

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО В СУЧАСНІЙ СЛОВАЧЧИНІ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ

Ключкович А. Ю.,
*кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології і державного управління
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті висвітлено інституційно-правові, організаційні, фінансові умови функціонування громадянського суспільства в Словацькій Республіці. Основна увага зосереджена на особливостях діяльності неурядових організацій. Виокремлено проблемні аспекти функціонування громадянського суспільства в сучасній Словаччині. Наголошено на негативних тенденціях суспільного розвитку в Словаччині, які вимагають уваги держави та громадянського суспільства.

В статье освещены институционально-правовые, организационные, финансовые условия функционирования гражданского общества в Словацкой Республике. Основное внимание сосредоточено на особенностях деятельности неправительственных организаций. Выделены проблемные аспекты функционирования гражданского общества в современной Словакии. Подчеркнуты негативные тенденции общественного развития в Словакии, которые требуют внимания государства и гражданского общества.

The institutional, legal, organizational, financial conditions of functioning of civil society in the Slovak Republic are highlighted in the article. The author focuses on the peculiarities of the activities of non-governmental organizations. The problematic aspects of functioning of civil society in modern Slovakia are singled out. The attention is focused on the negative trends of social development in Slovakia that require the attention of the state and civil society.

Ключові слова: Словацька Республіка, громадянське суспільство, неурядові організації, громадянська участь, демократизація.

Постановка проблеми. Розвиток інститутів громадянського суспільства та рух країни до демократії перебувають у тісному взаємозв'язку, що доводить успішний демократизаційний досвід постсоціалістичних країн Центральної Європи, зокрема Словацької Республіки (далі – СР). Політичні партії та рухи, неурядові організації та незалежні медіа були тими силами, що формували демократичні основи після колапсу комуністичного режиму в 1989 р., протистояли авторитарним тенденціям у сер. 1990-х рр., стимулювали реформування та євроінтеграцію Словаччини на поч. ХХІ ст. На сучасному етапі словацьке громадянське суспільство зіткнулося з низкою проблем і викликів, які мають внутрішнє і зовнішнє походження та потребують адекватної відповіді в найближчому майбутньому.

На висвітлення особливостей і проблемних аспектів функціонування словацького громадянського суспільства (насамперед неурядового сектора) націлена ця стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика словацького громадянського суспільства знайшла своє відображення в численних публікаціях М. Бутори, З. Буторової, О. Гіарфашової, Д. Малової, Ю. Марушіака, Г. Месежнікова, Б. Стречанського, в яких проаналізовано як історичний розвиток інститутів громадянського суспільства, так і функціонування на сучасному етапі [3; 6–8]. Динаміка наукового інтересу до вказаної проблематики зумовлена трансформаційними процесами в Словацькій Республіці, що вимагають постійного моніторингу розвитку громадянського суспільства, виявлення проблем його функціонування, розроблення шляхів розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Процес становлення громадянського суспільства в Словаччині був доволі своєрідним і непростим, що зумовлено складністю і суперечливістю демократичних перетворень, проте відповідав логіці постсоціалістичних трансформацій. Адже залежно від проходження постсоціалістичними суспільствами фаз демократизації інституціалізується і громадянське суспільство [1, с. 26–27]. Із досягненням фази консолідованої демократії Словаччина постала перед усіма перевагами та ризиками інституціалізованого громадянського суспільства. Інституціалізоване громадянське суспільство є розгалуженою, багатоаспектною мережею різноманітних форм асоціативного життя, волевиявлення й формування громадської думки, забезпечених певною інфраструктурою й автономних стосовно держави [2, с. 69].

Діяльність інститутів громадянського суспільства в Словаччині регулюється комплексом законодавчих актів, який формувався поступово, відображаючи певний етап суспільних трансформацій. Нормативні основи для створення і структуризації інститутів громадянського суспільства були закладені практично відразу після падіння комуністичного режиму. Уже в 1990-1991 рр. було ухвалено закони «Про об'єднання громадян», «Про право на об'єднання», «Про право на петиції», «Про об'єднання в політичних партіях і політичних рухах», що стимулювало громадський і політичний активізм і плюралізм.

