



Ратушний Денис Миколайович

Аспірант філософського факультету

Київський національний університет імені Тараса Шевченка (м. Київ, Україна)

<https://orcid.org/0009-0009-4022-2162>

e-mail: denizioratushchini@gmail.com

КООПТАЦІЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СХІДНІЙ ЄВРОПІ: КЕЙСИ УГОРЩИНИ ТА ПОЛЬЩІ

Резюме

Стаття присвячена аналізу взаємодії між державою і громадянським суспільством у Східній Європі на прикладах Угорщини (2010 — 2026) та Польщі (2015 — 2023). Кооптація визначається як цілеспрямована стратегія керівної еліти країни, направлена на отримання контрольованого громадянського суспільства шляхом використання легальних обмежень, адміністративного і неформального тиску, впливу на фінансування, контролю над медіа та інформаційних кампаній. Виявлено, що в основі кооптації лежить поділ учасників громадянського суспільства на бажаних, прийнятних і небажаних, до яких застосовуються різні правила гри у політичній системі.

Встановлено, що спільним у кейсах Угорщини та Польщі є набір інструментів кооптації, зокрема використання право-популістської та націоналістичної ідеології, створення державних інституцій для централізованого впливу на фінансування громадянського сектора, обмеження доступу небажаних акторів до ухвалення рішень і консультацій. Водночас відмінним є ступінь реалізації інструментів кооптації та принцип поділу на бажаних, прийнятних і небажаних акторів: в кейсі Угорщині діє принцип лояльності актора до керівної еліти та її економічних інтересів, натомість в кейсі Польщі домінує принцип ідеологічно відповідності актора, який буде бажаним, навіть якщо не пов'язаний напряму з економічними інтересами керівної еліти.

У результаті відмінності у здійсненні стратегії кооптації в означених кейсах пояснено різницю у внутрішній організації керівної еліти. В Угорщині 2010 — 2026 років керівна еліта була представлена організованою

клетократичною групою з переважанням неформальних зв'язків, тоді як Польщу 2015 — 2023 вона була представлена консервативно-авторитарною групою, що покладалася на формальні зв'язки.

Ключові слова: громадянське суспільство; політичний режим; демократизація; популізм.

Вступ

Після падіння комуністичних режимів у Східній Європі Польща та Угорщина разом із Чехословаччиною та балтійськими республіками вважалися успішними прикладами демократичного транзиту. Утім, у 2010-х роках ці позитивні тенденції почали змінюватися. В Угорщині після повернення до влади партії «Фідес» на чолі з Віктором Орбаном у 2010 році, а в Польщі після перемоги партії «Право і справедливість» (2015) зафіксовано падіння ключових індексів демократії. В обох країнах відбувалися спроби змінити виборче законодавство на користь керівних партій, впливати на судову систему, обмежувати діяльність медіа та громадських організацій і просувати неліберальні цінності.

Питання громадянського суспільства отримало суперечливі інтерпретації: дослідники розходяться як у оцінці його реального потенціалу спротиву, так і в розумінні механізмів, через які правлячі еліти прагнуть його нейтралізувати. Показово, що Східна Європа займає в цій дискусії особливе місце: саме досвід мережевої самоорганізації та спротиву тоталітарним режимам у 1980-х став одним із ключових стимулів для переосмислення теорії громадянського суспільства в контексті третьої хвилі демократизації.

Утім, не можна не відзначити, що низка аспектів цієї проблеми залишилися без належної уваги. Зокрема, донедавна не проводилось цілісного аналізу стратегії керівних груп цих країн у взаємодії з громадянським суспільством, яка розглядається винятково у руслі процесу автократизації. Крім того, на сьогодні бракує досліджень, які б критично порівнювали особливості кооптації громадянського суспільства в різних країнах і довгострокові наслідки кооптації для демократичних інститутів. Відповідно, дана стаття присвячена системному аналізу стратегії кооптації громадянського суспільства у Польщі й Угорщині.

Методи дослідження

Під час підготовки статті було використано системний підхід для аналізу взаємодії між державою та громадянським суспільством в означених кейсах — у тому числі для пояснення відмінності в структуризації громадянського суспільства через відмінності у внутрішньому устрої керівної еліти. Порівняльний метод дозволив виокремити подібні та відмінні аспекти використання і прояви стратегії кооптації в досліджуваних кейсах.

Громадянське суспільство розглядалося в межах авторського інституційно-мережевого підходу.

