

Сергій Скриль, к. ю. н.

Херсонський економічно-правовий інститут

РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ СИСТЕМ ПОЛЬЩІ, ЧЕХІЇ, СЛОВАЧЧИНИ ТА УГОРЩИНИ В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Serhii Skryl, PhD in law

Kherson Economics and Law Institute, Ukraine

REFORMING OF POLITICAL SYSTEMS IN POLAND, THE CZECH REPUBLIC, SLOVAKIA AND HUNGARY IN CONDITIONS OF THE EUROPEAN UNION INTEGRATION

The article describes problems in reforming of political systems in Central and Eastern Europe after the collapse of «socialist camp» and within the European Union expansion. The author analyzes political, economic and social factors that influenced the effectiveness of democratic transit and integration into European Union. It was determined that common feature of political transformations in Central and Eastern Europe is their foreign policy strategy, which gives reasons to consider these countries as separate and united political space within the European Union. It was concluded that the Visegrad group - Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary, having some differences in "initial conditions" for the post-communist political reforms, have chosen the same path of transformation that led to achievement of almost identical results and creation of a single political space within EU borders.

Key words: democratic transit, political system, constitutional reform, political space, European Union, integration.

Закономірності історичної нежиттєздатності авторитарних режимів у державах Центральної та Східної Європи мають певні результати, що проявились у розпаді «соціалістичного табору» наприкінці ХХ століття. Майже одночасно у цих державах розпочалися комплексні політичні та економічні реформи, націлені на перехід від авторитаризму до демократії. До особливої, тобто такої, що має певні відмінності від інших на шляху демократичного транзиту групи держав, слід віднести країни Вишеградської групи – Польщу, Чехію, Словаччину та Угорщину. Зазначена група була створена 15 лютого 1991 р. шляхом підписання лідерами трьох постсоціалістичних держав (Польщі, Чехословаччини та Угорщини) спільної декларації про наміри європейської інтеграції¹. Чехословаччина припинила своє існування як єдина держава у 1993 р. З цього часу Вишеградська група стала об'єднанням чотирьох суверенних держав, які сформували особливий політичний простір на теренах колишнього «соціалістичного табору» у Центральній та Східній Європі. Досвід проведення політичних реформ у вказаних державах має практичне значення та може бути використаний при запровадженні системних соціально-політичних перетворень в Україні.

Проблематика демократичного транзиту, зокрема, у державах Центральної та Східної Європи досліджувалась Зб. Бжезинським, С. Хантінгтоном, С. Ліпсетом, У. Ростоу, Ф. Шміттером, Ю. Марушиаком, А. Мельвилем, Д. Стукалом, М. Миронюком та ін.

Сучасні політичні простори як особливі соціо-культурні та геополітичні конструкції концептуально аналізувались у працях П. Бурдьє, С. Голунова, М. Кітінга, Н. Косолапова, Г. Пушкарьової, М. Стрежньової та ін.

Класична транзитологія як напрямок політичної науки формувалась під впливом теорії модернізації, прихильники якої наполягали на першочерговій важливості соціально-економічних чи структурних факторів для демократизації політичного режиму. На думку У. Ростоу, для встановлення дієвого демократичного режиму необхідно слідувати шести правилам, які включають: мобілізацію всіх талантів і ресурсів для модернізації країни; здійснення модернізації відповідно з

¹ Зашкільняк, П. О. (2008). *Історія Польщі: від найдавніших часів до наших днів*. Львів.

культурою і традиціями країни та перетворення її в національну ідеологію; забезпечення високих і стійких темпів економічного зростання та концентрацію на громадських цілях; досягнення компромісу при здійсненні політики; підвищення участі населення у вирішенні проблем країни; зважену зовнішню політику¹. До зазначених правил необхідно додати такі: підвищення ролі середнього класу у економічній та політичній системах, утвердження у правовій системі непорушності та ефективності захисту права приватної власності, формування незалежного суду.