У 1996–1997 рр. були ухвалені закони «Про фонди», «Про неінвестиційні фонди», «Про неприбуткові організації, що надають загальнокорисні послуги», окремі положення яких і процес підготовки були критично сприйняті словацьким громадянським суспільством. Законодавчий процес у цей період перебував під впливом протистояння влади і третього сектора, що певною мірою відобразилося в змісті законів (насамперед Закону «Про фонди»). У 1999–2002 рр. були усунуті найбільш значні деформації законодавства шляхом його новелізації, також були вдосконалені фінансові та організаційні основи діяльності неприбуткових організацій (закони «Про податок із прибутку», «Про вільний доступ до інформації»). Слід зазначити, що, незважаючи на модернізацію законодавства в контексті реалізації євроінтеграційного курсу Словаччини, правове регулювання діяльності неприбуткових організацій знаходилося на периферії уваги законодавців. З одного боку, така ситуація зумовила проблеми регулятивного характеру, а з іншого – відносна стабільність законодавства дозволила некомерційному сектору знайти можливості адаптуватися і функціонувати в умовах діючих (недосконалих) правил [7, с. 60]. Для сучасної Словаччини залишається відкритим питання щодо подальшого вдосконалення механізму правового регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства, насамперед неприбуткових неурядових організацій (далі – ННО).

Важливим у розбудові громадянського суспільства є функціонування ефективного інституційного механізму взаємодії з державою, який забезпечений спеціалізованими структурами, нормами та практиками. Робота в цьому напрямі в Словаччині ведеться з 1990-х рр., але ННО, на відміну від політичних партій, залишилися слабо інтегрованими в систему прийняття суспільно значимих рішень. Із метою посилення впливу громадських організацій у 2011 р. створено інститут Уповноваженого уряду з питань розвитку громадянського суспільства, у 2012 р. – Урядову раду неурядових неприбуткових організацій, які є дорадчими органами уряду СР. Указані структури співпрацюють із неурядовими організаціями, владними інституціями різного рівня, органами місцевого самоврядування, академічними установами, розробляють концептуальні документи, подають уряду пропозиції та висновки щодо актуальних питань розвитку громадянського суспільства. Тим не менш, незважаючи на нормативне та організаційне вдосконалення, навіть в умовах загальної консолідації демократичного режиму в Словаччині все ще не завершено будівництво інституційної системи для забезпечення автономного існування структур громадянського суспільства, що надійно захищала б своїх суб'єктів від негативних наслідків зміни конфігурації політичних сил, до яких призводять коливання електоральних симпатій громадян [7, с. 29].

У практиці урядової діяльності впродовж трьох десятиліть спостерігалися різні підходи до відносин із третім сектором та підтримки громадянського суспільства, що зумовлено різними позиціями правлячих сил: від ігнорування співпраці за прем'єрства В. Мечіара до стимулювання соціального партнерства за урядування І. Радічової. У багатьох аспектах суспільного життя співробітництво держави та третього сектора носить формальний характер, що підкреслює необхідність підвищення реальної ваги ННО в процесі розроблення державних рішень.

Ускладнює співпрацю фрагментованість громадських ініціатив і неурядових організацій, відсутність єдиного представницького координуючого органу, який би вступав у публічні дискусії та відносини з державою. У 1990-х рр. цю роль виконував Гремійум третього сектора. На сучасному етапі в різних сферах сформувалися спеціалізовані платформи ННО, які представляють інтереси своїх членів у відносинах із державою і є певною мірою репрезентативними органами для відповідних відомств (напр., Асоціація фондів громад Словаччини, Рада молоді Словаччини, Платформа волонтерських центрів та організацій, Форум донорів, Екофорум, Соціофорум та ін.) [5].