Результати дослідження

У цьому дослідженні громадянське суспільство розглядається на двох рівнях: «з одного боку як цивільний простір, породжений інституалізацією практик і норм взаємодії між різними суспільними акторами, а з іншого боку — як мережа добровільних асоціацій, формально незалежних від держави та бізнесу» [1, с. 15]. Інакше кажучи, громадянське суспільство сприймається не лише як сукупність елементів (асоціацій і людей), що його формують, а й як холістична єдність, яка продукує цінності цивільності. Такий підхід є ключовим для подальшого практичного аналізу.

Цей підхід має назву інституційно-мережевого і є синтетичним щодо двох домінуючих у політичній науці концепцій громадянського суспільства: нормативної та емпіричної [2, с. 8]. Відповідно до обраного підходу, громадянське суспільство не має чітких меж; його цивільним простором можуть користуватися, зокрема, ті суспільні актори, які є антагоністичними до громадянських цінностей або з інших причин не є повністю «продемократичними» учасниками громадянського суспільства.

Відповідно до інституційно-мережевого підходу, до громадянського суспільства належать і асоціації, що не відповідають усім нормам цивільності. Крім того, громадянське суспільство має дифузний кордон з економічною та політичною сферами, які також взаємодіють із його соціальним капіталом. Одним із таких акторів є держава та/або керівна еліта. Політика держави щодо громадянського суспільства є надзвичайно варіативною та різноманітною, проте загалом укладається в логіку співпраці з ним або конфронтації.

Кооптація громадянського суспільства — це стратегія керівних еліт, що застосовується, коли пряма та насильницька конфронтація з громадянським суспільством неможлива через зовнішні обставини або обмежені ресурси. Вона відбувається шляхом використання легальних обмежень, адміністративного і неформального тиску, впливу на фінансування, контролю над медіа та інформаційних кампаній. Кооптація передбачає відносно повільне і приховане втручання у його діяльність шляхом зміни «правил гри», а не лише ускладнення роботи небажаних організацій і підтримки лояльних.

Кооптація спрямована на громадянське суспільство як цілісну систему, змінюючи його функції, структури та взаємодію з владою, і проявляється як у кількісних, так і у якісних трансформаціях його інститутів. Можна розрізнити здійснення кооптації залежно від ролі акторів і їхнього

значення для влади на три категорії: небажані, прийнятні та бажані. Для кожної з них застосовуються окремі правила та типи взаємодії в системі.

Оскільки кооптація розуміється як стратегія, що передбачає зміну «правил гри» для різних категорій акторів громадянського суспільства — небажаних, прийнятних і бажаних — індикатори мають охоплювати як репресивний, так і заохочувальний виміри цієї стратегії, а також її інституційне і дискурсивне вираження. Відповідно до цієї логіки, у дослідженні застосовуються шість індикаторів: легальні обмеження, адміністративний (і неформальний) тиск, вплив на фінансування, допуск до консультацій та ухвалення рішень, контроль над медіа, використання інформаційних кампаній.

Однак спершу треба розглянути питання внутрішнього устрою керівних еліт у досліджуваних кейсах. Угорщину з 2010 року та Польщу з 2015 року (і до 2023 року) зазвичай порівнюють у контексті неліберальної демократії, демократичного відкату та гібридизації режиму. Водночас існують суттєві відмінності у внутрішній організації, природі та інтересах керівних груп у цих країнах протягом зазначених періодів.

Переважну частину політичної та економічної влади в кейсі Угорщини здійснює організована клептократична група, «[яка] використовує імітований демократичний процес, систему легальних обмежень і нагород, а також популістський політичний стиль для збереження влади; ця клептократична група реалізує свою владу завдяки партії супер-більшості та кооптації великого бізнесу та медіа, ефективно поєднуючи контроль за формальними правилами та неформальними мережами» [3, с. 121]. Угорська клептократична група, представлена у публічній політиці партією Фідес, є керівною групою в країні. Її внутрішня організація має пірамідальний характер, який окремі дослідники порівнюють із мафієподібною структурою [4, с. 3]. Політична влада цієї групи полягає не лише у формально визначених законодавством повноваженнях партії супер-більшості, а й у широкому спектрі неформальних та економічних важелів, що функціонують у межах неформальної мережі.