Як зазначають Ф. Шміттер і Т. Л. Карл, демократичний транзит може здійснюватися чотирма шляхами: 1) «нав'язаний перехід»; 2) «пактований перехід»; 3) «реформістський»; 4) «революційний»².

Для держав Вишеградської групи характерним є «реформістський» перехід, який передбачає активність не тільки політичних еліт, але й широку включеність в політичні процеси різних верств населення. Крім того, трансформація політичних систем у Польщі, Чехії, Словаччині, Угорщині супроводжувалась глибоким реформуванням адміністративно-територіального устрою, що призвело до створення ефективної моделі децентралізованої держави та утвердження територіальної громади як самостійного політичного актора.

Аналіз тенденцій трансформації конституційного законодавства в державах Центральної та Східної Європи дозволяє зробити висновок про домінування двох моделей реформування – реконструкції та демонтажу. Реконструкція передбачає звільнення конституційних норм від фіктивності, наповнення їх реальним змістом, що відображає фактичні суспільні відносини, а також ефективними механізмами реалізації. Демонтаж, у свою чергу, передбачає максимально можливу відмову від конституційних доктрин комуністичного минулого та формування нових політичних інститутів. Це процес швидкої заміни конституцій і тривалої адаптації до оновлених «правил гри» у політичній сфері. У моделі реконструкції адаптація направлена не на пристосування інституційної системи до нових конституційних норм, а, навпаки, на законодавче утвердження існуючих політичних практик. Результатом трансформації у обох варіантах є розробка нового конституційного законодавства, що відповідає потребам демократичного суспільства, але більш ефективним є шлях демонтажу³.

Політичні реформи у Польщі пов'язані з прийняттям Національними Зборами Республіки Польща нової Конституції 02.04.1997 р., яка була затверджена на загальнонаціональному референдумі 25.05.1997 р. Основний Закон республіки за своєю структурою та змістом побудований за європейськими конституційними традиціями. Саме у конституції були закладені принципи функціонування нових політичних інститутів, а також нормативні передумови проведення адміністративної реформи, яка мала на меті трансформувати Польщу у сучасну конкурентоспроможну державу, здатну прийняти політичні й економічні виклики Європейського Союзу і стати її інтегрованою частиною.

Адміністративна реформа у Польщі мала два джерела натхнення: європейський досвід і практика та власні традиції. Принципи, закладені у проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації. Ці принципи також закладено в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Серед них: 1) Побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності; 2) Субсидіарність – фундаментальний принцип функціонування Європейського Союзу. Шляхом деконцентрації центральний уряд передає ряд функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевим органам влади, або делегує їх територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції; 3) Ефективність – місце Польщі в Європейському Союзі значною мірою визначаються ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку; 4) Прозорість, відкритість і підзвітність – означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад; 5) Гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості і встановлення ефективного зворотнього зв'язку з публічною

¹ Ростоу, У. У. (1973). *Политика и подъем роста*. Москва: Прогресс.

² Карл, Т. Л., Шміттер, Ф. (2004). Демократизация: концепты, постулаты, гипотез. *Полис*, 4, 6-26.

³ Китинг, М. (2003). Новый регионализм в Европе. *Логос*, 6, 18-27.

владою. По суті, глибока структурна реформа публічної адміністрації складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації). Крім того, трохи пізніше було проведено певне реформування у центральному уряді. Важливо зазначити, що у кожній з цих сфер перед поляками стояв неоднаковий обсяг завдань. Так, якщо польські реформатори фактично перекроїли адміністративно-територіальний устрій держави, то система стосунків у трикутнику уряд-парламент-президент була вже викладена у польській конституції і практикована раніше. Щодо місцевого самоврядування, реформа змінила досить багато, але певні базові принципи, такі як самоврядування на рівні гміни (найнижчої одиниці адміністративного поділу та місцевого самоврядування у Польщі, що об'єднує кілька невеликих територіальних громад) були прийняті задовго до реформи. Як бачимо, ефективність проведеної реформи у Польщі можна пояснити досить прозаїчно: вона робилася не на пустому місці. У більшості сфер вона була радше завершенням еволюційних змін, що розпочалися досить давно¹.

