

**Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Szymona Szymonowica
w Zamościu**

**Uniwersytet Narodowy „Akademia Ostrogska”
w Ostrogu**

**Współczesne problemy funkcjonowania społeczeństw,
państw i organizacji międzynarodowych**

Polsko – ukraińskie dysputy studenckie

Redakcja
Łukasz Potocki
Andrij Rybak

Zamość 2012

ISBN: 978-83-61893-92-9

**Державна професійна вища школа ім. Шимона Шимоновича
м. Замосьць**

**Національний університет «Острозька академія»
м. Осрог**

**Сучасні проблеми функціонування суспільств,
держав і міжнародних організацій**

Польсько-українські студентські диспути

Редакція
Лукаш Потоцкі
Андрій Рибак

Zamość 2012

ISBN: 978-83-61893-92-9

Recenzja: prof. dr hab. Tadeusz Dubicki
prof. dr hab. Ivan Pankevych

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Szymona Szymonowica w Zamościu.

Wydawnictwo *Officina Simonidis*.

All rights reserved
Wszystkie prawa zastrzeżone

Wydanie pierwsze

Zamość 2012

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Szymona Szymonowica w Zamościu
Wydawnictwo *Officina Simonidis*
ul. Akademicka 8, 22-400 Zamość
tel./fax +48 84 638 35 00
e-mail: rektorat@pwszzamosc.pl

Nakład 200 egz.

ISBN: 978-83-61893-92-9

Skład i druk:
Drukarnia Cyfrowa TRIADA - Jan Ciesielski
22-400 Zamość, ul. Lwowska 22D
tel./fax 84 639 10 90
www.triada.org.pl

Wstęp.....	7
CZĘŚĆ I	
Agata Dziura.....	13
Kryzys gospodarczy w stosunkach międzynarodowych	
Ewelina Detko.....	33
Uwarunkowania konfliktu izraelsko – palestyńskiego po 2004 roku	
Ilona Hajscewicz - Zimek.....	55
Prawa człowieka w stosunkach międzynarodowych - istota i ochrona	
Katarzyna Skwara.....	71
Organizacje międzynarodowe i ich rola w zwalczaniu terroryzmu	
Olga Górka.....	83
Proces ustanawiania budżetu Unii Europejskiej	
CZĘŚĆ II	
Alina Arżypenko.....	97
Formy rządów na Ukrainie po roku 1991	
Dmytro Tkaczuk.....	105
Orientacje polityczne społeczeństwa Ukrainy (2004 – 2011)	
Maksym Szewczuk.....	115
Oblicze polityczne samorządu lokalnego w regionie Równie w latach 2006 – 2011	
Olesia Bendiuk.....	125
Wizerunek polityczny rządu: wybrane konteksty jego kreowania	
Roman Kowal.....	137
Opozycja parlamentarna w demokratycznym systemie politycznym (na przykładzie Ukrainy)	
Taras Kuszniruk.....	147
Dylematy współczesnej polityki bezpieczeństwa energetycznego Ukrainy	
Wolodymyr Karpowec.....	173
Relacje koalicji rządowej z opozycją polityczną na Ukrainie w okresie prezydentury W. Janukowycza	

Зміст

Вступ.....	9
Частина I	
Агата Дзюра.....	13
Економічна криза як категорія у міжнародних відносинах	
Евеліна Детко.....	33
Умови виникнення ізраїльсько-палестинського конфлікту після 2004 року	
Ілона Гайсцевіч –Зідек.....	55
Права людини в міжнародних відносинах	
Катажина Сквара.....	71
Міжнародні організації і їх роль у боротьбі з тероризмом	
Ольга Гурска.....	83
Процес прийняття бюджету в Європейському Союзі	
Частина II	
Алина Аржипенко.....	97
Форми урядів в Україні після 1991 року	
Дмитро Ткачук.....	105
Політичні орієнтації українського суспільства (2004 – 2011)	
Максим Шевчук.....	115
Політичне обличчя локального уряду в регіоні Рівне в 2006 – 2011 роках	
Олеся Бендюк.....	125
Політичний образ уряду: головний контекст творення візерунку	
Роман Коваль.....	137
Парламентська опозиція в демократичній політичній системі (на прикладі України)	
Тарас Кушнірук.....	147
Дилеми сучасної політики енергетичної безпеки України	
Володимир Карповець.....	173
Зв'язки урядової коаліції з політичною опозицією в Україні в період президентства В. Януковича	

Wstęp

W obecnej rzeczywistości mamy do czynienia z niezwykle dynamicznym rozwojem współczesnego świata, nie mającym precedensu wcześniej w historii. Stwarza to zarówno szanse i możliwości jakich dotąd nie było, ale również zagrożenia dla współczesnych stosunków międzynarodowych. Wielowymiarowość szans i zagrożeń wymusza podejmowanie działań zarówno na poziomie lokalnym, narodowym jak i międzynarodowym.

Państwa, społeczeństwa i organizacje międzynarodowe funkcjonują w nowym wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Rozwijane i udoskonalane są struktury polityczne celem jak najlepszego ich funkcjonowania w nowej, zglobalizowanej rzeczywistości. Państwa i organizacje międzynarodowe stoją również przed koniecznością sprostania nowym zagrożeniom. Źródła i rodzaje współczesnych zagrożeń dla struktur politycznych są wielowymiarowe i wynikają z postępu i rozwoju świata, który staje się coraz bardziej globalny.

Niniejsza publikacja jest kontynuacją pracy „Dylematy współczesnych stosunków międzynarodowych” i zawiera zbiór artykułów studentów dwóch Uczelni: Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Szymona Szymonowicza w Zamościu oraz Uniwersytetu Narodowego „Akademia Ostrogska” w Ostrogu. Efektem prac studentów kierunku politologia jest szereg przemyśleń dotyczących współczesnych zagadnień międzynarodowych. Stąd mamy do czynienia z szerokim spektrum tematycznym obejmującym zagadnienia współczesnych problemów międzynarodowych, takich jak kryzys gospodarczy czy zagrożenie terroryzmem, a także tematy związane z transformacją systemową, funkcjonowaniem organizacji międzynarodowych, państw i społeczności lokalnych w nowej rzeczywistości międzynarodowej.

Redaktorzy

Вступ

У сьогоднішній реальності маємо справу з надзвичайно динамічним розвитком сучасного світу, що досі в історії не мав прецедентів. Це створює одночасно шанси та можливості, яких раніше не було, а також загрози актуальним міжнародним стосункам. Багатовимірність спроможностей і небезпек змушують вживати заходів як на локальному, національному, так і на міжнародному рівнях.

Держави, міжнародні організації і суспільства функціонують у новому внутрішньому та зовнішньому вимірах. Розвиваються та вдосконалюються політичні структури з метою якомога кращого їх функціонування у новій глобалізованій реальності. Перед державами і міжнародними організаціями постає необхідність протистояти новим загрозам. Джерела й види сучасних загроз політичним структурам різноманітні. Вони виникають із прогресу та розвитку світу, що стає все більш глобальним.

Ця публікація є продовженням праці «Дилеми сучасних міжнародних стосунків» і вміщує зібрання статей студентів двох Університетів: Державної Вищої Спеціалізованої школи ім. Шимона Шимоновича в Замості та Національного Університету «Острозька академія» в Острозі. Результатом роботи студентів напрямку політологія є серія роздумів щодо сучасної міжнародної ситуації. Молоді науковці не оминули увагою також внутрішньополітичні процеси у країнах. Адже вони все ще переживають період трансформації, яка тісно взаємопов'язана з процесами на міжнародній арені.

Таким чином, маємо справу з широким тематичним спектром, що залучає питання сучасних міжнародних проблем, таких як економічна криза чи загроза тероризму, а також теми, пов'язані з трансформацією систем, функціонуванням міжнародних організацій, держав і місцевих громад у новій міжнародній реальності.

Редактори

CZEŚĆ I

ЧАСТИНА I

Kryzys gospodarczy w stosunkach międzynarodowych

Uwagi wstępne

W dzisiejszej rzeczywistości kryzys jest nieodłącznym elementem ludzkiej egzystencji, a zarazem bardzo niebezpiecznym zjawiskiem, który uwidacznia się w wielu sferach życia publicznego i niesie za sobą szereg konsekwencji oraz negatywnych następstw. W dobie współpracy i integracji międzynarodowej występowanie kryzysu gospodarczego utrudnia prawidłowe funkcjonowanie poszczególnych krajów. Dla przykładu, zawirowania na rynkach ekonomicznych w USA w 2008 roku spowodowały istotne zaburzenia i niepewność w realnej gospodarce tego państwa jak również w całym globalnym systemie finansowym. Analiza krok po kroku kryzysu greckiego, którego apogeum przypadło na 2010 rok, uwydatniła prowadzenie nieodpowiedniej polityki fiskalnej przez rząd, której skutki są zagrożeniem dla całej unii walutowej. Zestawienie niebanalnych problemów gospodarczych wybranych państw europejskich, tj. Hiszpania, Irlandia, Islandia czy Portugalia ukazuje poważny kryzys zadłużeniowy, który spowalnia najbardziej rozwinięte gospodarki Europy i dezintegruje ich wzajemną współpracę.

Istota „kryzysu gospodarczego”

Odsłoną kryzysu, który ma ogromny wpływ na stosunki międzynarodowe jest *kryzys gospodarczy*. Określa się go jako okresowe zwolnienie aktywności gospodarczej i jest on zjawiskiem odwiecznym. Kiedyś o jego rytmie decydowały przede wszystkim czynniki zewnętrzne w stosunku do gospodarki, tj. klęska żywiołowa, nieurodzaj, epidemia czy zjawiska naturalne lub przyczyny polityczne, jak wojna. Wraz z rozwojem gospodarki rynkowej na przebieg koniunktury coraz mniej wpływały zjawiska naturalne, natomiast wzrosło znaczenie czynników ekonomicznych¹. Wymienić zatem można kryzysy wynikające z klęsk elementarnych (np. czarna śmierć), paniki finansowe z epoki przedindustrialnej, klasyczne

¹ W. Morawski, *Kronika kryzysów gospodarczych*, Warszawa 2003, s. 9.

kryzysy nadprodukcji w XIX wieku, kryzysy postabilizacyjne w latach dwudziestych, Wielki Kryzys lat trzydziestych, który stanowi jakoś samą w sobie, kryzysy połączone z inflacją w latach siedemdziesiątych, kryzys zadłużeniowy w latach osiemdziesiątych czy kryzysy walutowe następnej dekady². Kryzys to na pewno zjawisko ekonomiczne, którego przyczyny powstania upatruje się w błędnie prowadzonej polityce finansowej i niewydolności systemu gospodarczego. W naturze gospodarki kapitalistycznej podłoża kryzysu doszukiwano się w obniżeniu popytu na dobra konsumpcyjne na skutek wyczerpania. W czasie trwania zapaści gospodarczej następują bankructwa instytucji finansowych, banków, dochodzi do upadłości wielu firm i przedsiębiorstw, czego skutkiem jest utrata miejsc pracy, grupowe zwolnienia oraz redukcja etatów. Do objawów kryzysu zaliczyć można spadek zatrudnienia, spadek PKB, spadek produkcji, galopującą inflację, spadek płac, wzrost bezrobocia, wzrost deficytu budżetowego, wzrost deficytu fiskalnego, spadek dynamiki wzrostu gospodarczego, obniża się tempo eksportu, a przedsiębiorstwa zmniejszą nakłady inwestycyjne. Do największych kryzysów tego typu w skali światowej zaliczyć można Wielki Kryzys (1929-33), kryzys naftowy w 1973 roku oraz od 2007 roku aż do dziś trwający kryzys fiskalny³.