Польщу після 2015 року, на думку Радослава Марковскі [5, с. 125], можна розглядати як зразок авторитарного клієнталізму. Проте, як зазначають Б. Младовіч і Б. Мадяр, у випадку Польщі некоректно говорити про клептократичну чи клієнталістську модель. Тому польську систему вони характеризують як «консервативно-авторитарну спробу» [6, с. 13], в якій імплементація консервативної ідеології відбувається переважно через формальні та бюрократичні механізми. Це стало можливим не лише через відсутність «олігархів Качинського», а й через нездатність отримати конституційну більшість, а також завдяки більшій незалежності гілок виконавчої влади — президента й прем'єр-міністра. Водночас ключовим актором, що

ухвалював рішення у керівній групі у над-конституційний спосіб, залишав очільник ПiС Ярослав Качинський [7, с. 98].

Найпомітнішою відмінністю угорського і польського досвіду кооптації є рівень використання легальних обмежень стосовно небажаних акторів громадянського суспільства. Закони, які ускладнюють або обмежують діяльність громадських організацій та медіа, що належать до категорії небажаних, почалися після повторної перемоги Фідес на виборах 2014 року. Серед них найрезонансними стали: «Закон про прозорість організацій, що отримують іноземні кошти» (LexNgo2017), який зобов'язав громадські організації та медіа, що щорічно отримують понад 24 тисячі євро від іноземних донорів, публічно вказувати свій статус «зовнішньо фінансованих»; пакет законів 2018 року, названий «Стоп-Сорос», який криміналізує допомогу мігрантам і біженцям (проте так і не був застосований на практиці); а також «Закон LXXIX від 2021 року про вжиття більш суворих заходів проти злочинців-педофілів та внесення змін до деяких законів про захист дітей», більш відомий як анти-ЛГБТ закон, порушення розмитих норм якого стало підставою для легального переслідування громадських організацій, що займалися питанням прав сексуальних меншин [8, с. 2].

Натомість у Польщі за 2015 — 2023 роки не було ухвалено законів, які б слугували важелями впливу на громадянське суспільство (не рахуючи змін до системи державного фінансування, що є окремим пунктом). Деякі громадські платформи критикували закони 2023 року, спрямовані проти російського впливу [9], проте їхня аргументація не видається достатньо обґрунтованою. Усе це вказує, з одного боку, на недостатню впевненість влади у своєму положенні, а також на небажання вводити відкриті системні обмеження у роботу громадянського суспільства.

Методи адміністративного та неформального тиску в обох кейсах загалом подібні за способом, але різняться за рівнем застосування. Для Угорщини характерні вибіркове оголошення вироків через неналежну поведінку на протестах, що відбувається через кілька років після їхнього проведення, надмірні перевірки журналістів та громадських активістів правоохоронними органами, а також уникнення омбудсманом розгляду «політичних справ», пов'язаних із правами ЛГБТ, біженців, мігрантів, активістів або незалежністю суддівської системи [10, с. 7]. Акцію з псування бюлетенів на референдумі щодо закону «анти-ЛГБТ» Національна виборча комісія засудила як «зловживання правами» та оштрафувала громадські організації, що її організували [10, с. 3]. Особливою формою тиску став створений у 2023 році Офіс захисту суверенітету, який проводить розслідування «іноземних зв'язків» громадських організацій. Результати цих розслідувань не мають жодних легальних наслідків, водночас їх не можна

оскаржити в суді, як показав випадок зі скаргою Transparency International-Hungary до Конституційного суду [10, с. 8].

У Польщі більш поширені так звані «SLAPPs» — стратегічні позови проти участі громадськості, пов'язані зі справами про «наклеп», а також справи за «образу релігійних почуттів» або «емоційні» заяви, частина з яких завершилася реальними вироками [11, с. 16]. Також практикують затягування рішень про реєстрацію громадських організацій [12, с. 2]. Серед інших форм тиску варто згадати поліцейські рейди, наприклад ті, що проводилися у 2017 році серед організацій, які виступали проти заборони абортів [13, с. 123]. У 2022 році відбувся судовий процес проти активістки, яка допомагала жінкам у Польщі здійснити аборт.

У способах впливу на фінансування Польща та Угорщина демонструють практично ідентичні практики. В обох країнах державне фінансування (а також розподіл коштів, отриманих у рамках програм ЄС) було максимально централізовано шляхом створення інституцій для «підтримки і розвитку» громадянського суспільства — «Фонд національної співпраці» в Угорщині у 2012 році та «Національний інститут свободи — Центр суспільного розвитку» у Польщі у 2019 році. В обох випадках відзначається брак прозорості щодо розподілу коштів і відбору претендентів, а численні спостерігачі та громадські активісти зауважували, що фінансування не отримують або отримують у залишковому вигляді організації, що працюють із темами, незручними для влади. Перевага надається тим громадським організаціям, які або пов'язані з афілійованими до влади особами, або є аполітичними в чутливих для влади питаннях, або ж ідеологічно співпадають із нею [10, с. 9], [12, с. 6].

