-028.79-021.146.4 (438)»2015/2018»  
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616-2018-5-6-51-55>

Григор'єв Олександр Віталійович  
старший викладач кафедри політології  
Одеського національного університету  
імені І. І. Мечникова  
вул. Дворянська, 2, Одеса, Україна

*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. Аналіз таких дефектів демократії на прикладі Польщі періоду 2015–2018 рр. становить мету дослідження, яке підготовлене на основі методології неоінституціоналізму.*

*Аргументовано, що нині Польща зазнає низки радикальних інституційних змін, спрямованих на перехід від ліберальної до неліберальної демократії. У статті констатовано, що від кінця 2015 р. (після перемоги на виборах різних рівнів партії «Право і справедливість» («PiS»)) у Польщі було порушено існуючий чверть століття політичний консенсус щодо основних елементів ліберального демократичного порядку. В останні три роки вибудовується система «жерованої демократії». Попри активні протести громадянського суспільства та загрозу санкцій ЄС, партія «PiS» поступово розширює контроль над життєдіяльністю країни. Визначено, що неліберальна демократизація Польщі проявляється найперше в: 1) посиленні державного контролю над суспільними медіа, а також різних формах утиску приватних опозиційних медіа; 2) змінах у процедурі призначення вищих державних службовців та вимогах до кандидатів на державні посади; 3) реформі судової влади, яка фактично спрямована на встановлення контролю правлячої партії «PiS» над судовою вертикаллю Польщі та ін. Підкреслено, що швидка зміна владою країни інституційних стандартів, запровадження антидемократичних процедур істотно ослаблює польську демократію. Констатовано, що загалом в останнє десятиліття у світі спостерігається значне погіршення якості демократії. Значно більше країн зазнали невдач у демократизації, аніж тих, які досягли поступу. При цьому такі процеси характерні не лише для слабо розвинених держав, а й для держав-учасниць ЄС, таких як Польща, Угорщина, Словаччина, Хорватія та ін.*

**Ключові слова:** Польща, неліберальна демократія, дефекти демократії, партія «Право і справедливість» («PiS»).

**Вступ.** Упродовж останнього десятиліття в багатьох країнах, зокрема посттоталітарних ЦСЄ, на зміну ще не зміцнілій ліберальній демократії приходять демократія неліберального типу. Політичний процес в Угорщині, Польщі, почасти у Словаччині, Чехії, Хорватії, Румунії та ін. країнах, демонструє загрозливі в контексті цінностей правової, демократичної держави тенденції. Наявність демократії електоральної не стала гарантією демократії ліберальної. Альтернативних виборів, запровадження низки прав і свобод не досить для відповідності режиму певної країни стандартам саме ліберальної демократії. Такі тенденції гостро увиразнилися в сучасній Польщі упродовж останніх трьох років, що актуалізує вивчення політичного процесу цієї країни крізь призму неліберальної трансформації.

**Мета та завдання.** Аналіз дефектів демократії в Польщі періоду 2015–2018 рр. становить мету дослідження. Для її досягнення поставлено низку завдань, зокрема: з'ясувати причини неліберального реверсу Польщі; вказати на основні сфери неліберального тиску; спрогнозувати наслідки продовження курсу польської влади на впровадження цінностей неліберальної демократії.

**Методи дослідження.** В основі дослідження – методологія неоінституціоналізму. Вона сприяє розумінню причин дефектів демократії, уможливорює аналіз режимів, які відтворюють інституційний дизайн західних демократій, але наповнюють його відмінним змістом: формальні демократичні процедури стають фасадом, за яким знаходяться авторитарні механізми.

**Результати.** Неліберальна демократія – вид дефектної демократії, який акцентує на громадянських правах: ущемленими є ті свободи, які увиразнюють незалежність індивіда від влади держави, визначають межі державного втручання у сферу особистості. Нині чимало перехідних суспільств у різних регіонах планети «лише перейняли зовнішні атрибути демократії (вибори, формально демократичну конституцію та багатопартійну систему), уникаючи реалізації на практиці таких її принципів, як верховенство права, поділ влади тощо» [1, с. 150]. Про це свідчать дані низки індексів, найперше – щорічні дані «Freedom House» про стан політичних прав та громадянських свобод. Останні дані не фіксують збільшення «зони свободи»; натомість робиться висновок про кризу демократії. Значно більше країн нині зазнають невдач у демократизації, аніж тих, які дося-

гли поступу. Причому тривожні процеси характерні не лише для слабко розвинених держав, а й для держав-учасниць ЄС, зокрема Польщі.