Do kryzysu gospodarczego można zaliczyć kryzys ekonomiczny, finansowy i walutowy. *Kryzys ekonomiczny* – jest ściśle powiązany ze sferą gospodarki oraz jest jedną z faz cyklu koniunkturalnego. Jak opisuje encyklopedia to spadek aktywności życia gospodarczego, produkcji i inwestycji. Do II wojny światowej polegał on na spadku dochodu narodowego, kurczeniu się możliwości zbytu, spadku cen, obniżaniu się dochodów realnych oraz poziomu życia. Zjawiskiem pochodnym kryzysu ekonomicznego bywa panika giełdowa. Po II wojnie światowej nastąpiła zmiana, w miejsce kryzysów (załamań) weszły okresy czy cykle stagnacji albo płytkiej recesji. W centralnie kierowanej gospodarce socjalistycznej także występowały załamania produkcji. Ich mechanizm nie jest do końca jasny, ale na ogół tłumaczy się je skutkami fal inwestycyjnych. W ostatnich dekadach swego istnienia liczne gospodarki krajów komunistycznych weszły w fazę długotrwałego kryzysu (załamania produkcji, a następnie stagnacji) o charakterze strukturalnym, a nie cyklicznym. Jeszcze w okresie przedprzemysłowym istniały kryzysy ekonomiczne, które spowodowane były głównie klęskami takimi jak nieurodzaje, zarazy i wojny, czego skutkiem był spadek produkcji rolnej i wzrost cen. Uprzemysłowienie i rozwój gospodarki kapitalistycznej zmieniły naturę kryzysu ekonomicznego. Coraz większe znaczenie nabierał rozwój transportu oraz unarodowienie i umiędzynarodowienie rynków, w wyniku czego kryzys

² Ibidem, s. 14-15.

³ Ibidem.

ekonomiczny nabierał charakteru ogólnoświatowego. W rezultacie doprowadziło to do pojawienia się problemów w systemach walutowych, skarbowości i bankowości państwowej. Wobec zagrożenia bilansu płatniczego, odchodzono od systemu waluty złotej. Nastąpiło zawieszenie płatności zagranicznych w zlocie, a to przeniosło załamanie na gospodarki kolejnych krajów⁴.

Dzisiejsze określenie *kryzysu walutowego* oznacza nic innego jak sytuację, kiedy inwestorzy rynków finansowych tracą zaufanie do danej waluty. Dostrzega się wtedy masową wyprzedaż waluty, która powoduje gwałtowny spadek kursu waluty i rezerw walutowych. Zazwyczaj kryzysy walutowe prowadzą do dalszego pogorszenia sytuacji kryzysowej gospodarki. Do uwarunkowań zalicza się: kryzys giełdowy czyli załamanie się cen akcji; bankowy - tudzież niewypłacalność banków oraz kryzys monetarny, za czym kryje się radykalne podniesienie stóp procentowych i zmniejszenie obiegu pieniądza. Każdemu kryzysowi walutowemu, niezależnie od przyczyn, zawsze towarzyszy obniżenie rezerw walutowych, silna dewaluacja waluty krajowej oraz gwałtownie rosnące stopy procentowe⁵.

W miarę upływu czasu i gromadzenia doświadczeń płynących z coraz to nowych kryzysów pojawiły się tzw. modele pierwszej, drugiej i trzeciej generacji. Modele pierwszej generacji – nawiązywały do polityki makroekonomicznej, przede wszystkim odnosiły się do nierównowagi budżetowej. Model drugiej generacji działał lepiej niż w pierwszej, tzn. nie prowadził przez długi czas ekspansywnej polityki makroekonomicznej, ale w obawie przed kryzysem zaostrzał politykę fiskalną i monetarną. Ostatnim modelem - trzeciej generacji – jest zła sytuacja, już nie tylko wewnątrz danego kraju. Takie podejście nazywane jest „zarażaniem się kryzysem”, gdyż rozprzestrzenia się z jednego państwa na inne w nieoczekiwanie szybkim tempie⁶.

Kryzysy wybuchają szczególnie w krajach znajdujących się na średnim poziomie rozwoju gospodarczego, często nazywanych krajami wschodzącymi. Wiąże się to ze zwiększoną – w wyniku liberalizacji światowych rynków finansowych – ich podatnością na szoki zewnętrzne. Doświadczenia płynące z dotychczasowych kryzysów w krajach wschodzących pokazują, że suma strat powstałych na skutek wywołanego przez nie załamania zazwyczaj przekracza uzyskane w latach poprzedzających kryzys korzyści z szybkiego wzrostu gospodarczego. Ten szybki wzrost w okresie przed kryzysem był zwykle połączony z otwieraniem się gospodarek krajów wschodzących na oddziaływanie procesów globalizacji⁷.

⁴ D. Kalisiewicz (red.): *Encyklopedia PWN*. Warszawa 1999, s. 233-234.

⁵ *Encyklopedia Zarządzania*, [dostęp: 28.02.12]: www.mfiles.pl/pl/index.php/Kryzys_walutowy

⁶ J. Sulmicki, *Kryzysy walutowe strefa euro – współczesne wyzwania dla Polski*, Zamość 2002, s. 13-14.

⁷ *Globalne zagrożenia finansowe a integracja europejska*, w: J. Kotyński (red.), *Globalizacja i integracja europejska*, Warszawa 2005, s. 157.

Pogorszenie się sytuacji gospodarczej związane jest z *kryzysem finansowym* czyli sytuacją, w której zachodzą gwałtowne zmiany na rynku finansowym, związane z niedostateczną płynnością, niewypłacalnością rynkowych podmiotów, a także ze spadkiem produkcji lub pogłębieniem już występującego spadku. Skutkiem tych zmian jest załamanie podstawowej funkcji rynku finansowego (niekorzystne wybory powodują nieefektywne rozdzielanie funduszy do podmiotów, które mogą w sposób optymalny wykorzystać zasoby pieniężne)⁸.

Odpowiednim przykładem kryzysu finansowego były problemy pożyczek hipotecznych w USA w 2007-2008 roku. Banki udzieliły zbyt wielu kredytów wysokiego ryzyka osobom o słabej zdolności kredytowej. Stanowiły one podstawę zabezpieczenia obligacji strukturyzowanych, które sprzedawane były w celach inwestycyjnych i spekulacyjnych przez prywatne instytucje finansowe, w tym przez największe banki amerykańskie i europejskie. Gdy niewypłacalność kredytobiorców pożyczek hipotecznych stała się faktem zaczęło brakować gotówki na rynku kredytowym, co skutkowało niestabilnością instytucji finansowych.⁹ Godnym uwagi jest również poważny kryzys zadłużeniowy w Grecji, który stanowi ogromny problem i wyzwanie dla Unii Europejskiej. Od ponad dwóch lat Europa próbuje uratować Grecję, która znalazła się w bardzo trudnej sytuacji niezwykle poważnego kryzysu finansów publicznych i związanej z tym recesji. Przyczyny tego tkwią jeszcze w czasach, kiedy państwo starało się o wejście do strefy euro¹⁰.

Kryzys gospodarczy w USA w 2008 roku

Współczesny ogólnoświatowy kryzys gospodarczy, podobnie jak „Wielka Depresja” w latach dwudziestych i trzydziestych XX wieku zapoczątkowany był w Stanach Zjednoczonych. Podobieństwo można również odnaleźć w przyczynach kryzysu, które miały miejsce wówczas i które w dużej mierze powielone zostały w obecnej złej sytuacji systemu finansowego. Są nimi przede wszystkim błędy banków. Zawirowania spowodowane kryzysem gospodarczym USA ujawniły się głównie w problemach instytucji finansowych. Ponadto wzrosły koszty pożyczek, a wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw i konsumpcja gospodarstw domowych spadła. Wystąpił również spadek cen papierów wartościowych¹¹.

⁸ Encyklopedia zarządzania, www.mfiles.pl/pl/index.php/Kryzys_finansowy

⁹ Kryzys finansowy, www.abc-ekonomii.net.pl/s/kryzys_finansowy.html

¹⁰ Wszystko o kryzysie greckim, www.mowimyjak.pl/fakty/informacje/dlaczego-grecja-jest-w-kryzysie,22_32009.html

¹¹ K. A. Firlej, *Źródła i przebieg kryzysu finansowego w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej*, s. 180, www.kpsw.edu.pl/menu/pobierz/RE4/179_firlej.pdf

Kryzys na amerykańskim rynku finansowym w 2008 roku spowodował istotne zaburzenia i niepewność w realnej gospodarce USA jak również w całym globalnym systemie finansowym. Problemem dotknięte zostały wszystkie grupy uczestników rynku światowego. Bezpośrednią przyczyną była zapaść na rynku pożyczek hipotecznych. Banki udzielały kredytu hipotecznego o wysokim ryzyku spłaty zbyt wielu osobom, które nie posiadały zdolności kredytowej. Pożyczone pieniądze były następnie podstawą obligacji strukturyzowanych (zapewniających zwrot zainwestowanego kapitału i dających szansę na dodatkowy zysk¹²), które sprzedawane były w celach inwestycyjnych przez prywatne instytucje finansowe, w tym przez największe banki amerykańskie i europejskie. Wzrost na rynku nieruchomości w tym czasie uścił ryzykowność tych obligacji. Niestabilność pojawiła się, gdy indywidualni kredytobiorcy pożyczek hipotecznych okazali się niewypłacalni. W konsekwencji na rynku kredytowym zabrakło pieniędzy, co skutkowało zachwianiem instytucji finansowych¹³.

Istota nadmiernej skłonności do udzielania kredytów hipotecznych przez banki związana była z obniżką stóp procentowych od 2001 roku przez Bank Rezerw Federalnych (FED), a także chęcią maksymalizacji zysków przez inwestorów. Niskie stopy procentowe w Stanach Zjednoczonych doprowadziły do wzrostu liczby pożyczek hipotecznych na zakup budownictwa mieszkaniowego, co spowodowało dynamiczny wzrost ich cen. Według polityki USA każdy obywatel ma prawo posiadać swój dom, dlatego dodatkowo złagodzone kryteria oceny ze strony kredytodawców. Udzielano kredytów osobom o słabej lub niezadowolającej historii kredytowej, co wiązało się z ogromnym ryzykiem. Co więcej, do zaciągania pożyczek zachęcały wstępnie niskie stopy procentowe, które po zakończeniu okresu początkowego szybko rosły. Dla kredytobiorców ustanawiających nową hipotekę czyniło je bardzo atrakcyjnymi. Intensywny wzrost rynku kredytów o podwyższonym ryzyku sprzyjał przenoszeniu odpowiedzialności ryzyka kredytowego na stronę inwestorów. Natomiast w latach 2006–2007 sytuacja zaczęła się zmieniać. Stopy procentowe wzrosły, a ceny nieruchomości mieszkalnych uległy obniżeniu. W rezultacie wielu kredytobiorców zwłaszcza o podwyższonym ryzyku nie było w stanie spłacić zaciągniętych przez siebie kredytów hipotecznych w sytuacji zwiększonych odsetek¹⁴.