Ключовим показником, що демонструє розвиток громадянського суспільства, є діяльність організацій третього сектора. Громадські організації в Словаччині охоплюють своєю діяльністю різні сфери та рівні суспільного життя, як у локальному, так і міжнародному масштабі. М. Бутора, З. Буторова, Б. Стречанський виокремлюють п'ять профілів діяльності неурядових організацій, які викристалізувалися в контексті демократичної модернізації Словаччини: значна частина громадського сектора спрофільована як механізм контролю за владою, який відіграв ключову роль бар'єра для авторитарних тенденцій у 1993–1998 рр.; інший складник продемонстрував свій експертний потенціал як джерела критичного аналізу та альтернативних підходів до публічної політики; низка організацій орієнтовані на надання сервісних послуг у різних соціальних сферах; частину організацій можна віднести до експериментальних лабораторій соціальних інновацій, що відзначаються плюралізмом форм, гнучкістю

й адаптивністю до ситуацій; діяльність низки організацій носить наднаціональний характер, оскільки вони долучаються до демократизаційного процесу і гуманітарних акцій закордоном [3, с. 31–32].

У сучасних умовах особливі труднощі (фінансові) відчувають ті організації, які задіяні у сфері громадської адвокації та контролю за публічною політикою. Незважаючи на їх внесок у демократизацію Словаччини та покращення якості життя, вони не знаходять достатньої підтримки з боку держави та вітчизняних філантропів, тоді як багато закордонних донорів завершили свої програми фінансування після вступу Словаччини в ЄС.

Відповідно до організаційно-правової форми, словацькі неприбуткові організації класифікуються на громадські об'єднання, фонди, неінвестиційні фонди, організації з міжнародним складником, організаційні підрозділи громадських об'єднань і неприбуткові організації, що надають загальнокорисні послуги. У кількісному співвідношенні найбільш представленими є громадські об'єднання (більше 70% ННО). У неприбутковому секторі задіяні близько 34 тис. працівників і більше 260 тис. волонтерів (станом на 2014 р.) [7, с. 42].

Динамічний розвиток ННО відображають кількісні характеристики. За даними Служби статистики СР, в 1996 р. нараховувалося 17 819, в 2002 р. – 30 232, а в 2014 р. – 62 700 неприбуткових організацій [7]. Але слід взяти до уваги те, що словацькі неприбуткові організації не є однозначно дефінованими та класифікованими, крім того, існують різні методичні підходи до обліку цього динамічного елемента громадського життя, що проблематизує адекватне кількісне відображення третього сектора. Зареєстровані некомерційні організації складають близько п'ятої частини всіх юридичних осіб у Словаччині, але, крім того, існує значний пласт неформальних взаємодій та ініціатив громадян, що теж відображають активність громадянського суспільства. Також слід взяти до уваги те, що чимало зареєстрованих організацій проявляли тільки короткострокову активність і на певному етапі фактично припинили свою діяльність. Станом на 2011 р. із 40 292 неурядових організацій 1 055 (2,5 %) перебували в процесі ліквідації [6, с. 72]. Загалом, кількісні характеристики словацьких ННО відображають ключові тенденції розвитку країн Вишеградської групи. Але кількість неурядових організацій є лише одним із показників розвитку демократії та інституціалізації громадянського суспільства, адже якість діяльності громадського сектора залежить від низки чинників.

На діяльність організацій громадянського суспільства впливає наявність стабільних джерел фінансування. Якщо в 1990-х рр. діяльність третього сектора всебічно підтримувалася іноземними фондами та інституціями, то на початку XXI ст. фінансова підтримка із-закордону різко впала через низку чинників, насамперед через успішний демократичний перехід Словаччини, її вступ в ЄС і НАТО та зміну зовнішньополітичних пріоритетів закордонних донорів. Неурядові організації зіткнулися з проблемою пошуку ресурсів, що зумовило необхідність диверсифікації джерел фінансування з опорою на державний механізм, внутрішніх філантропів, власну діяльність та ресурси структурних фондів ЄС. На сучасному етапі механізм фінансування словацьких неурядових організацій базується на таких трьох основних джерелах, як державний бюджет, приватні пожертви та власні доходи організацій. Наприклад, у 2013 р. структура доходів ННО мала такий вигляд: власні доходи організацій – 255 млн. євро; державні ресурси (дотації, трансфери) – 226 млн. євро; податкове асигнування – 46,7 млн.; пожертви і внески від приватних осіб – 95,9 млн., від корпоративних суб'єктів – 63,2 млн. і з-закордону – 42,8 млн. євро [7, с. 44].