Чвертьстолітній (від початку 1990-х років) міцний консенсус щодо основних елементів ліберального демократичного порядку був порушений у Польщі 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 «керуваної 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».

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 із «Солідарністю», президентом Л. Валенсою, а очолювана ним партія донедавна не мала радикальної платформи.

Виділимо кілька з-поміж суперечливих законодавчих ініціатив «PiS»: 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; 4) намір підготовки нової Конституції Польщі.

Безумовно, «PiS» не могла б впроваджувати свій курс без належної соціальної бази. А така 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 взірць «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 мали не лише схвальні оцінки, адже хоч народжуваність і зросла, 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.

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 [4] або були звільнені [3]. 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 велелюдний антиурядовий протест, керівництво каналу отримало урядову «вказівку» натомість висвітлити прес-конференцію польського єпископату [4]. Такі форми тиску на свободу слова можна оцінити як «авторитарний дрейф».

«PiS» та фактично підконтрольні їм державні установи намагаються залякати 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 ЗМІ. Чимало колись вільних медіа нині перетворені на пропагандистські рупори партії «PiS».

Нинішній режим Польщі окремі дослідники не вважають відродженням авторитаризму, а новою формою правління, яка впливає з невдач глобалізації та неолибералізму. На позначення цього режиму А. Пету та В. Гжебальською [2] пропонується неологізм «поліпорна держава»<sup>1</sup>. У такій державі уряди «живляться» життєво важ-

<sup>1</sup> «Поліпорна держава» (англ. *polypore state*) – мовний новотвір, в основі якого назва паразитарного грибка, який уражає уже ослаблені дерева, живлячись ними.

ливими ресурсами своїх ліберальних попередників (інституції, джерела фінансування), а натомість створюють цілком новий тип держави. Наприклад, держава-поліпор перерозподіляє ресурси зі світського, модерністського сектору громадянського суспільства до неліберальних НУО, які підтримують її політику (тобто квазі-НУО), або ж організацій, які більш відповідні ідеології саме керівної партії. Наприклад, у Польщі 2016 р. Міністерство юстиції 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. 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.

Польський уряд знаходить щораз нові способи придушення впливу НУО, які є критичними до уряду та партії «PiS». Наприклад, було скорочено час на проведення громадських консультацій щодо законопроектів; це ускладнило надання НУО своїх відгуків. У 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 не досить 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.

У 2017 р. «PiS» централізувала управління державними (і потенційно ЄС) фондами в руках новоствореного Національного інституту свободи – Центру розвитку громадянського суспільства (Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego), який на практиці буде контролюватися польським віце-прем'єр-міністром. Сам факт створення такої інституції супроводжувався протестами польського «третього сектору» 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 Інститут створений задля легітимації політики «PiS» щодо перерозподілу фінансування в «свої» організації, тобто національні, католицькі. 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 сектору» є зростання контролю над громадянським суспільством. Політика «PiS» щодо розвитку громадянського суспільства обмежує його незалежність і підриває довіру до «незручних» владі організацій. Щорічно згаданий Інститут матиме у 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 суспільство 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 на меті 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 «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 упродовж 2017–2018 рр., на яких лідера «PiS» Я. Качинського позиціювали як «диктатора». Натомість підконтрольній владі телеканал TVP ці протести охарактеризовує 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 суду (трибуналу), 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 очікуваними, адже нині Польща є найбільшим отримувачем фінансування в ЄС<sup>2</sup> і скорочення його обсягів ослабить польську економіку, відповідно, знизиться рівень довіри населення до уряду, в чому «PiS» не зацікавлена.