Ключова різниця між угорським і польським кейсами полягає в рівні зв'язку між отримувачами державної фінансової підтримки та керівною елітою. В Угорщині практично всі отримувачі фінансування є афілійованими з партією Фідес ГО [8, с. 5]. У Польщі ж афілійовані з Правом і Справедливістю ГО хоч і складають велику частку, проте значна кількість отримувачів пов'язана з Католицькою церквою, або є консервативними чи націоналістичними організаціями [12, с. 6]. Іншими словами, керівна еліта Польщі за часів «Права і Справедливості» здійснювала прямий вплив на розподіл фінансування, але не обмежувала його виключно для організацій, безпосередньо пов'язаних із владою. Натомість в Угорщині спостерігається значно більша консолідація фінансового впливу.

В Угорщині, як і в Польщі, відповідно до норм і вимог ЄС присутні різні форми демократичної участі населення у державній політиці, які не обмежуються виборами. Окрім механізму консультацій та публічного обговорення законів перед голосуванням у парламенті (який у випадку Угорщини має здебільшого формальний характер і обсяги, що не

перевищують мінімально затребувані законом [10, с. 9], в обох країнах існують інституції, що виконують роль втілення громадянського діалогу.

В Угорщині це Національна рада зі стійкого розвитку, а у Польщі — Робоча рада публічного добробуту. Угорська Рада є значною мірою формальною і не має реальних повноважень [8, с. 6]. Польська Рада складається з кількох під-інституцій та має ширші можливості впливу на державну політику. Водночас представників НДО туди визначає керівна партія через низку інституцій, тому Рада не відображає реальні погляди громадянського суспільства [11, с. 19].

Моніторингові проєкти відзначають, що в обох країнах більші можливості для співпраці з державою громадські організації мають на місцевому рівні, особливо якщо місцеві ради переважно опозиційні. Проте зрештою інституційні форми діалогу та взаємодії між владою і нелояльним до неї громадянським суспільством залишаються закритими [12, с. 7]. Це зумовило низку стратегій «відходу» та, у певній мірі, радикалізацію громадянського сектора, а також його орієнтацію на самостійні проєкти без залучення держави [14, с. 4]. Існуючі ж канали зайняті лояльними або афілійованими ГО, що, таким чином, сприяє легітимізації влади та збільшує можливості цих організацій.

Угорський і польський кейси подібні за загальною логікою отримання контролю над медіасередовищем: досягнення непрямого впливу через адміністративний тиск та юридично-фінансове володіння класичними медіа. Водночас в Угорщині йдеться про те, що Петер Байомі-Лазар називає «партійною колонізацією медіа» [15, с. 69]. З одного боку, вона полягає у тому, що державні регуляторні органи, покликані забезпечувати роботу медіа відповідно до стандартів ЄС та Угорщини, фактично надають партії Фідес інструменти впливу. З іншого боку, власниками чи кінцевими бенефіціарами багатьох медіагруп стали особи, пов'язані з Фідес [16, с. 212]. Центральною тут є група KESMA — Центральноєвропейська фундація преси та медіа, що об'єднує близько п'ятисот проурядових медіа та була утворена 2018 року.

У Польщі у 2015 — 2023 роках також спостерігалися спроби централізації впливу на медіа з боку уряду та керівної групи. Найважливішою відмінністю від угорського кейсу є не масштаби цієї централізації (яка могла не досягти угорського рівня бодай з огляду на менший період перебування Права і Справедливості при владі), а те, що польська керівна еліта більше покладалася на посилення існуючих незалежних медіагруп та мереж. Прикладом є мережа ультраконсервативних медіа, очолювана або пов'язана з отцем Тадуешом Ридзиком, яка була створена ще задовго до приходу ПіС до влади. Після 2015 року він почав отримувати значну підтримку від держави та керівної еліти, проте не можна стверджувати

напевне, що він був «маріонеткою» чи «проектом» цієї еліти [13, с. 122]. Водночас у Польщі також є приклади «колонізації» медіа, подібні до угорської практики. Наприклад, у 2021 році нафтопереробна компанія Орлен придбала медіагрупу «Польська прес», до якої належить більшість газетних видань країни. Майже половина акцій компанії Орлен належить державі, а її керівництво було пов'язане з ПіС [11, с. 10].