Польські реформи показують, що зробити політичну систему демократичною без децентралізації державної влади неможливо у сучасній Європі. Фактично модель регіоналістської держави, класичним взірцем якої виступають Італія та Іспанія, є об'єктивною передумовою проведення і інших реформ – економічних та соціальних.

Трансформація політичної системи Угорщини має ознаки реконструкції, оскільки до 2012 р., тобто до набрання чинності нової Конституції (наймолодшої у Європі), діяла Конституція Угорської Республіки 1949 р. (із змінами 1989 р. та 1997 р.), – соціалістична за основними принципами, засадами та змістом. «Стартові умови» демократичного транзиту Угорщини виокремлюють її від інших держав Вишеградської групи, оскільки процеси економічної лібералізації та політичної демократизації розпочалися раніше, ніж у Чехословаччині (до її розпаду на Чехію і Словаччину) та Польщі. Так ще у 60-ті роки ХХ століття під керівництвом лідера Угорської соціалістичної робочої партії Яноша Кадара у країні були проведені ринкові за змістом економічні реформи, які призвели до формування потужного середнього класу вже до початку процесів розпаду соціалістичного табору. У 1989 р. в результаті переговорів правлячої партії з опозицією (так званого «Круглого столу») розпочалися політичні реформи в межах діючої на той час соціалістичної Конституції. Майже без будь-яких політичних конфліктів була узгоджена стратегія внутрішньої та зовнішньої політики.

Аналізуючи особливості демократичного транзиту у Словаччині, слід наголосити, що станом на момент проголошення незалежності (створення нової держави у результаті легального розпаду Чехословаччини), в країні були відсутні розвинені традиції політичної культури. Незважаючи на 20-ти річний період демократичного розвитку між двома світовими війнами, вона зберігала до середини ХХ століття характер аграрної країни з низьким рівнем політичної ангажованості населення та недостатньо зрілим громадянським суспільством. Трансформація словацького суспільства в індустріальне відбувалась тільки в період 50-60 роки ХХ століття в умовах комуністичного режиму². На відміну від Угорщини Чехословаччина до 1989р. не пройшла шлях лібералізації, в процесі якої могли сформуватись незалежні політичні партії. В результаті опозицію режиму складали громадські ініціативи, наприклад, екологічний рух та правозахисні групи³. Крім слабкості опозиційних сил причиною запізнення формування системи політичних партій можна вважати негативне ставлення населення до самого поняття «політична партія». Саме тому створені на початку 1990-х років партії мали назву рухів: Християнсько-демократичний рух, «Рух за демократичну Словаччину». Але, незважаючи на стримане відношення частини населення і навіть нових демократичних еліт до політичних партій, саме вони після змін 1990 р. стали основною силою політичної організації громадян. На початку 1990-х років внаслідок політичних змін були створені зовнішні умови для формування демократичної системи: наявність парламентської демократії, а не президентської форми правління; створення нормативної платформи для розвитку політичного плюралізму, існування незалежних і недержавних засобів масової інформації, створення пропорційної виборчої системи, проведення вільних та альтернативних виборів в умовах політичної конкуренції. Формування незалежного словацького політичного простору завершилось ще перед

¹ Зашкільняк, П. О. (2008). *Історія Польщі: від найдавніших часів до наших днів*. Львів.

² Musil, J. (1996). *Czech and Slovak Society. The End of Czechoslovakia*. Budapest: CEU Press, 77–94.

³ Месежников, Г. (2007). Политические партии – акторы демократизации и реформ в Словакии. *Опыт демократических преобразований в Словакии*, 76-85.

розпадом Чехословаччини. Відсутність впливової загальнонаціональної партії було викликано відсутністю консенсусу в питаннях реформування державного устрою, що призвело до поразки прибічників збереження Чехословаччини¹.