Державний дотаційний механізм має низку обмежень і недоліків, пов'язаних із нецільовим розподілом, недостатньою транспарентністю і бюрократизованістю процедур. У сучасних умовах громадські організації почали приділяти більше уваги можливостям самофінансування і розвитку власного потенціалу, покращенню іміджу, підвищенню ефективності та прозорості діяльності, що сприяє професіоналізації. З іншого боку, за таких умов зростають ризики комерціалізації діяльності, що негативно сприймається громадськістю. Ю. Марушіак вказує на проблему фактичної приватизації третього сектора, коли комерційні суб'єкти, особливо великі компанії, спонсорують ті види діяльності ННО, які відповідають власним інтересам [6, с. 72].

Відносно слабка фінансова підтримка з боку держави та вітчизняних благодійників стосується тих організацій, які задіяні у сфері громадської адвокації, контролю влади та охорони демократії. Зі сфери публічної політики ННО поступово витісняються у сферу надання соціальних послуг відповідно до пріоритетів донорів і умов фінансування. В умовах демократії ННО мали б зберігати високий ступінь незалежності в діяльності, орієнтованій на моніторинг державної політики, викриття корупції та інших владних зловживань.

Окрім зазначених вище проблемних аспектів, громадянське суспільство в сучасній Словаччині зіткнулося ще з низкою негативних тенденцій, що вимагають адекватного і своєчасного реагування. У суспільстві зростає розчарування і невдоволення політичними елітами, мейнстрімними партіями, функціонуванням демократії в цілому, що пов'язано як із резонансними фактами корупції, зловживанням владою, так і нездатністю держави вирішити важливі суспільні проблеми. Згідно з результатами досліджень Global Competitiveness, із-поміж 34 країн ОЕСД Словаччина

у 2016 р. була передостанньою за довірою громадян до діючих політиків [9]. Політичні партії втрачають свою посередницьку роль і сприймаються громадянами як лобісти олігархічних, а не суспільних інтересів.

В умовах зростаючого політичного відчуження відбувається активізація суб'єктів «негромадянського» суспільства (радикалів і екстремістів), які виступають проти цінностей та механізмів ліберальної демократії. Незважаючи на три десятиліття демократичного розвитку, в словацькому суспільстві знаходять значну підтримку антисистемні, антиліберальні, антиєвропейські гасла. У цьому загрозливому тренді Словаччина не є винятком серед країн Вишеградської групи. Кризові прояви в міграційній та економічній політиці ЄС підкреслили утилітарне розуміння словаками свого європейського членства, оголили поверхневе сприйняття або навіть відкидання цінностей європейської спільноти, що дало підстави дослідникам говорити про т.зв. «неавтентичну інтеграцію» Словаччини в ЄС [7, с. 99]. Успіхи правих екстремістів на чолі М. Котлебою на парламентських виборах 2016 р. і регіональних виборах переконують, що потрібна мобілізація і єднання зусиль держави та громадського сектора для нейтралізації цих тенденцій.

Зростання активності екстремістських сил відбувається на тлі довготривалого тренду зниження громадянського активізму в Словаччині. Упродовж 2000-х рр. соціологічні дослідження фіксують значне зниження участі словаків у виборах, політичних мітингах, петиційних кампаніях, благодійних акціях, а також у вирішенні проблем на місцевому рівні [8, с. 144–146]. Згідно з результатами опитувань, Інституту публічних питань, якщо у 2008 р. 13% респондентів не мали досвіду громадянської участі, то у 2016 р. ця кількість склала вже 25%. Але мотивація респондентів до майбутньої участі за цей період не знизилася [7, с. 76–77]. Більший потенціал громадянської участі демонструють ті соціальні категорії, які переймаються проблемами корупції, розтратою державного майна, порушенням прав меншин, проявами екстремізму, проблемами в ЄС та ін. Зниження інтересу до громадянської участі зумовлено загальними тенденціями деполітизації суспільного життя, зокрема внаслідок вилучення значного сегмента соціально-економічних питань із демократичного дискурсу [6, с. 73].

Водночас словацьке суспільство залишається й надалі чутливим до резонансних суспільно-політичних проблем, зважаючи який імпульс для багатотисячних протестів і масової мобілізації спричинили корупційні скандали у 2011–2012 рр. («Gorila», «Sasanka») та вбивство журналіста Я. Куціака у 2018 р. У цьому контексті важливою є мобілізаційна роль громадських організацій, які залучають активних громадян до своєї діяльності.