W zaistniałej sytuacji banki zaczęły przejmować zadłużone domy, a następnie wystawiały je na sprzedaż. Zwiększona podaż oraz zmniejszony popyt

¹² Obligacje strukturyzowane – wysoka ochrona inwestycji, www.stockwatch.pl/artykuly/post/2009/10/11/Obligacje-strukturyzowane-wysoka-ochrona-inwestycji.aspx

¹³ Kryzys finansowy, www.abc-ekonomii.net.pl/s/kryzys_finansowy.html

¹⁴ B. Prosser, *Globalny kryzys finansowy*, FIN-FOCUS 2008, nr 5.

spowodowały obniżenie cen. W związku ze spadkiem wartości zabezpieczeń hipotecznych banki żądały od swoich klientów zwiększenia zastawu, a gdy nie było to możliwe przejmowały i wystawiały na sprzedaż inne nieruchomości przyczyniając się jeszcze bardziej do spadku cen. Tym sposobem w 2007 roku banki stały się właścicielem 32 milionów gospodarstw domowych, które musiały sprzedać dużo poniżej wartości kredytów udzielonych na ich zakup. W tym samym czasie odczuwalne stały się pierwsze negatywne wpływy na realną gospodarkę. Jak do tej pory kryzys miał miejsce tylko w sektorze finansowym. Najbardziej poszkodowaną okazała się branża dewelopersko - budowlana. Rynek został zalany tanimi domami, w wyniku czego zupełnie nieopłacalne stało się budowanie nowych. To natomiast spowodowało upadki firm budowlanych i liczne zwolnienia pracowników. Zmalała także konsumpcja, co było skutkiem zubożenia amerykańskich rodzin¹⁵.

Kolejny etap pogłębiania się kryzysu nastąpił, gdy banki zaczęły ponosić ogromne straty liczone w miliardach dolarów. W 2007 roku kilkadziesiąt instytucji finansowych ogłosiło swoje bankructwo. W 2008 roku upadł bank Bear Stearns. Następnie narażone na bankructwo były główne banki USA: Merrill Lynch, Goldman Sachs, Morgan Stanley, Lehman Brothers i Citigroup. Pomiędzy dokapitalizowania ze strony państwa, Lehman Brothers i Merrill Lynch ogłosiły swoją upadłość, a największy ubezpieczyciel AIG oraz instytucje finansowe rynku ubezpieczeniowego USA, Fannie Mae i Freddie Mac zostały przejęte przez państwo¹⁶.

Konsekwencje złej sytuacji w państwie zaczęły uwidaczniać się w wielu sektorach życia publicznego. Na skutek upadłości kilku ważnych banków wystąpił poważny kryzys zaufania na rynku międzybankowym. Brak płynności, spadająca konsumpcja i produkcja oraz wzrost bezrobocia i zadłużenia spowodowały historycznie niski poziom stóp procentowych do 0,25%. Nastąpił spadek sprzedaży samochodów. Zarówno w sektorze bankowym, jak i motoryzacyjnym nastąpiła drastyczna redukcja etatów. W 2008 roku pracę straciło 2,6 mln osób, a stopa bezrobocia wyniosła 7%. Był to najgorszy wynik od czasu drugiej wojny światowej. Po spadku cen nieruchomości i kłopotach banków nastąpiło zachwianie także w cenach surowców. Odnotowano również spadek indeksów na amerykańskich giełdach. Pogorszeniu uległo zaufanie inwestorów zagranicznych do amerykańskiego rynku, którzy podejmowali decyzje o ulokowaniu kapitału w innych rejonach świata. W związku z dynamicznym

¹⁵ M. Bartkowiak, *Kryzys finansowy 2008/2009, przyczyny, przebieg, zwalczanie*, www.artelis.pl/artykuly/19346/kryzys-finansowy-2008-2009-przyczyny-przebieg-zwalczanie

¹⁶ K. A. Firlej, *Źródła i przebieg kryzysu...* op. cit, s. 183.

pogłębianiem się kryzysu gospodarczego rząd USA postanowił podjąć dalszą interwencję i uchwalił program ratunkowy wpompowując niewyobrażalne kwoty w uzdrowienie gospodarki.¹⁷

Straty wywołane przez kryzys gospodarczy w Stanach Zjednoczonych szacowane są na około 10% PKB tego kraju. Jednak pogorszenie sytuacji w USA miało też zły wpływ na rozwój systemów finansowych oraz całych gospodarek narodowych w pozostałych krajach świata. Wiele przedsiębiorstw zostało znacjonalizowanych z powodu ogromnych strat jakie poniosły w wyniku powiązań z amerykańskim rynkiem. Belgijsko-holenderski bank Fortis został przejęty przez rząd Belgii i Luksemburga, ING ratował się pożyczką od rządu Holandii, a brytyjski rząd przejął bank hipoteczny Northern Rock, który bardzo dużo zainwestował w amerykańskie obligacje hipoteczne. Bankrutem okazał się również brytyjski Royal Bank of Scotland i irlandzki Anglo-Irish Bank. Największe kłopoty spotkały Islandię, w której załamał się cały system bankowy. W 2008 roku zbankrutowały 3 największe islandzkie banki co spowodowało ogromną przecenę islandzkiej waluty oraz spadek kapitalizacji giełdy nawet o 90%. Konsekwencje kryzysu finansowego odczuła też Grecja, Hiszpania i Irlandia odnotowując m.in. wysoki wzrost bezrobocia¹⁸.

Silne powiązania finansowe krajów europejskich ze Stanami Zjednoczonymi spowodowały dopływ do wielu krajów Europy Zachodniej bodźców kryzysowych. Zarówno po jednej jak i drugiej stronie Oceanu Atlantyckiego nastąpiła głęboka recesja, na co wskazywały topniejące poziomy wskaźników PKB, rosnące bezrobocie oraz spadek popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego. W celu uspokojenia sytuacji na światowych rynkach finansowych rządy poszczególnych państw podjęły stosowne działania dla wsparcia sektora finansowego. Rządy Stanów Zjednoczonych i wielu krajów zachodnioeuropejskich takich jak Wielka Brytania, Niemcy, Austria, Francja czy Włochy oraz Portugalia udzieliło pożyczek i dokapitalizowało sektor bankowy¹⁹.

Ekspansja nazbyt ryzykownej akcji kredytowej, sprzedaż na ogromną skalę złych kredytów na rynku wtórnym (sekurytyzacja), trudność wyceny mało przejrzystych pochodnych kredytowych, a także brak należytej staranności ze strony agencji ratingowych oraz wystarczającego nadzoru ze strony organów kontrolnych doprowadziły w konsekwencji do kryzysu o zasięgu światowym²⁰. W celu zminimalizowania ryzyka ponownego pojawienia się powyższego

¹⁷ Ibidem, s. 184.

¹⁸ M. Bartkowiak, *Kryzys finansowy 2008/2009...*

¹⁹ K. A. Firlej, *Źródła i przebieg kryzysu...* op. cit, s. 189.

²⁰ A. Sowiński, D. Pilich, *Geneza kryzysu w pigułce*, FMC Management, www.fmcm.blog.onet.pl

problemu lub jego rozprzestrzeniania się istnieje potrzeba podjęcia wielopłaszczyznowych działań w zakresie wzmocnienia, stabilności i przejrzystości rynku finansowego w USA i w całej Unii Europejskiej. Wnioskiem dla światowych instytucji systemu bankowego jest intensyfikacja współpracy nadzoru bankowego w celu skuteczniejszego przeciwdziałania nieodpowiedzialności i błędom w ich postępowaniu, które de facto odbiły się na portfelach podatników. Tylko pełna odpowiedzialność ponoszona przez instytucje finansowe zapewni zdrowe funkcjonowanie rynku²¹.

Kryzys gospodarczy w Grecji w 2010 roku

Grecja jest przykładem kraju, w którym brak odpowiednich reform doprowadził do znaczącej nierównowagi w gospodarce co ograniczyło korzyści z przyjęcia wspólnej waluty jaką jest euro. Kryzys finansowy w tym państwie, którego apogeum przypadło na kwiecień i maj 2010 r., ma złożone przyczyny, wynikające głównie z wewnętrznej polityki ekonomicznej prowadzonej przez kolejne rządy tego kraju. Z drugiej zaś strony istotny wpływ miały ograniczenia systemowe strefy euro. Problem Grecji związany jest przede wszystkim z nadmiernym deficytem finansów publicznych²².

Symptomy pogarszającego się stanu greckiej gospodarki można było dostrzec jeszcze przed przystąpieniem tego kraju do obszaru wspólnej waluty. Wiązało się to ze słabnącą pozycją konkurencyjną na arenie międzynarodowej. Do przyczyn spadku konkurencyjności można tu głównie zaliczyć: sztywność rynku pracy (tj. brak elastyczności w przepływie pracowników), strukturę systemu ubezpieczeń społecznych przychylną nadmiernemu rozwojowi drobnej przedsiębiorczości, brak przejrzystości legislacyjnej i instytucjonalnej oraz preferencyjne traktowanie przedsiębiorstw państwowych w odróżnieniu od sektora prywatnego (różnica m.in. w sposobie ich finansowania)²³.

Usilne starania władz politycznych i zatajenie prawdziwego stanu finansów państwa spowodowały, że ostatecznie Grecja weszła do unii monetarnej 1 stycznia 2001r. Jednak jak się później okazało, nie spełniała kryteriów konwergencji czyli wskaźników ekonomicznych i zasad, jakie powinno spełniać państwo aspirujące do pełnego uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej (przekłamanie i nierzetelność greckich statystyk). Grecja przystąpiła do strefy euro jako kraj,

²¹ A. Gradziuk, M. Koczor, *Unia Europejska a kryzys na amerykańskim rynku finansowym*, www.pism.pl/files/?id_plik=678

²² K. A. Firliej, *Źródła i przebieg kryzysu...* op. cit., s. 186.

²³ *Kryzys grecki - geneza i konsekwencje*, Ministerstwo Finansów, s. 3, www.mf.gov.pl/_files_/euro/raporty/rzadowe/6_ramy_dok_uzupelniajacy_grecja.pdf

w którym PKB znajdował się poniżej średniej dla wszystkich państw obszaru wspólnej waluty, a realne stopy zwrotu z inwestycji były relatywnie wysokie. Architekci strefy euro zakładali, że kraje przyjmujące wspólną walutę nie powinny mieć zadłużenia przekraczającego 60 proc. PKB. W 2000 r. dług publiczny Grecji sięgał 103,4 proc. PKB, a deficyt budżetowy według oficjalnych danych wynosił 3,5 proc. PKB (dopuszczalne było 3 proc.). Do tego w 2004 w kraju organizowano igrzyska olimpijskie na co rząd musiał znaleźć dodatkowe pieniądze. Grecy jednak obiecywali, że zejść z deficytem poniżej wymaganego poziomu²⁴.

Przeprowadzona jesienią 2009 r. kolejna rewizja danych statystycznych przez Komisję Europejską unaoczniała znaczącą skalę problemów strukturalnych greckich finansów publicznych. Podważyła tym samym zdolność greckiego rządu do obsługi zadłużenia, w tym również zagranicznego²⁵. W październiku tego roku nowy rząd Georgiosa Papandreou przyznał, iż Grecja od lat fałszowała statystyki finansowe na potrzeby unijnych instytucji dotyczące deficytu budżetowego i długu publicznego w celu przystąpienia i utrzymania państwa w strefie euro. Jak ostatecznie wskazał Eurostat (Europejski Urząd Statystyczny) deficyt budżetowy wynosił 13,6 proc., a całe zadłużenie publiczne stanowi 115 proc. PKB²⁶.