Для держав Вишеградської групи слід виділити також спільні риси партійного будівництва. Більшість політичних партій у країнах Центральної та Східної Європи вирізняє відносно низька ідеологізація при помітному відчуженні громадян від політичних процесів, що створює певні загрози демократичної деформації.

Ще однією спільною рисою політичних трансформацій у державах Центральної та Східної Європи є зовнішньополітична стратегія, яка дає підстави вважати ці країни окремим єдиним політичним простором в межах Європейського Союзу.

Як зазначає С. Голунов, формування єдиної Європи, процеси глобалізації в сучасному світі повністю змінили погляди на простір та територію. З'ясувалось, що на одній території можуть функціонувати різні рівні управління. Дослідники європейської інтеграції нараховують декілька таких політичних просторів в межах Європейського Союзу². Регіон слід розглядати як єдиний цілісний простір, однорідний за певними критеріями, та такий, що відрізняється від інших політичних просторів саме за цими критеріями³.

Досліджуючи особливості єдиної зовнішньополітичної стратегії держав Вишеградської групи, необхідно виділити чотири етапи розвитку зовнішньої політики посткомуністичних держав Центральної та Східної Європи. Перший етап охоплює події трансформації зовнішньополітичного курсу в умовах злому системи «реального соціалізму». Характерною ознакою цього етапу стала ідеологізація зовнішньополітичних цінностей. Другий етап пов'язаний з утвердженням посткомуністичних держав регіону як самостійних учасників мирової політики. На третьому етапі, що характеризується інтенсифікацією зусиль по євроатлантичній інтеграції, ідеологічний вплив на зовнішньополітичний курс держав Центральної та Східної Європи почав слабшати, більш популярними стали ідеї прагматизму в умовах економічного зростання. Цей етап завершився вступом держав Вишеградської групи до Європейського Союзу у 2004р. Четвертий етап слід розглядати як спробу створити самостійний «політичний формат» в межах ЄС.

Таким чином, держави Вишеградської групи – Польща, Чехія, Словаччина та Угорщина, маючи певні відмінності у «стартових умовах» для проведення посткомуністичних політичних реформ, обрали однакові шляхи трансформації, що призвело до досягнення майже однакових результатів та створення в кордонах ЄС єдиного політичного простору.

References

1. Golunov, S. V. (2011). Transnacional'nye politicheskie prostranstva: faktory i uroki razvitija. *Mehimo*, 5, 34–45.
2. Zashkil'njak, P. O. (2008). *Istorija Pol'shchi: vid najdavnishikh chasiv do nashikh dniv*. L'viv.
3. Rostou, U. U. (1973). *Politika i pod'em rosta*. Moskva: Progress.
4. Karl, T. L., Shmitter, F. (2004). Demokratizacija: koncepty, postulaty, gipotez. *Polis*, 4, 6-26.
5. Kiting, M. (2003). Novyj regionalizm v Evrope. *Logos*, 6, 18-27.
6. Musil, J. (1996). *Czech and Slovak Society. The End of Czechoslovakia*. Budapest: CEU Press, 77–94.
7. Mesezhnikov, G. (2007). *Politicheskie partii – aktory demokratizacii i reform v Slovakii. demokraticeskikh preobrazovanij v Slovakii*, 76-85.
8. *Stanovy strany «SMER – socialna democracia»* (1999). Bratislava.
9. Strezhneva, M. V. (2009). Strukturirovanie politicheskogo prostranstva v Evropejskom Sojuze. *Mehimo*, 12.

¹ Stanovy strany «SMER – socialna democracia» (1999). Bratislava.

² Голунов, С. В. (2011). Транснациональные политические пространства: факторы и уроки развития. *МЭМО*, 5, 34–45.

³ Стрезнева, М. В. (2009). Структурирование политического пространства в Европейском Союзе. *МЭМО*, 12, 21–33.