Загалом, словаки з прихильністю ставляться до діяльності третього сектора, але співвідношення громадян, що довіряють чи недовіряють неурядовим організаціям, є майже однаковим. Згідно із соціологічними замірами впродовж 2003–2016 рр. у рейтингу довіри до державних і громадських інститутів неурядові організації поступаються президенту СР та місцевому самоврядуванню, але випереджають партії, парламент, уряд, поліцію та ін. [7, с. 80–81]. Підозру та критику у громадян викликає фінансовий складник діяльності неурядових організацій, зокрема в аспекті її недостатньої транспарентності та контрольованості, що відкриває можливості для зловживання державними та європейськими ресурсами. Тоді як позитивно сприймається громадянами діяльність неурядового сектора в сфері благодійництва та соціального сервісу.

Із думками пересічних громадян корелюються й оцінки фахівців. Експертні опитування INEKO у 2016 р. підтверджують, що до найбільш функціональних атрибутів демократії в Словаччині належать неурядові організації та медіа, а найменш демократичною визнана діяльність політиків і державно-владних інститутів (за винятком президента СР). Також низьку оцінку в розрізі демократичної функціональності дали експерти загальному рівню громадянської участі словаків [4, с. 13–14].

Зростаюча недовіра до політичних партій і державно-владних структур, політичне відчуження і заперечення ліберальних цінностей, поширення радикалізму та екстремізму зумовлюють соціальну та політичну поляризацію в словацькому суспільстві, тим самим стаючи на заваді його консолідації. Внутрішні проблеми доповнюються зовнішніми викликами, на кшталт економічної і міграційної криз у ЄС, інформаційних воєн, кліматичних змін тощо, створюючи додаткове навантаження на державу та громадянське суспільство.

Висновки. Кількісні та якісні характеристики неурядового сектора, його вплив на соціально-політичні трансформації та успішний перехід Словаччини до демократії підтверджують силу та зрілість громадянського суспільства. Проте, функціонування інститутів громадянського суспільства на сучасному етапі супроводжується низкою проблем і труднощів, серед яких варто виокремити такі: недосконалість правового регулювання діяльності структур громадянського суспільства, незавершеність побудови інституційного механізму взаємодії з державою, недостатня інтегрованість неурядового сектора в систему ухвалення суспільно значимих рішень, обмеженість фінансових ресурсів і нестабільність діяльності громадських організацій та ін. Це зумовлює необхідність єднання зусиль держави та громадян у пошуку шляхів розв'язання.

Література:

1. Зеленько Г. Інституціоналізація громадянського суспільства у постсоціалістичних країнах (на прикладі країн Вишеградської групи та України): автореф. дис... д-ра політ. наук. Київ, 2007. 32 с.
2. Колодій А. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні: монографія. Львів, 2002. 275 с.
3. Bútora M., Bútorová Z., Strečanský B. Aktívne občianstvo a mimovládny sektor na Slovensku. Trendy a perspektívy. Bratislava, 2012. 78 s.
4. Goliaš P., Hajko J., Piško M. Demokraciu na Slovensku ohrozuje populizmus a korupcia. Správa o stave a vývoji demokracie na Slovensku. INEKO, 2017. 229 s.
5. Konceptia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku. Strategické zámery rozvoja občianskej spoločnosti do roku 2020 a Akčný plán na roky 2012–2013. URL: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/konceptia_rozvoja_os/Konceptia-rozvoja-OS_2020 (Last accessed: 10.07.2018).
6. Marušiak J. Občianska spoločnosť na Slovensku pred a po roku 1989. Ужгородські словацькі наукові читання: історія, культура, політика, право. Науковий збірник. Ужгород, 2014. С. 60–76.
7. Občianska spoločnosť na Slovensku Krízy, križovatky, výzvy / G. Mesežnikov, B. Strečanský (ed.). Bratislava, 2017. 110 s.
8. Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita. Bratislava, 2010. 610 s.
9. The 11 richest countries where people have the least trust in their politicians. URL: <http://www.businessinsider.com>. (Last accessed: 10.07.2018).