Odkrycie greckich fałszerstw przez Komisję Europejską nie zostało ukarane żadną grzywną, gdyż oznaczałoby to nowe wydatki z budżetu oraz kolejne kłopoty. Europejscy politycy zakładali, że dzięki wejściu do strefy euro grecki rząd zaoszczędzi rocznie na kosztach spłaty długu 2-3 proc. PKB. Tym samym spadną wydatki publiczne i deficyt. Jednak to, co udało się zaoszczędzić na rocznych odsetkach, Grecy na bieżąco konsumowali i ich dług się nie zmniejszył. Generalnie przyjmuje się, że pożyczaniu kapitału na międzynarodowych rynkach finansowych musi towarzyszyć zwiększenie atrakcyjności eksportu, co pozwoli na spłatę zadłużenia w przyszłości. W przypadku Grecji uzyskiwane środki przeznaczono na konsumpcję zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Dlatego kiedy przyszedł światowy kryzys zadłużenie osiągnęło gigantyczny poziom i zagroziło rozchwianiem całej strefy euro²⁷.

Oprócz postępującego spadku konkurencyjności kraju na arenie międzynarodowej problem stanowił także nadmierny wzrost płac w okresie przedkryzysowym. Grecka gospodarka funkcjonowała w ostatnich latach ponad możliwości, finansując potrzeby głównie z pożyczek zagranicznych. Pieniądze pochodzące z tego źródła wykorzystano głównie na wzrost płac w sferze

²⁴ W. Gadomski, *Grecka tragedia, europejscy widzowie*, Gazeta Wyborcza, 6-7 marca 2010, nr 55, s. 2.

²⁵ *Kryzys grecki - geneza...* op. cit., s. 14.

²⁶ P. Pacuła, *Kryzys ekonomiczny w Europie a bezpieczeństwo Unii Europejskiej i Polski*, www.bbn.gov.pl

²⁷ W. Gadomski, *Grecka tragedia...*, s. 2.

budżetowej. Gabinet sprawujący władzę prowadziły populistyczną politykę, która obejmowała liczną grupę pracowników opłacanych z budżetu państwa. Grupa ta stanowiła potężne obciążenie dla finansów publicznych ze względu na swe rozmiary (40 proc. całej siły roboczej) i małą produktywność. Jednocześnie stanowiła duże grono wyborców, o którego względy walczone w czasie kolejnych kampanii wyborczych. Niektóre płace wzrosły aż o 100%. Dodatkowym destrukcyjnym czynnikiem dla gospodarki Grecji było tolerowanie przez rząd unikania płacenia podatków przez obywateli²⁸.

Obietnice Greków co do wypełniania kryteriów konwergencji po zastąpieniu drachmy wspólną europejską walutą były tylko tymczasowe. Nie dokonano też żadnych reform związanych z uelastycznieniem rynku pracy czy poprawiających klimat inwestycyjny i ograniczających deficyt strukturalny. Skutkowało to w dalszym ciągu osłabieniem konkurencyjności greckiej gospodarki²⁹. Brak funkcjonowania mechanizmu dyscyplinującego władzę do wprowadzania reform tj. brak wzrostu stóp procentowych od długu greckiego na rynkach finansowych i ciągłe finansowanie potrzeb budżetowych poprzez emisje obligacji prowadziło do tego, że sytuacja stawała się coraz bardziej niestabilna³⁰. Długoletnia polityka „życia ponad stan” doprowadziła do przesilenia, a głównym powodem stał się globalny kryzys gospodarczy. Finanse państwa na początku 2010 roku znalazły się w stanie zapaści. Kolejne rządy pożyczały coraz więcej pieniędzy od innych krajów ze względu na rozbudowane przywileje socjalne, emerytalne i podatkowe. Natomiast wzrastające potrzeby pokrywania deficytu budżetowego powodowały, że kolejne pożyczki były przyznawane na coraz bardziej niekorzystnych dla Grecji warunkach³¹.

W kwietniu 2010 roku dziesięcioletnie obligacje greckiego rządu były oprocentowane na poziomie 10 proc. (dla przykładu niemieckie – trzykrotnie niżej). Środki na spłatę kolejnych kredytów pozyskiwano z następnych jeszcze droższych pożyczek i w ten sposób zadłużenie przybierało formę spirali. 27 kwietnia grecki minister finansów przyznał, że państwo nie jest już w stanie samodzielnie pożyczać pieniędzy na rynkach finansowych. Kilka dni wcześniej rząd zwrócił się również o pomoc do Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Na rynku finansowym w greckiej stolicy powstała panika. Niska jakość statystyk spowodowała ich niską wiarygodność. Po rewizji greckich danych fiskalnych

²⁸ P. Pacuła, *Kryzys ekonomiczny w Europie...*

²⁹ *Kryzys grecki – geneza...*, s. 9.

³⁰ D. Dul, *Problemy fiskalne Grecji*, www.psz.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=40590

³¹ P. Pacuła, *Kryzys ekonomiczny w Europie...*

agencje ratingowe obniżyły ocenę wiarygodności kredytowej tego kraju, a to pociągnęło za sobą spadek cen greckich aktywów na rynkach finansowych. Spadło zaufanie do greckiego sektora bankowego, co skutkowało wycofaniem depozytów zarówno przez zagraniczne instytucje finansowe, jak i greckich obywateli. Status obligacji tego państwa spadł do najniższych wartości co zagrażało niewypłacalnością³².

Dzięki temu, że Grecja należy do Unii Europejskiej oraz - co w tym wypadku istotniejsze - strefy euro, mogła liczyć na pomoc państw członkowskich. 7 maja 2010 roku, przywódcy unijni na specjalnym szczycie postanowili udzielić Grecji pożyczki w wysokości 110 mld euro. 80 mld pochodziło od państw członkowskich UE, a pozostałe 30 mld od Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Pod koniec października 2011 r. na szczycie strefy euro ustalono, że dług grecki, dzięki zgodzie banków na poniesienie strat w wysokości 50% wartości greckich obligacji zostanie zmniejszony o ok. 100 mld euro, a także, że kraj ten otrzyma kolejne wsparcie finansowe w wysokości 130 mld euro. Ponadto UE wsparła również jeszcze jedną transzą pomocową w kwocie 8 mld euro, bez których rząd Grecji mógłby mieć ogromne trudności z wypłaceniem wynagrodzeń i emerytur w grudniu 2011r.³³

Jednak jednym z warunków udzielenia transz pomocy finansowej ze strony społeczności międzynarodowej było wprowadzenie przez grecki rząd własnego planu ratunkowego. Obejmował on m.in. zamrożenia państwowych emerytur, redukcję wynagrodzeń dla pracowników sektora publicznego, podniesienia podatku VAT do 21 proc. (o 2 punkty procentowe), a także wzrost akcyzy na alkohol, paliwa i tytoń³⁴.

Reformy jakie Grecja zobowiązała się przeprowadzić, akceptując warunki przyznania funduszu pomocowego są następujące:

- redukcja deficytu z poziomu 13,6% PKB w 2009 do poniżej 3% w 2014;
- reforma systemu emerytalnego (podwyższenie wieku emerytalnego do 65 lat oraz ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, a także ograniczenie listy zawodów, w przypadku których obowiązuje obniżona granica wieku emerytalnego);
- uzdrowienie finansów publicznych;
- poprawa konkurencyjności greckiej gospodarki;

³² Ibidem.

³³ D. Dul, *Problemy fiskalne...*

³⁴ P. Pacuła, *Kryzys ekonomiczny w Europie...*

- reorganizacja administracji publicznej;
- uelastycznienie rynku prac;
- poprawa klimatu dla przedsiębiorczości;
- racjonalizacja działalności przedsiębiorstw państwowych;
- poprawa wykorzystania funduszy z UE³⁵.

Skutkiem planowanych działań były gwałtowne demonstracje, strajki i protesty społeczności narodowej. Pierwszy strajk generalny obejmował zamknięcie szkół, ograniczenie pracy szpitali czy transportu publicznego³⁶.

Wydarzenia związane z kryzysem w Grecji stały się pretekstem do podjęcia dyskusji nawet na temat formalno-prawnych możliwości dobrowolnego wyjścia lub wykluczenia kraju ze strefy euro i powrót do pierwotnej waluty. Przywrócenie i zdevaluowanie drachmy mogłoby być najbezpieczniejszym krokiem dla całej wspólnoty europejskiej według opinii niektórych państw strefy euro. Jednak Grecy obawiają się, że mogłoby to skutkować pogłębieniem kryzysu, ponieważ wartość drachmy drastycznie by spadła, a grecka gospodarka cofnęłaby się o ponad pół wieku. Dlatego rząd musi przeforsować całą serię trudnych i niepopularnych reform. Należy przyznać, że w interesie całej Unii Europejskiej leży jednak, aby grecka gospodarka podniosła się z fali kryzysu finansowego i żeby szybko została zastąpiona przez właściwie reformy, gdyż upadek jednej z gospodarek państw Wspólnoty Europejskiej bardzo prędko przyniósł by negatywne konsekwencje, które odczuły by wszystkie państwa UE.³⁷

Grecki kryzys finansów publicznych uwydatnił skutki nadmiernego zadłużenia oraz unaoczniał zagrożenie wynikające z nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej jednego państwa dla funkcjonowania całej unii walutowej. Główną przyczyną zaistniałej sytuacji był niewłaściwy sposób prowadzenia polityki gospodarczej przez greckie władze oraz ich niedostateczny wysiłek reformatorski. Jedynym pozytywnym skutkiem kryzysu w tym kraju można by uznać dostarczenie bodźca zmierzającego w kierunku ściślejszej integracji gospodarczej państw Unii Europejskiej oraz wprowadzenie odpowiednich mechanizmów, aby uniknąć takiej sytuacji w przyszłości³⁸.

³⁵ D. Dul, *Problemy fiskalne...*

³⁶ Ibidem.

³⁷ N. Wołoszyn, *Kryzys w kolebce cywilizacji. Przedterminowe wybory w Grecji*, www.psz.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=40787

³⁸ *Kryzys grecki – geneza...*, s. 38.

Kryzys gospodarczy w wybranych państwach Unii Europejskiej

Kryzys ekonomiczny w Europie, choć najbardziej dotknął Grecję, która stała się symbolem zadłużenia i nieodpowiedniej polityki finansowej, odczuły również inne kraje. Problemy finansowe państw, które dotknął kryzys gospodarczy w ostatnich kilku latach stały się poważnym zagrożeniem dla całego rynku europejskiego. Pojawiła się obawa, że bankructwo Aten stanie się pierwszą kostką domina w procesie, którego eskalacji nie dałoby się powstrzymać. Dotyczy to stabilności sektora finansowego państw głównie regionu Europy Południowej³⁹.

Problemy budżetowe dotyczą bez wyjątku wszystkie państwa UE jak widać w tabelach (Tabela 1 i Tabela 2). Od 2009 roku większość członków Unii nie spełniała kryterium dotyczącego wysokości deficytu. Szczególny niepokój wzbudzały problemy budżetowe Grecji ale też Hiszpanii, Irlandii, Islandii oraz Portugalii. Poszczególne kraje odczuły kryzys w różnym stopniu, a często największe kłopoty dosięgały te, które w okresie przedkryzysowym prędko się rozwijały⁴⁰.