Використовуючи адміністративний, медійний та неформальний вплив, керівні групи в обох кейсах застосовували інформаційні кампанії, спрямовані на кооптацію громадянського суспільства. При цьому можна виокремити три рівні таких кампаній.

По-перше, це кампанії проти окремих громадських організацій або рухів. Наприклад, у Польщі — кампанії проти «Великого оркестру різдвяної благодійності», а в Угорщині — проти фонду «Відродження» Сороса. Такі кампанії спрямовані не лише на послаблення конкретної організації, а й на створення негативних конотацій для відповідного сектору загалом.

По-друге, це кампанії проти частин громадського сектора як таких — сукупностей організацій, що захищають права ЛГБТ, етнічних меншин, біженців, а у випадку Польщі — права на аборт. Як зазначають Младовіч і Мадяр [6, с. 25], подібну державну політику неможливо уявити в Угорщині, що свідчить про те, що керівна еліта Орбана використовує ідеологію як засіб. Натомість для еліти Качинського вона є ціллю, вартою досягнення навіть у випадках, коли більшість населення виступає проти її пунктів.

По-третє, інформаційні канали використовуються для ретрансляції ідеології, яку пропонує керівна група, зокрема для опису «неліберальної» візії громадянського суспільства. В обох кейсах ідеологічне обґрунтування кооптації громадянського суспільства надзвичайно схоже і слідує однаковим шаблонам. Громадянське суспільство поділяється на «правильне» та «погане». Правильним вважається те, що відстоює національні інтереси, традиційні цінності та сприяє стабільності держави. Поганим є те, що, на думку керівних груп, служить «іноземцям» — органам ЄС та міжнародним організаціям, просуває «деструктивні цінності» (подані як архетипово «лівацькі») та прагне розхитати країну зсередини.

Таким чином, в Угорщині внутрішньою логікою кооптації є виведення на передній план акторів громадянського суспільства, які є насамперед лояльними та підконтрольними керівній еліті; вони прийматимуть її ідеологічні конструкції радше в межах спільної стратегії та як знак відданості. Ідеологічний принцип є вторинним і слугує радше інструментом досягнення лояльності, фінансового чи політичного контролю. Відповідно, до небажаних належать антикорупційні спілки, організації з прав людини — зокрема із захисту прав жінок, національних і сексуальних меншин — а

також ті, що підтримують мігрантів і біженців. Ці актори громадянського суспільства зазнають адміністративного і неформального тиску, позбавляються фінансування, не беруть участі у формуванні державної політики та стають цілями інформаційних кампаній.

До прийнятних належать організації, які замінюють або доповнюють державні функції у сфері охорони здоров'я, підтримки малозабезпечених родин, професійного зростання, спорту та культури. Вони переважно витіснені на місцевий рівень, тоді як на національному рівні їх замінюють бажані актори. Найяскравіший приклад — екологічні організації, які після 2010 року були виключені з консультацій щодо ухвалення рішень на державному рівні [17, с. 19]. Якщо діяльність організації суперечить інтересам афілійованих осіб, вона переходить у табір небажаних, як сталося з локальною ГО *Göd-ÉRT*, що виступала проти будівництва заводу з виготовлення автомобільних батарей [10, с. 8].

Натомість у Польщі внутрішньою логікою кооптації є виведення на передній план насамперед тих акторів громадянського суспільства, які сповідують ті самі ідеологічні та світоглядні погляди, що й керівна еліта. Якщо вони підконтрольні керівній еліті — добре, проте сама структура громадянського суспільства Польщі, особливо в його консервативній частині, унеможливує «колонізацію» цих гравців. Для цього їх треба було б або повністю підкупити, поєднавши з тиском, або дискредитувати й фінансово послабити; обидва механізми не були здійсненими, зокрема через: 1) значні фінансові надходження консервативного громадянського суспільства; 2) наявність сильних та медійно впливових лідерів; 3) можливу суперечність подібної централізації внутрішнім переконанням керівної еліти. Відповідно, створення імітаційного, маріонеткового громадянського суспільства у Польщі не було реальним варіантом дій керівної еліти.