Хоч «PiS» і здійснює свою політику під гаслом «Гарна зміна» («Dobra zmiana»), але ці зміни стосуються підризу конституційної системи, знищення балансу політичних сил і підризу системи правосуддя, звуження можливостей громадянського суспільства, обмеження прав людини (найперше йдеться про 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, було сподівання, що самого факту відходу від комуністичної ідеології досить 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» [4].

**Висновки.** 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 швидка зміна інституційних стандартів, запровадження антидемократичних процедур – основна причина підризу польської демократії та її визначення 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. Отже, 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».

Видається, що сучасна Польща відкинула «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» [3]. При цьому ця нова модель також «часто характеризується широкомасштабною, часто системною корупцією та все більш авторитарною політичною культурою» [3]. 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.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Стойко О.М. Transformatsiia politychnykh instytutiv u suchasnykh perekhidnykh suspilstvakh. Kyiv: Lohos, 2016. 416 с.
2. Pető 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/> (дата звернення: 15.12.2018).
3. Pogany S.I. Europe's illiberal states: why Hungary and Poland are turning away from constitutional democracy. The Independent. 2018. 9 Jan.
4. Smale A., Berendt J. Poland's Conservative Government Puts Curbs on State TV News. The New York Times. 2016. 3 Jul.

#### REFERENCES:

1. Stojko O.M. (2016). Transformacija polityčnyh instytutiv u sučasnyh perekidnyh suspil'stvah. Kyjiv: Logos. 416 s. [in Ukrainian].
2. Pető A., Grzebalska W. (2016). 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/> [in English].
3. Pogany S.I. (9 Jan. 2018). Europe's illiberal states: why Hungary and Poland are turning away from constitutional democracy. The Independent [in English].
4. Smale A., Berendt J. (July 3, 2016). Poland's Conservative Government Puts Curbs on State TV News. The New York Times [in English].

<sup>2</sup> Наприклад, тільки за 2016 р. Польща отримала від ЄС 7 млрд євро. Це робить цю країну найбільшим нетто-одержувачем коштів у ЄС.

## Defects of democracy in Poland: illiberal institutionalization in 2015–2018

Hryhoriev Oleksandr Vitaliiiovych

---

Senior Lecturer at the Department of  
Political Science  
of Odessa I. I. Mechnikov National  
University  
Dvoryanska str., 2, Odesa, Ukraine

*The relevance of the topic is caused by the formation of illiberal democracy regimes in the countries of Central and Eastern Europe in the last decade, which are a threat in the context of the values of a democratic country with rule of law. The current political process in this region of Europe proves that country's self-positioning as a democratic state does not certify its absolute characteristics as such. The democratic façade may mask various deformations, such as restrictions in freedom of speech, association rights, pressure on judicature, etc. The analysis of such defects of democracy on the example of Poland in the period of 2015–2018 was the aim of this study, which was prepared on the basis of neo-institutionalism methodology.*

*The author argue that Poland has been undergoing a series of radical institutional changes, aimed at the transition from liberal to illiberal democracy. The article states that from late 2015 (when the "Law and Justice" party won the elections at different levels), the political consensus concerning the basic elements of liberal democratic order, which had existed in Poland for a quarter of century, was violated. Within the last three years a system of "managed democracy" has been being built. Despite the active protests of the civic society and the threat of EU sanctions, the "Law and Justice" party has been gradually expanding its control over the country's viability. The author states that the illiberal democratization of Poland manifests itself mainly in the following spheres: 1) strengthening the state control over public media, as well as different forms of oppression against the private opposition media; 2) changes in the appointment procedures of senior civil servants and in requirements for candidates for public offices; 3) the reform of the judiciary system, which is actually aimed at establishing the control of the ruling "Law and Justice" party over the Poland's judicial vertical. It is emphasized that the rapid change of the country's institutional standards by the authorities and the introduction of anti-democratic procedures weakens the Polish democracy significantly.*

*The author states that one can observe a significant deterioration in the quality of democracy around the world in the last decade. There are many more countries that failed at democratization than those that have achieved some progress. In addition, such processes are characteristic not only for underdeveloped countries, but also for the EU member states, such as Poland, Hungary, Slovakia, Croatia, etc.*

**Key words:** Poland, illiberal democracy, defects of democracy, "Law and Justice" party.