Tabela 1: Deficyt budżetowy wybranych państw UE (jako proc. PKB)

Państwo	2008	2009	2010	2011**
Austria	0,4	3,5	4,3	3,6
Belgia	1,2	6	4,8	4,6
Finlandia	(4,5)*	2,5	3,1	1,6
Francja	3,4	7,5	7,7	6,3
Niemcy	0,1	3	3,7	2,7
Grecja	7,7	15,4	9,6	7,4
Irlandia	6,3	14,4	32,3	10,3
Włochy	2,7	5,3	5	4,3
Holandia	(0,7)*	5,4	5,8	3,9
Portugalia	2,7	9,3	7,3	4,9
Hiszpania	4,1	11,1	9,3	6,4
Polska	3,9	7,2	7,9	6,6

* nadwyżka; ** przewidywany

Źródło: www.ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2010_autumn_forecast_en.htm

³⁹ P. Pacuła, *Kryzys ekonomiczny w Europie...*

⁴⁰ Ibidem.

Tabela 2: Całkowite zadłużenie wybranych państw UE (jako proc. PKB)

Państwo	2009	2010	2011*
Austria	66,5	70,4	72
Belgia	96,7	98,6	100,5
Finlandia	41,3	49	51,1
Francja	77,6	83	86,8
Niemcy	73,2	75,7	75,9
Grecja	115,1	140,2	150,2
Irlandia	64	97,4	107
Włochy	115,8	118,9	120,2
Holandia	60,9	64,8	66,6
Portugalia	76,8	82,8	88,8
Hiszpania	53,2	64,4	69,7
Polska	51	53,5	57,2

* przewidywany

Źródło: www.ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2010_autumn_forecast_en.htm

Chodź ogniska kryzysu wystąpiły wśród krajów uznawanych za peryferyjne, najwięksi unijni gracze również boleśnie odczuwają jego skutki w wielu sferach ekonomicznych. W związku z szybko rozprzestrzeniającym się na całą gospodarkę kryzysem spadała produkcja przemysłowa, eksport i sprzedaż detaliczna, a także wzrosło bezrobocie. Dla UE ogromnym problemem jest sytuacja w Hiszpanii. Chodź wielkość długu publicznego była dość niewielka (64,4 proc. PKB w 2010r.) na tle innych państw, to dla rządu w Madrycie zmartwieniem jest wysoki wzrost bezrobocia (20 proc.), oraz kondycja hiszpańskich banków oraz regionalnych kas pożyczkowych⁴¹.

Hiszpania jest jednym z krajów, który najbardziej odczuł skutki kryzysu zapoczątkowanego w Stanach Zjednoczonych w 2007r. i nadal boryka się z jego konsekwencjami w sferze gospodarczej⁴². Kraj przez wiele lat cieszył się stałym i silnym wzrostem PKB, szczególnie dynamicznym w drugiej połowie lat 90. i przekraczającym średnią dla strefy euro i całej Wspólnoty. Władze państwa realizowały zrównoważoną politykę fiskalną, która przed kryzysem przyniosła nadwyżkę budżetową i dzięki której obecny dług publiczny jest wciąż relatywnie niski. W okresie koniunktury ostrożności brakowało jednak sektorowi prywat-

nemu. Ponadto Hiszpania zmagą się z własną wersją kryzysu sektora bankowego, wynikającego z niewłaściwej polityki kredytowej kas oszczędnościowych. Instytucje te przyczyniły się do powstania bańki na rynku nieruchomości, której nie zapobiegł rząd zmagający się ze słabością hiszpańskiej gospodarki – bezrobociem wynoszącym obecnie ponad 20% (ok. 40% wśród młodych osób)⁴³.

Pogorszenie finansowe hiszpańskiej gospodarki w przeciwieństwie do Grecji nie było związane z wydatkami tylko z przychodami. Ponad połowa wpływów do budżetu pochodziła z rynku nieruchomości, analogiczna sytuacja do Stanów Zjednoczonych w 2008r. W latach 2007-2008 wybudowano więcej nieruchomości niż Francuzi i Niemcy łącznie. Na skutek budowlanego boomu na około 16 mln rodzin przypada 23 mln mieszkań. Od momentu pęknięcia bańki na rynku nieruchomości w 2007 roku wystąpił spadek cen nieruchomości o ok. 15–20%. W chwili pojawienia się problemów w sektorze finansowym nastąpił spadek uzyskania finansowania oraz kredytów, co negatywnie wpłynęło na sektor budowlany. Skutkiem było zaprzestanie nowych inwestycji oraz spadek wpływów podatkowych do budżetu⁴⁴.

Jednak do najbardziej negatywnych zjawisk zachodzących w gospodarce Hiszpanii należy zaliczyć niewątpliwie problem bezrobocia, które osiągnęło najwyższy poziom od 1996 roku. W styczniu 2010r. liczba bezrobotnych przekroczyła 4 miliony osób (w następnym roku odnotowano około 5,5 mln). Rząd w Madrycie zakładał, iż podstawą wyjścia kraju z recesji byłoby rozwiązanie problemu z rynkiem pracy oraz tworzenie nowych miejsc zatrudnienia, jednak przyjęte środki i metody tj. przeznaczanie funduszy na projekty strukturalne oraz roboty publiczne okazały się niewystarczające. Sektorem najbardziej dotkniętym są usługi a tuż za nimi przemysł oraz budownictwo. Grupa bardziej dotknięta bezrobociem to kobiety oraz osoby poniżej 25 roku życia⁴⁵.

Oprócz silnego załamania jaki przeżył hiszpański rynek nieruchomości i rosnącego bezrobocia, nastąpiło też znaczne spowolnienie przemysłu, zahamowanie inwestycji oraz popytu i spożycia. Następstwem takiej sytuacji były liczne strajki i demonstracje w stolicy, szczególnie młodych ludzi, którzy protestowali przeciwko złej sytuacji gospodarczej i bierności hiszpańskiego rządu⁴⁶. Obawa o przyszłość Hiszpanii i uniknięcie niewypłacalności kraju uważany jest za moment przełomowy dla przyszłości eurolandu. Kraj ten zmuszony jest wyemitować nowy dług o wartości ponad 300 mld euro, by spłacić raty kredy-

⁴¹ Ibidem.⁴² K. Grzegorzewska, *Hiszpania w ogniu Europy*, www.stosunki.pl/?q=content/hiszpania-w-ogonie-europy⁴³ M. Menkes, B. Znojek, *Problemy gospodarcze Hiszpanii i Portugalii*, www.pism.pl/index/?id=3db54f5573cd617a0112d35dd1e6b1ef⁴⁴ K. A. Firlej, *Źródła i przebieg kryzysu...*, s. 187.⁴⁵ M. Bojarska, *Hiszpania: Socjaliści w odwrocie*, www.stosunki.pl/?q=content/hiszpania-socjalisci-w-odwrocie⁴⁶ Ibidem.

tów i wykupić obligacje. Zdecydowanie mniejsza część tej kwoty to dług budżetu państwa, reszta to zadłużenie banków i regionów⁴⁷.

Hiszpania zobowiązała się do redukcji deficytu, zapowiadając zmniejszenie wynagrodzeń urzędników oraz ograniczenie inwestycji publicznych i pomocy rozwojowej. Ponadto szef rządu zdecydował się na przeprowadzenie reformy emerytalnej i rynku pracy pomimo silnej opozycji ze strony związków zawodowych. Dodatkowym czynnikiem ryzyka była dość niestabilna sytuacja polityczna, gdyż żadna z partii nie posiadała większości parlamentarnej, czego efektem były negocjacje z mniejszymi partiami. Musiały one się również zmierzyć z niskim poparciem społecznym dla proponowanych reform⁴⁸.

Irlandia była z kolei pierwszym krajem strefy euro, który został pochłonięty przez kryzys finansowy. Jako główne przyczyny takiego stanu rzeczy wskazuje się przede wszystkim na finansowanie ze źródeł zewnętrznych inwestycji w bardzo rozbudowanym sektorze budownictwa, które stanowiło w konsekwencji zagrożenie dla irlandzkiej gospodarki. Nastąpił dynamiczny wzrost cen nieruchomości, a wzrost PKB Irlandii opierał się w dużej mierze na tzw. bańce nieruchomości. Na skutek światowego kryzysu finansowego w firmach następowała redukcja etatów, a zwolnieni pracownicy utracili zdolność spłaty swoich kredytów. W efekcie wzrostu bezrobocia nastąpił spadek dochodów podatkowych państwa, co z kolei spowodowało spadek PKB oraz kryzys gospodarczy⁴⁹.

Irlandia podobnie jak Grecja nie była w stanie sama zrefinansować swojego zadłużenia i pokryć ogromnego deficytu budżetowego. Określana często „celtyckim tygrysem” w okresie przedkryzysowym była wzorem do naśladowania dla innych europejskich gospodarek pod względem wzrostu gospodarczego. Natomiast teraz Zielona Wyspa zmuszona została skorzystać z pomocy Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz innych państw strefy euro. W listopadzie 2010 r. uzyskała pomoc z funduszu antykryzysowego stworzonego przez UE w wysokości 85 mld euro⁵⁰.

Islandia, której liczba mieszkańców wynosi zaledwie 320 tys. przez szereg lat uznawana była za oazę dobrobytu oraz jeden z najbogatszych krajów świata wysoko ceniony przez inwestorów zagranicznych. PKB w tym państwie rósł rocznie o około 5–7%, a podstawą gospodarki islandzkiej było rybołówstwo, turystyka i przetwórstwo aluminium. Istotną rolę odgrywały także banki, które rozwijały działalność za granicą, a ich aktywa zagraniczne dziesięciokrotnie przewyższały

⁴⁷ P. Maciejewicz, *Niemcy płaczą, ale euro nie porzucą*, www.wyborcza.biz/biznes/1,101562,8848448,Niemcy_placza__ale_euro_nie_porzuc.html

⁴⁸ M. Menkes, B. Znojek, *Problemy gospodarcze...*

⁴⁹ K. A. Firlej, *Źródła i przebieg kryzysu...*, s. 187.

⁵⁰ P. Pacuła, *Kryzys ekonomiczny w Europie...*

PKB, co stało się kluczową przyczyną późniejszych problemów kraju. Pod koniec 2008 roku, okazało się, iż pogrążył on islandzkie instytucje finansowe, które były zbyt duże jak na skalę tak małego kraju. Banki islandzkie nie były w stanie kontynuować swojej działalności, co doprowadziło do mocnego osłabienia islandzkiej korony, a także skłoniło rząd do nacjonalizacji tych instytucji⁵¹.

Skutkiem dla islandzkiej gospodarki były straty szacowane na 7 mld euro, co stanowi 85% PKB. Ponadto krajowa korona straciła ok. 35% wartości, czego konsekwencją stało się zawieszenie międzynarodowej wymiany walutowej, kapitalizacja islandzkiej giełdy spadła o ponad 90%. Oprócz tego państwo pogrążyło się w głębokiej recesji⁵².

Kolejne najbardziej zagrożone państwo strefy euro po Grecji i Irlandii, które również musi ostro walczyć z deficytem to Portugalia, która jest jedną z najmniejszych unijnych gospodarek. Kraj ten generuje zaledwie 2% łącznego PKB UE, dlatego łatwiej wydawałoby się udźwignąć finansowe konsekwencje jej niewypłacalności przez partnerów ze strefy euro. W przeciwieństwie do Irlandii, portugalski sektor finansowy nie angażował się w ryzykowne transakcje i w rezultacie nie poniósł dotkliwych strat podczas kryzysu. Największą jednak słabością Portugalii pozostaje dominacja państwa w nieefektywnej gospodarce i brak solidnych podstaw dla trwałego wzrostu gospodarczego, czego przejawem jest niezmiennie powolne tempo wzrostu PKB⁵³.