Небажані організації для польської керівної еліти 2015 — 2023 років відрізняються від угорського кейсу. З одного боку, це про-ЛГБТ і феміністичні організації, як і в Угорщині. Проте антикорупційних спільнот там не буде; ставлення до біженців є неоднорідним і залежить від країни походження. Водночас небажаними є ГО, що виступають за право на аборт — чого в угорському кейсі не спостерігається. Як зазначають Мадловіч та Мадяр, «Орбан ніколи б не здійснив такої політично шкідливої дії, яка не несе жодної приватної матеріальної користі для створеної політичної родини» [13, с. 19].

До прийнятних в Польщі, окрім організацій, що замінюють або доповнюють державні функції у сфері охорони здоров'я, підтримки малозабезпечених родин, професійного зростання, спорту й культури, відносяться антикорупційні організації, спільноти з підтримки українських біженців, екологічні спільноти та не-католицькі християнські організації.

Таким чином, у випадку Угорщини логіку кооптації можна описати як «нам треба поставити своїх людей на чолі громадянського суспільства», тоді як у випадку Польщі — «нам треба усіма силами підтримати наших союзників у громадянському суспільстві».

Висновки

Проведений аналіз засвідчує, що в Угорщині (2010 — 2026) та Польщі (2015 — 2023) кооптація громадянського суспільства стала системною та цілеспрямованою стратегією керівних еліт, спрямованою на поступову трансформацію цивільного простору відповідно до власних політичних і владних інтересів. Її метою є не повне знищення громадянського суспільства, а його реорганізація через формування контрольованого середовища, в якому різні громадянські актори отримують нерівні умови функціонування залежно від їхньої лояльності, ідеологічної сумісності або потенційної загрози для режиму. Основою цієї стратегії виступає поділ громадянського суспільства на бажаних, прийнятних і небажаних акторів, щодо яких застосовуються різні механізми взаємодії: від політичної та фінансової підтримки до витіснення з процесу ухвалення рішень, дискредитації та системного тиску.

Порівняльний аналіз показав, що обидва кейси демонструють спільний набір інструментів кооптації: використання право-популістської та націоналістичної ідеології як засобу легітимації втручання у громадянський сектор; централізацію фінансових потоків через спеціально створені державні інституції; обмеження доступу нелояльних акторів до консультаційних і політичних процесів; а також активне використання медійних і інформаційних кампаній для формування бажаного образу «правильного» громадянського суспільства. Водночас ці інструменти реалізуються з різною інтенсивністю та логікою. В Угорщині визначальним принципом кооптації є політична та персональна лояльність до керівної еліти, що сприяє формуванню значною мірою афілійованого й контрольованого громадянського сектора. У Польщі ж ключовим критерієм виступає передусім ідеологічна близькість: держава підтримує союзних їй акторів, але не прагне повністю інтегрувати їх у власну владну вертикаль.

Встановлено, що ці відмінності безпосередньо пов'язані з характером внутрішньої організації самих керівних еліт. Угорська модель ґрунтується на діяльності організованої клептократичної групи, для якої характерні висока централізація влади, персоналізований контроль і переважання неформальних зв'язків. Саме це зумовлює більш глибоку й всеохопну кооптацію громадянського суспільства. Натомість польський випадок визначався консервативно-авторитарною моделлю, що спиралася переважно на формальні інститути та бюрократичні механізми, а тому кооптація мала менш інтенсивний характер і реалізовувалася радше через підтримку ідеологічно

близьких акторів, ніж через їх повне підпорядкування. Таким чином, дослідження показує, що характер кооптації громадянського суспільства залежить не лише від ідеології режиму, а й від внутрішньої структури влади та способу організації керівної еліти.

Список посилань

1. Ратушний Д. М. Громадянське суспільство як предмет політології: класичні інтерпретації та інституційно-мережеве бачення. Український політико-правовий дискурс. 2025. № 12. 19 с. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15743258>
2. Kopecký P., Mudde C. Civil society, uncivil society and contentious politics in post-communist Europe. In *Uncivil Society: Contentious Politics in Post-Communist Europe*. London, Routledge, 2003. 184 p.
3. Ратушний Д. М. Політичний режим Угорщини: від партократії до електоральної автократії та організованої клептократії. Політичне життя. 2024. № 2. С. 116 – 123. DOI: <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2024.2.15>
4. Magyar B. *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*. Budapest: Central European University Press, 2016. 336 p.
5. Markowski R. Creating Authoritarian Clientelism: Poland After 2015. *Hague Journal on the Rule of Law*, 11(1), 2019. P. 111 – 132. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40803-018-0082-5>
6. Madlovics B., Magyar B. Kaczyński's Poland and Orbán's Hungary: Different Forms of Autocracy with Common Right-Wing Frames in the EU. *Journal of Right-Wing Studies*, 1(1), 2023. P. 2 – 36. DOI: <https://doi.org/10.5070/RW3.1496>
7. Tworzecki H. Poland: A Case of Top-Down Polarization. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 681 (1), 2019. P. 97 – 119.
8. Hungary 2022 Civil Society Organization Sustainability Index. USAID, FHI 360, ICNL. Washington, D.C., 2023. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Hungary-2022.pdf>
9. Poland: Use of «anti-Russian» laws to restrict civic space. OMCT. Paris, 2023. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://www.omct.org/en/resources/statements/poland-use-of-anti-russian-laws-to-restrict-civic-space>
10. Civic Space Report 2025: Hungary. European Civic Forum, 2025. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/06/Civic-Space-Report-2025-Hungary.pdf>