W efekcie światowej recesji finansowej Portugalia odczuła dwucyfrowe ujemne saldo rachunku obrotów bieżących oraz skokowy wzrost długu publicznego. Rosnąca nieufność inwestorów podniosła koszt obsługi zadłużenia tego kraju, co w połączeniu z pogarszającym się stanem gospodarki realnej dodatkowo zahamowała wzrost gospodarczy. Ponadto gospodarka Portugalii jest za mało otwarta i za mało konkurencyjna. To także przyczyna kłopotów w tym kraju⁵⁴.

W odpowiedzi na kryzys Portugalia sięgnęła po takie środki jak zwiększenie inwestycji publicznych oraz aktywniejsza polityka fiskalna. Było to przejawem niechęci rządu do przeprowadzenia reform i ograniczenia polityki społecznej. Jednak pogarszające się wyniki gospodarcze związane ze wzrostem bezrobocia i kosztami obsługi zadłużenia uwidoczniły słabość przyjętych rozwiązań, a w rezultacie wymusiły rewizję polityki antykryzysowej. Portugalski rząd włączył pakiet antykryzysowy do przyjętego w marcu 2010 r. programu stabilności i wzrostu. Z konieczności ratowania gospodarki Grecji podjęto daleko idące pla-

⁵¹ K. A. Firlej, *Źródła i przebieg kryzysu...*, s. 188.

⁵² Ibidem.

⁵³ M. Menkes, B. Znojek, *Problemy gospodarcze...*

⁵⁴ A. Sławiński, *Grecja i Niemcy - dwa oblicza strefy euro*, www.wyborcza.biz/biznes/1,101562,7731431,Grecja_i_Niemcy___dwa_oblicza_strefy_euro.html

ny wprowadzania środków zaradczych w państwie, tj. ograniczenie wydatków publicznych i płac w administracji oraz o podniesieniu podatków (m.in. VAT)⁵⁵.

Europejski kryzys zadłużeniowy wyraźnie wskazał potrzebę sformułowania w UE usystematyzowanych zasad reakcji na wystąpienie sytuacji nadzwyczajnych. Brak wiarygodnych i jasnych reguł zarządzania kryzysem spowodował wzrost niepewności na rynkach finansowych. Ten wzrost niepewności doprowadził do przenoszenia sytuacji kryzysowej między gospodarkami unii walutowej oraz do osłabienia europejskiej waluty. Dlatego istnieje potrzeba wypracowania przez UE idei mechanizmu wzajemnej pomocy państw strefy euro (obecny mechanizm został wypracowany w trybie pilnym i ma charakter tymczasowy) oraz sformułowanie procedury bankructwa kraju (uruchamianej w przypadku, gdyby wszelkie wcześniejsze działania okazały się niewystarczające)⁵⁶.

Pomimo faktu, że koszty społeczne obecnego kryzysu są wysokie, może się on stać katalizatorem do głębokich reform strukturalnych obejmujących ograniczenie wydatków przerośniętego sektora publicznego i pobudzenie niekonkurencyjnej zbyt kosztownej gospodarki. Fakt, wiązać się to będzie z wysokim obciążeniem finansowym podatników i opóźni wzrost gospodarczy. Jednak bez perspektyw szybkiego wzrostu trudno oczekiwać odbudowy zaufania inwestorów, m.in. którego brak stanowił przyczynę obecnego kryzysu zadłużenia. Kwestia ta niepokoi partnerów unijnych, którzy usilnie zabiegają o utrzymanie wiarygodności wspólnej waluty⁵⁷.

Amerykański noblista Paul Krugman wyraził opinię, że Europa zbyt wcześnie wprowadziła wspólną walutę. W czasopiśmie „New York Times” wyraził przekonanie, iż „To usztywnienie gospodarek, poprzez euro, a nie problem deficytów, leży u podstaw kryzysu”. Krugman jest zdania, że nie doszłoby do kryzysu, gdyby Europa miała nie tylko wspólną politykę pieniężną, ale też budżetową, podatkową i socjalną. Chodzi o to, aby stała się państwem federalnym na wzór Stanów Zjednoczonych. Wprowadzenie wspólnej waluty bez efektywnych mechanizmów koordynowania też innych obszarów polityki gospodarczej byłoby ryzykowne i dziś kilka krajów ponosi tego koszty. Jednak motywy integracji europejskiej były przede wszystkim polityczne, a nie ekonomiczne⁵⁸.

⁵⁵ M. Menkes, B. Znojek, *Problemy gospodarcze...*

⁵⁶ *Kryzys grecki – geneza...*, s. 29-30.

⁵⁷ M. Menkes, B. Znojek, *Problemy gospodarcze...*

⁵⁸ W. Gadomski, *Grecka tragedia*, op. cit., s. 2.

Uwagi końcowe

Kryzys gospodarczy może bezwzględnie dotknąć wszystkie kraje i narody niezależnie od poziomu rozwoju i systemu społecznego. Perturbacja w dziedzinie finansowej USA w 2008 r. dynamicznie przeniknęła do sfery realnej gospodarki, na skutek czego nastąpiło gwałtowne załamanie produkcji światowej i wiele państw doświadczyło zapaści gospodarczej. Z powodu ogromnego zadłużenia Grecja była bliska bankructwa, a także postawiła pod znakiem zapytania całą strefę euro. Widoczny „efekt zarażania” greckim kryzysem kolejnych państw Europy tj. Hiszpanii, Irlandii, Islandii czy Portugalii wywołał zawirowania na rynkach UE, spowalniając integrację Wspólnot.

Uwarunkowania konfliktu izraelsko – palestyńskiego po 2004 roku

Uwagi wstępne

Konflikt izraelsko- palestyński, trwający niemal od początków XX wieku przechodził przez różne fazy. W okresie mandatu brytyjskiego miał on charakter lokalny i polegał przede wszystkim na walce o ziemię i wpływy pomiędzy rdzenną ludnością arabską, a napływającymi żydowskimi imigrantami z Europy. Kolejną fazą konfliktu nastąpiła po roku 1948, więc de facto po utworzeniu niepodległego państwa Izrael. W ten sposób konflikt lokalny przerodził się w konflikt regionalny pomiędzy Izraelem, a sąsiednimi państwami arabskimi. W fazie obecnej, można zaryzykować stwierdzenie, konflikt izraelsko - palestyński przekształcił się w jedno z głównych ognisk zapalnych na świecie, angażujące wiele podmiotów środowiska międzynarodowego, w tym państwa oraz organizacje międzynarodowe.

Strony konfliktu, a więc Izraelczycy i Palestyńczycy, tkwiąc od lat w samym centrum punktu zapalnego z gołą inaczej traktują sam konflikt. Dla Żydów konflikt to walka egzystencjalna o przetrwanie własnego bytu państwowego. Palestyńczycy zaś, a przede wszystkim zwolennicy skrajnych ugrupowań takich jak Hamas czy Dżihad, konflikt z Izraelem postrzegają jako walkę z żydowskimi najeźdźcami, okupującymi palestyńskie ziemie, popieranymi przez państwa zachodu.

Polityka Stanów Zjednoczonych wobec konfliktu izraelsko – palestyńskiego

Według Patrycji Sasnal można wyróżnić kilka czynników, które powodują iż region Bliskiego Wschodu ma wysoki priorytet w amerykańskiej polityce zagranicznej. Są to między innymi:

- położenie geostrategiczne - przez region przechodzą główne transkontynentalne szlaki komunikacyjne i handlowe;

- zasoby energetyczne i finansowe - wielkość bliskowschodnich zasobów energetycznych (ropy naftowej i gazu ziemnego) jest szacowana na ponad połowę znanych zasobów światowych tych surowców, a dywidenda z ich sprzedaży powoduje, że państwa arabskie produkujące i eksportujące surowce energetyczne dysponują znaczącymi zasobami finansowymi. Niezakłócony dostęp do tych zasobów ma znaczenie strategiczne, a jego zapewnienie należy do żywotnych interesów USA;
- sojusz z Izraelem - od lat sześćdziesiątych odgrywa istotną rolę w amerykańskiej polityce bliskowschodniej, umacnia wpływy USA w regionie i sprawia, że mediacja w konflikcie arabsko-izraelskim leży w interesie USA;
- terroryzm - ekstremistyczne grupy terrorystyczne na szerokim Bliskim Wschodzie stanowią jedno z głównych wyzwań dla bezpieczeństwa USA i zagrażają bezpośrednio wojskom amerykańskim stacjonującym w regionie;
- proliferacja broni jądrowej - program nuklearny w Iranie, może doprowadzić do trwałej zmiany ładu w regionie, stanowiąc kolejne wielkie zagrożenie dla bezpieczeństwa USA i ich sojuszników na Bliskim Wschodzie;
- antyamerykanizm - Stany Zjednoczone są postrzegane najbardziej negatywnie w krajach muzułmańskich. Skutkiem antyamerykańskich nastrojów jest wzrost poparcia dla ideologii i wykorzystania terroryzmu przeciwko Stanom Zjednoczonym¹.

Analizując przytoczone czynniki można wysnuć wniosek, iż są one tożsame z przyczynami, dla których konflikt izraelsko-palestyński zajmuje czołowe miejsce w racji stanu USA. Najlepiej potwierdzają to słowa czołowych amerykańskich polityków. Według doradcy do spraw bezpieczeństwa narodowego Anthony'ego Lake'a z 1994 roku, utrzymanie bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie, to jeden z „klasycznych interesów” Stanów Zjednoczonych, podobnie jak bezpieczeństwo w Europie. Hillary Clinton natomiast podczas swego przesłuchania nominalnego na Sekretarza Stanu stwierdziła, iż obszar Bliskiego Wschodu stanowi ważny wyznacznik narodowej strategii bezpieczeństwa i obrony oraz dyplomacji publicznej i komunikacji społecznej².

¹ P. Sasnal, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec aktorów w konflikcie arabsko-izraelskim. Między Bushem a Obamą*, Materiały studialne PISM, research papers, sierpień 2009, nr 12, s. 8-9.

² Ibidem, s. 9.

Analizując politykę Stanów Zjednoczonych wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego po roku 2004, warto zwrócić uwagę na bilateralne stosunki USA z Izraelem i Palestyńczykami.

W literaturze przedmiotu stosunki amerykańsko-izraelskie często są określane mianem „specjalnych”. Mają one charakter strategiczny, mimo iż nie są zinstytucjonalizowane w formie porozumienia o wzajemnej obronie. W 1981 roku strony podpisały memorandum na mocy którego regularnie mają miejsce konsultacje polityczne, wojskowe, wywiadowcze itd. Od 1985 roku natomiast, oba państwa są połączone silnymi więzami gospodarczymi, na mocy układu o wolnym handlu. Wartym podkreślenia jest fakt, iż Izrael jest największym beneficjentem amerykańskiej pomocy ekonomicznej i militarnej od zakończenia II wojny światowej³.

Kwestią problematyczną w stosunkach amerykańsko-izraelskich jest izraelsko-palestyński proces pokojowy. Główny punkt sporny stanowi rozbudowa osiedli żydowskich na terytoriach palestyńskich. Kolejnym punktem spornym jest status Jerozolimy, miasta znajdującego się pod kontrolą Izraela, który uważa ją za swoją stolicę, jednakże do części której prawa zastrzegają sobie Palestyńczycy⁴.