11. Civic Space Report 2023: Poland. European Civic Forum. 2023. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2023/03/Civic-Space-Report-2023-POLAND-European-Civic-Forum.pdf>
12. Poland 2022 Civil Society Organization Sustainability Index / USAID; FHI 360; ICNL. Washington, D.C., 2023. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://www.isp.org.pl/en/publications/2022-civil-society-organization-sustainability-index-1283>
13. Bill S. Counter-Elite Populism and Civil Society in Poland: PiS's Strategies of Elite Replacement. *East European Politics and Societies*. 36, (1), 2022. P. 118 – 140. DOI: <https://doi.org/10.1177/0888325420950800>
14. Novakova N. Civil Society in Central Europe: Threats and Ways Forward. ReThink.CEE Fellowship, Policy Paper No. 21. Washington, D.C, 2020. [Електронний ресурс] Режим доступу: https://www.gmfus.org/sites/default/files/Novakova%2520-%2520Civil%2520Society%2520Central%2520Europe%2520-%252012%2520October_Final.pdf
15. Bajomi-Lázár P. The Party Colonisation of the Media: The Case of Hungary. *East European Politics and Societies*. 2013. Vol. 27, No. 1. P. 69 – 89. DOI: [10.1177/0888325412465085](https://doi.org/10.1177/0888325412465085)
16. Haraszti M. Viktor Orbán's Propaganda State. *Brave New Hungary: Mapping the System of National Cooperation* / eds. J. M. Kovács, T. Balazs. Lanham: Lexington Books, 2020. P. 211 – 225.
17. Gerő M., Fejős A., Kerényi Sz., Szikra D. From Exclusion to Co-Optation: Political Opportunity Structures and Civil Society Responses in De-Democratising Hungary. *Politics and Governance*, 11(1), 2023. P. 16 – 27. DOI: <https://doi.org/10.17645/pag.v11i1.5883>

References

1. Ratushnyi, D. M. (2025). Hromadyanske suspilstvo yak predmet politolohii: klasychni interpretatsii ta instytutysiino-merezheve bachennia. *Ukrainskyi polityko-pravovyi dyskurs*, 12. 19 p. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15743258>
2. Kopecký, P. & Mudde, C. (2003). Civil society, uncivil society and contentious politics in post-communist Europe. In *Uncivil Society: Contentious Politics in Post-Communist Europe*. London, Routledge. 184 p.
3. Ratushnyi, D. M. (2024). Politychnyi rezhym Uhorshchyny: vid partokratii do elektoralnoi avtokratii ta orhanizovanoi

- kleptokratii. Politychne zhyttia, 2, 116 – 123. DOI: <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2024.2.15>
4. Magyar, B. (2016). *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*. Budapest: Central European University Press. 336 p.
 5. Markowski, R. (2019). Creating Authoritarian Clientelism: Poland After 2015. *Hague Journal on the Rule of Law*, 11(1), 111 – 132. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40803-018-0082-5>
 6. Madlovics, B. & Magyar, B. (2023). Kaczyński's Poland and Orbán's Hungary: Different Forms of Autocracy with Common Right-Wing Frames in the EU. *Journal of Right-Wing Studies*, 1(1), 2 – 36. DOI: <https://doi.org/10.5070/RW3.1496>
 7. Tworzecki, H. (2019). Poland: A Case of Top-Down Polarization. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), 97 – 119.
 8. Hungary 2022 Civil Society Organization Sustainability Index. USAID, FHI 360, ICNL (2023). Washington, D.C. Retrieved from: <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Hungary-2022.pdf>
 9. Poland: Use of «anti-Russian» laws to restrict civic space. OMCT (2023). Paris. Retrieved from: <https://www.omct.org/en/resources/statements/poland-use-of-anti-russian-laws-to-restrict-civic-space>
 10. Civic Space Report 2025: Hungary. European Civic Forum (2025). Retrieved from: <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/06/Civic-Space-Report-2025-Hungary.pdf>
 11. Civic Space Report 2023: Poland. European Civic Forum (2023). Retrieved from: <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2023/03/Civic-Space-Report-2023-POLAND-European-Civic-Forum.pdf>
 12. Poland 2022 Civil Society Organization Sustainability Index. USAID; FHI 360; ICNL (2023). Washington, D.C. Retrieved from: <https://www.isp.org.pl/en/publications/2022-civil-society-organization-sustainability-index-1283>
 13. Bill, S. (2022). Counter-Elite Populism and Civil Society in Poland: PiS's Strategies of Elite Replacement. *East European Politics and Societies*, 36(1), 118 – 140. DOI: <https://doi.org/10.1177/0888325420950800>
 14. Novakova, N. (2020). *Civil Society in Central Europe: Threats and Ways Forward*. ReThink.CEE Fellowship, Policy Paper, No. 21. Washington, D.C. Retrieved from: <https://www.gmfus.org/sites/>

- default/files/Novakova%2520-%2520Civil%2520Society%2520Central%2520Europe%2520-%252012%2520October_Final.pdf
15. Bajomi-Lázár, P. (2013). The Party Colonisation of the Media: The Case of Hungary. *East European Politics and Societies*, Vol. 27, No. 1, 69 – 89. DOI: 10.1177/0888325412465085
 16. Haraszti, M. (2020). Viktor Orbán's Propaganda State. *Brave New Hungary: Mapping the System of National Cooperation* / eds. J. M. Kovács, T. Balazs. Lanham: Lexington Books, 211 – 225.
 17. Gerő, M., Fejős, A., Kerényi, Sz., & Szikra D. (2023). From Exclusion to Co-Optation: Political Opportunity Structures and Civil Society Responses in De-Democratising Hungary. *Politics and Governance*, 11(1), 16 – 27. DOI: <https://doi.org/10.17645/pag.v11i1.5883>

Denys Ratushnyi

Postgraduate student of the Faculty of Philosophy

Taras Shevchenko National University of Kyiv (Kyiv, Ukraine)

<https://orcid.org/0009-0009-4022-2162>

e-mail: denizioratushchini@gmail.com

**THE CO-OPTATION OF CIVIL SOCIETY IN EASTERN EUROPE:
THE CASES OF HUNGARY AND POLAND**

Abstract

The article is devoted to the analysis of the interaction between the state and civil society in Eastern Europe, using the cases of Hungary (2010 — 2026) and Poland (2015 — 2023). Co-optation is defined as a deliberate strategy employed by a country's ruling elite aimed at establishing a controlled civil society through the use of legal restrictions, administrative and informal pressure, influence over funding, control of the media, and information campaigns. It is noted that co-optation is fundamentally based on dividing civil society actors into desirable, acceptable, and undesirable groups, each of which is subject to different rules of engagement within the political system.

The study finds that the cases of Hungary and Poland share a common set of co-optation instruments, including the use of right-wing populist and nationalist ideology, the establishment of state institutions to centralize influence over civil society funding, and restrictions on undesirable actors' access to decision-making and consultation processes. At the same time, the two cases differ in the extent to which these co-optation instruments have been implemented, as well as in the principle underlying the division of actors into desirable, acceptable, and undesirable groups. In the case of Hungary, this division is primarily based on an actor's loyalty to the ruling elite and its economic interests, whereas in the case of Poland, ideological conformity serves as the dominant criterion, making an actor desirable even in the absence of direct links to the economic interests of the ruling elite.

The differences in the implementation of co-optation strategies in these two cases are explained by variations in the internal organization of the ruling elite. In Hungary between 2010 and 2026, the ruling elite was represented by

an organized kleptocratic group characterized predominantly by informal ties, whereas in Poland between 2015 and 2023, it was represented by a conservative-authoritarian group that relied primarily on formal institutional ties.

Keywords: civil society; political regime; democratic backsliding; populism.

Надійшла до редакції/ Received: 13.03.2026

Прорецензовано/ Revised: 29.04.2026

Прийнято до друку/ Accepted: 24.05.2026