Najistotniejsza cezura w stosunkach amerykańsko-palestyńskich po roku 2004 nastąpiła w styczniu 2006 roku, podczas drugiej kadencji prezydenta Busha. Wtedy to, doszło do wspomnianego już zwycięstwa w wyborach partii Hamas - ugrupowania znajdującego się na amerykańskiej liście zagranicznych organizacji terrorystycznych⁵. Administracja amerykańska na wyniki zareagowała natychmiastowym bojkotem władz i wstrzymaniem pomocy dla Palestyńczyków. Jednocześnie prezydent Bush zatwierdził tajny plan dozbrojenia jednej z grup partii Fatah, co miało na celu osłabienie Hamasu. Wszelkie zabiegi mające na celu odsunięcie od władzy Hamasu, a tym samym osiągnięcie własnych korzyści, spowodowały całkiem odwrotny skutek. Blokada Strefy Gazy oraz dofinansowywanie rządu Fatahu w końcowym efekcie doprowadziły do umocnienia się pozycji Hamasu w Strefie Gazy. W grudniu 2008 roku administracja prezydenta Busha jednoznacznie uznała, iż operacja przeprowadzona przez armię izraelską na terytorium Strefy Gazy była uprawniona, a winą za nią obarczono Hamas. Bezpośredni skutek operacji „Płynny ołów” był niekorzystny z punktu interesów USA, osłabiła bowiem ona sojusznika USA - Fatah, który przyzwolił na izraelską ofensywę, tym samym tracąc legitymację społeczną⁶.

³ Ibidem, s. 14.

⁴ Ibidem.

⁵ *Foreign Terrorist Organizations FTOs*, www.state.gov/s/ct/rls/other/des/123085.htm.

⁶ Ibidem, s. 18.

Od końca 2006 roku w USA trwa gorąca debata na temat celów amerykańskiej polityki wobec Palestyńczyków. Weterani polityki zagranicznej, tacy jak Zbigniew Brzeziński nakłaniają do podjęcia współpracy z Hamasem. Takie działania noszą jednak ryzyko legitymizacji rządów Hamasu, a tym samym pogorszenie stosunków ze strategicznym sojusznikiem, Izraelem. Podsumowując stosunki amerykańsko - palestyńskie w realiach teoretycznego i praktycznego podziału Autonomii między Hamas i Fatah, nie są jednoznacznie określone. Należy podkreślić, iż polityka USA w tym zakresie uległa zmianie w wyniku pojawienia się na scenie politycznej Baraka Obamy. Jego „bliskowschodnia koncepcja” opiera się na odcięciu od „doktryny Busha”, która została wypracowana po ataku na WTC 11 września 2001 roku i zakładała: wojnę prewencyjną, zwalczanie zagrożenia terrorystycznego i broni masowego rażenia, zmianę reżimów w państwach wrogich oraz krzewienie demokracji. Koncepcja Obamy nie zmienia jednak priorytetów polityki zagranicznej USA względem konfliktu izraelsko - palestyńskiego, wypracowanych za prezydentury jego poprzednika. Jej odmiennosc polega na zmianie metod i instrumentów, jakie amerykańska administracja zamierza stosować w kontekście zaangażowania w sprawy bliskowschodnie. Opracowania naukowe mówią o tzw. „inteligentnej sile”, jaką wobec konfliktu zamierza stosować Obama. Opiera się ona na polityce dialogu połączonej z uprzywilejowaniem bliskowschodniego procesu pokojowego⁷.

Wcielanie w życie założeń polityki USA względem konfliktu izraelsko - palestyńskiego po roku 2004, było widoczne podczas organizowanych konferencji pokojowych oraz szczytów z przedstawicielami stron konfliktu. 27 listopada 2007 roku w Annapolis w stanie Maryland odbyła się zwołana przez USA międzynarodowa konferencja, poświęcona bliskowschodniemu procesowi pokojowemu. Wzięli w niej udział przedstawiciele skonfliktowanych stron w osobach: Ehuda Olmerta - premiera Izraela oraz Mahmuda Abbasa - prezydenta Autonomii Palestyńskiej, członkowie Kwartetu Bliskowschodniego (który tworzą USA, UE, ONZ, Rosja), członkowie Ligi Państw Arabskich, państwa G-8 oraz inne kraje i przedstawiciele organizacji międzynarodowych. W ramach trójstronnych rozmów, uzgodniono wspólne oświadczenie, które zakładało regularne rozmowy grup negocjacyjnych, oraz co dwa tygodnie spotkania szefów delegacji obu krajów, na których miały być omawiane kluczowe problemy, takie jak: status Jerozolimy, granice przyszłego państwa palestyńskiego, bezpieczeństwo, możliwość powrotu palestyńskich uchodźców i problem wody⁸.

⁷ P. Sasnal, „Polityka Stanów... op. cit., s. 10-11.

⁸ P. Sasnal, *Konferencja w Annapolis*, „Biuletyn” (PISM), 30 listopada 2007, nr 51 (465).

Wypracowane oświadczenie, mówiło także o roli jaką USA miały spełniać w przyszłych negocjacjach pokojowych. Prezydent Bush zaznaczył, iż USA mają monitorować i oceniać wypełnianie zobowiązań, jakie wzięły na siebie strony konfliktu. W kontekście jego wcześniejszych wypowiedzi, mówiących o Stanach Zjednoczonych jako jedynie koordynatorze rozmów pokojowych, budziło to uzasadnione pytanie o zmianę strategii w polityce zagranicznej USA⁹.

Jednoznaczna ocena Konferencji w Annapolis nie jest możliwa. Społeczność międzynarodowa uznała ją za osiągnięcie amerykańskiej dyplomacji, podkreślając fakt, iż wzięły w niej udział państwa arabskie takie jak np. Syria, która w środowisku międzynarodowym postrzegana jest jako sojusznik Iranu. Wyrażono też nadzieję na wznowienie procesu pokojowego, jednakże dostrzeżono jednocześnie, iż strony konfliktu wypowiadały się ogólnikowo, nie deklarując żadnych poważniejszych zobowiązań oprócz podjęcia dialogu. Trudna sytuacja polityczna w Izraelu, spowodowana spadkiem poparcia dla rządu Olmerta po przegranej wojnie w Libanie oraz skandalach korupcyjnych, a także niestabilność i de facto podział Autonomii Palestyńskiej, a tym samym brak mocnej stabilnej pozycji obu przywódców przyczyniła się do upadku rozmów i braku realizacji wcześniejszych deklaracji¹⁰.

W niekrótkim czasie po zakończeniu konferencji, w wyniku dalszego umacniania pozycji Hamasu w Strefie Gazy oraz ataków na terytorium Izraela, ujawniono plan ataku sił bezpieczeństwa Izraela na Hamas. Kolejnym poważnym ciosem dla postanowień konferencji i wznowionego procesu pokojowego było ujawnienie izraelskiego planu rozbudowy żydowskiego osiedla Har Homa, znajdującego się na terenach Autonomii Palestyńskiej. Izraelskie władze, mimo krytyki zarówno ze strony Unii Europejskiej jak i swojego największego sojusznika – USA, rozbudowywały żydowskie osiedla, tym samym przekreślając szanse na powodzenie procesu pokojowego. Sytuacji nie poprawiło też pierwsze ze spotkań dwustronnych, które odbyło się 12 grudnia we Wschodniej Jerozolimie. Delegacje nie zdołały poruszyć żadnego problemu dzielącego obie strony, a 90 minutowe spotkanie przebiegło w atmosferze wzajemnych pretensji¹¹.

Podsumowując, Konferencja w Annapolis była niewątpliwie ważną inicjatywą w ramach wznowienia procesu pokojowego. Ukazała ponowne zaangażowanie USA w sprawy konfliktu bliskowschodniego. Jednak mimo szczytnych idei uczestnicy konferencji, w tym USA, prowadząc trójstronne rozmowy pominięli

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ D. Wach, *Annapolis w praktyce*, www.arabia.pl/content/view/291209/61/

aspekt wewnętrznych problemów Izraela i Autonomii Palestyńskiej, które stały się de facto przyczyną porażki rozmów pokojowych między stronami konfliktu.

Kolejnym ważnym wydarzeniem związanym z zaangażowaniem USA w konflikt bliskowschodni była ośmiodniowa wizyta prezydenta USA George'a Busha na Bliskim Wschodzie. Nieoficjalnie traktowano ją jako kontynuację Konferencji w Annapolis oraz zaniechania rozmów między stronami konfliktu. W czasie wizyty, prezydent USA spotkał się z prezydentem Izraela Szymonem Peresem oraz premierem Ehudem Olmertem, a także prezydentem Autonomii Palestyńskiej - Mahmudem Abbasem. Prezydent USA starał się załagodzić sytuację między stronami konfliktu, którą zaogniły plany rozbudowy żydowskich osiedli. Wspomniał on, iż punktem wyjścia negocjacji musi być położenie kresu zapoczątkowanej w 1967 roku izraelskiej okupacji terytoriów palestyńskich. Jednocześnie podkreślił, że ostateczne porozumienie powinno być dostosowane do obecnych realiów, co oznaczało brak możliwości powrotu palestyńskich uchodźców¹².

Wizyta Busha według ekspertów miała na celu pomoc w zdobyciu poparcia w polityce wewnętrznej przez Olmerta i Abbasa. Nie przyniosła jednak zamierzonego rezultatu, ponieważ tuż po wyjeździe prezydenta USA izraelską koalicję rządzącą opuściła partia Yisrael Beiteinu, osłabiając tym samym pozycję Olmerta. Ponadto 15 stycznia Izrael przeprowadził atak na Hamas w Gazie, co dodatkowo zaogniło sytuację w regionie i umocniło przeciwników Abbasa¹³.

W trakcie trwania operacji „Płynny Ołów” w Stanach Zjednoczonych nastąpiła zmiana administracji. Nowym prezydentem USA został Barak Obama, który od samego początku głosił zaangażowanie w rozwiązanie konfliktu izraelsko - palestyńskiego. W dniach 3- 4 czerwca 2009 roku Obama odbył pierwszą wizytę na Bliskim Wschodzie. Głównym punktem programu wizyty było godzinne przemówienie wygłoszone na Uniwersytecie Kairskim. Eksperci wskazują na nieprzypadkowy wybór miejsca przemówienia, gdyż Kair z kulturowego punktu widzenia stanowi historyczną stolicę kalifatu oraz centrum świata arabskiego. Tym samym podkreślono, iż priorytetowym jego odbiorcą byli Arabowie, a w następnej kolejności cały świat muzułmański¹⁴.

Najwięcej miejsca w przemówieniu Obama poświęcił konfliktowi izraelsko - palestyńskiemu. Prezydent wyraźnie podkreślił, że rozwiązaniem konfliktu musi być utworzenie państwa palestyńskiego obok izraelskiego. Wezwał

¹² P. Sasnal, *Wizyta prezydenta Stanów Zjednoczonych na Bliskim Wschodzie*, „Biuletyn PISM”, 18 stycznia 2008, nr 2 (470).

¹³ Ibidem.

¹⁴ P. Sasnal, *Wizyta Baraka Obamy na Bliskim Wschodzie i znaczenie przemówienia kairskiego z 4 czerwca 2009 r.*, „Biuletyn PISM”, 10 czerwca 2009, nr 33 (565).

także Izrael do zaprzestania rozbudowy żydowskich osiedli na terytoriach palestyńskich. Wskazał jednocześnie, iż przyszłe porozumienie o pokoju musi zostać zawarte z udziałem nie tylko strony palestyńskiej, ale także innych stron uczestniczących w konflikcie pośrednio¹⁵.

Mimo, iż w przemówieniu nastąpiła krytyka działań rządu izraelskiego premiera Netanjahu, w oficjalnym oświadczeniu strona izraelska z zadowoleniem przyjęła przemówienie kairskie. W państwach arabskich spotkało się ono z podobnymi pozytywnymi odczuciami. Na uwagę zasługuje fakt umiarkowanego, pozytywnego przyjęcia przemówienia przez Hamas, który Obama w swej mowie określił jako przedstawiciela części Palestyńczyków¹⁶.

Środowisko naukowe jest zgodne co do tego, iż wizyta prezydenta Obamy na Bliskim Wschodzie, na tak wczesnym etapie sprawowania urzędu świadczy o priorytetowym traktowaniu konfliktu izraelsko - palestyńskiego.

Podsumowując politykę Stanów Zjednoczonych względem konfliktu izraelsko-palestyńskiego po 2004 roku, można wysnuć wniosek, iż sytuacja na Bliskim Wschodzie stanowiła i stanowi ważny punkt racji stanu amerykańskiej polityki zagranicznej. Jednocześnie amerykańska administracja cechuje się różnym podejściem do spraw konfliktu i procesu pokojowego, w zależności od okresu prezydentury jaki analizujemy. Zmiana na stanowisku prezydenta, wiąże się ze zmianą koncepcji co do rozwiązania konfliktu. Nie mniej jednak zaangażowanie USA w proces pokojowy było zawsze bardzo widoczne, chociaż niejednokrotnie nienajlepiej oceniane.

Polityka Unii Europejskiej wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego

Mimo odległości geograficznej oraz przepaści religijnej i kulturowej, Unia Europejska jako młody podmiot w stosunkach międzynarodowych, w sposób istotny angażuje się w proces pokojowy na Bliskim Wschodzie. Zaangażowanie w sprawy bliskowschodnie nie jest czymś obcym dla państw europejskich, ponieważ jest ono uwarunkowane historycznie. W czasach istnienia europejskich mocarstw zaangażowanie to, było podyktowane chęcią realizacji indywidualnych interesów, przede wszystkim ekonomicznych. Od czasu powstania Unii Europejskiej jako jednolitej struktury zrzeszającej państwa europejskie, powody dla których Unia uczestniczy aktywnie w procesie pokojowym uległy zmianie. Indywi-

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

dualne cele zastąpił jeden wspólny, którym jest uzyskanie stabilności w regionie, a tym samym bezpieczeństwo państw członkowskich UE, rozumiane różnorodnie.

W dniach 17 – 18 czerwca 2004 roku odbyło się posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli. Przedmiotem obrad były stosunki zewnętrzne UE, w tym strategia wobec procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie. W czasie obrad rozpatrzono końcowy raport Komisji Europejskiej dotyczący strategicznego partnerstwa UE z regionem śródziemnomorskim i Bliskim Wschodem. Stwierdzono, że wiele problemów dotyczących tego regionu wymaga współpracy na polu UE - USA. Ponadto rozwiązanie konfliktu izraelsko - palestyńskiego uznano za strategiczny priorytet dla UE. Jednocześnie zauważono, że dotychczasowe działania UE mające na celu demokratyzację regionu i przyspieszenie jego rozwoju gospodarczego okazały się niewystarczające. UE wyraziła przekonanie, że budowanie pokoju, postępu i dobrobytu w regionie ogarniętym konfliktem jest z góry skazane na niepowodzenie¹⁷.

Kolejną liczącą się inicjatywą, mającą na celu wypracowanie strategii wobec konfliktu na Bliskim Wschodzie było spotkanie w Lappeenranta, które odbyło się w dniach 1 - 2 września 2006 roku. Było to nieformalne spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw UE, a głównym tematem rozmów był bliskowschodni proces pokojowy oraz irański program nuklearny. Mimo iż spotkanie miało charakter nieoficjalny, nie przeszkodziło to w wypracowaniu kilku ważnych wniosków stanowiących podstawę do zmiany strategii UE wobec konfliktu¹⁸.

Kluczowość momentu organizacji spotkania wydaje się uzasadniona, ponieważ nastąpiło ono po wygranej Hamasu w wyborach, tym samym w nowej sytuacji w jakiej znalazł się konflikt. W tym kontekście należy przypomnieć, że pierwszą reakcją UE jak i innych państw międzynarodowych był bojkot wyników, a następnie blokada ekonomiczna i finansowa Hamasu. W tym samym momencie nastąpiło także osłabienie zainteresowania amerykańskiej administracji stanem stosunków izraelsko - palestyńskich, poprzez koncentrację na prowadzeniu operacji militarnych w Iraku i Afganistanie. Taka sytuacja stworzyła okazję dla Unii do zwiększenia swojej aktywności w obszarze procesu pokojowego¹⁹.

Gospodarz spotkania w Lappeenranta, minister spraw zagranicznych Finlandii Erkki Tuomioja zadeklarował istotną zmianę strategii wobec konfliktu izraelsko - palestyńskiego. Według niego, UE powinna prowadzić rozmowy

¹⁷ U. Kurczewska, *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 17-18 czerwca 2004 r.- wybrane zagadnienia*. „Biuletyn PISM”, 19 czerwca 2004, nr 27 (215).

¹⁸ B. Górka-Winter, *Unia Europejska wobec problemów Bliskiego Wschodu- wnioski po spotkaniu w Lappeenranta (1-2 września 2006 r.)*, „Biuletyn PISM”, 5 września 2006, nr 51(391).

¹⁹ Ibidem.

ze wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w konflikcie, łącznie z Hamasem. Zaproponowano więc kilka warunków wstępnych dla rozmów z Hamasem, jakimi miały być: uznanie państwa Izrael, wyrzeczenie się przemocy oraz zaakceptowanie postanowień dotychczasowych porozumień pokojowych. W wypadku ich akceptacji przez Hamas, rola UE polegałaby na pomocy w utworzeniu Rządu Jedności Narodowej, a następnie na odblokowaniu pomocy ekonomicznej dla Autonomii²⁰.

Jak pokazały przyszłe wydarzenia, Hamas nie zastosował się do stawianych mu warunków, tymczasowy rząd upadł, a w wyniku ataków Hamasu na terytorium Izraela, rząd izraelski przeprowadził interwencję zbrojną w Strefie Gazy. Jednak spotkanie w Lappeenranta pokazało chęć UE do odgrywania większej roli w procesie pokojowym.

W czerwcu 2008 roku odbyło się posiedzenie Rady Unii Europejskiej, w której uczestniczył Izrael. Na posiedzeniu zapowiedziano pogłębienie wzajemnych stosunków poprzez intensyfikację stosunków dyplomatycznych oraz zwiększanie liczby unijnych programów, w których uczestniczyłby Izrael. Nie wykluczano także pełnej integracji Izraela z jednolitym rynkiem europejskim. Do grudnia roku 2008 prowadzone były rozmowy eksperckie, na których strony uzgadniały techniczne szczegóły zbliżenia Izraela do Wspólnot, zarówno na poziomie politycznym, jak i proceduralnym - instytucjonalnym. Proces zbliżenia został zahamowany pod koniec grudnia 2008 roku, kiedy to izraelska armia rozpoczęła operację „Płynny Ołów” w Strefie Gazy. Wydarzenia w Gazie zrodziły dychotomię w postrzeganiu koncepcji dalszego zacieśniania współpracy UE z Izraelem. Idealnie obrazują to wypowiedzi polityków europejskich. Unijny ambasador w Izraelu Ramirio Cibrian - Uzal stwierdził, że sytuacja wojny wyklucza kontynuowanie rozmów na temat pogłębienia stosunków. Natomiast czeski premier – Mirek Topolánek, stwierdził, że „dramatyczne wydarzenia w Gazie powinny dodatkowo determinować Wspólnotę do intensywnej kooperacji z Izraelem i poszukiwania pokojowego rozwiązania”²¹.

Duże znaczenie na postrzeganie Izraela przez UE na początku roku 2009 miała specjalna debata w Parlamencie Europejskim, która w całości poświęcona była konfliktowi w Strefie Gazy. Pośrednio w jej wyniku, a bezpośrednio w wyniku rozwoju wypadków w Strefie Gazy, trzech eurodeputowanych 19 stycznia wystosowało otwarty apel do szefów państw członkowskich UE aby „w odpowiedzi na najbardziej krwawą operację przeprowadzoną przez Izrael na terytoriach pale-

²⁰ Ibidem.

²¹ J. Dyduch, *Reakcja Unii Europejskiej na izraelską interwencję w Strefie Gazy*, www.forum-ipe.org/images/pdf/pp/j_dyduch1_gaza_eu_pp.pdf, s. 1.

styńskich, doprowadzili do zawieszenia unijno - izraelskiej umowy stowarzyszeniowej, a także zamrożenia procesu wzmacniania stosunków UE - Izrael.”²².

Podsumowując, zwiększenie obecności Unii Europejskiej w bliskowschodnim procesie pokojowym na płaszczyźnie polityczno - dyplomatycznej, społecznej i gospodarczej leży w interesie zjednoczonej Europy. Jednak wypracowanie klarownego stanowiska względem konfliktu jest utrudnione, zważywszy na powiązania niektórych państw członkowskich z bezpośrednimi aktorami konfliktu. Mimo to, wszelkie zabiegi jakie podejmuje UE w kontekście próby rozwiązania konfliktu są klasyfikowane jako element tak zwanego II filaru czyli Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, co oznacza, iż sytuacja na Bliskim Wschodzie staje się coraz bardziej priorytetowym zagadnieniem dla UE. Porównując jednak udział UE i USA w bliskowschodnim procesie pokojowym UE wypada „blado”. Wszelkie zabiegi negocjacyjne lub mediacyjne podejmowane przez UE nie spełniły swojej roli, a większość poważniejszych inicjatyw pokojowych UE wystosowała w ramach działania w Kwartecie Bliskowschodnim lub przy współudziale USA.

Uwarunkowania wewnętrzne konfliktu izraelsko - palestyńskiego

Wybory parlamentarne w Izraelu i Plan Szarona. Na rozwój konfliktu izraelsko - palestyńskiego po roku 2004 istotny wpływ wywarły wyniki wyborów parlamentarnych i prezydenckich, zarówno w Izraelu jak i Autonomii Palestyńskiej. Nastroje społeczne wyrażone w wynikach wyborów, stanowiły podstawę dla opracowania nowych strategii wobec konfliktu.

6 lutego 2001 roku w Izraelu odbyły się wybory na urząd premiera. Głównymi kandydatami byli Ehud Barak oraz Ariel Szaron. Nowym premierem Izraela, zdobywając 62,4 % głosów został Ariel Szaron. Aby wdrożyć w życie swoje wyborcze postulaty, Szaron stanął przed zadaniem sformułowania rządu koalicyjnego. Powstała koalicja okazała się niestabilna, co skutkowało ogłoszeniem przedwczesnych wyborów do Knesetu na dzień 28 stycznia 2003 roku. Zgodnie z sondażami opinii publicznej w tym samym czasie popularność Arieła Szarona oscylowała w granicach 60 – 70 %. W efekcie wybory zakończyły się zwycięstwem Likudu. Partia ta uzyskała 31% głosów, zdobywając tym samym 38 mandatów²³.

²² Ibidem, s. 4.

²³ K. Bojko, *Izrael a aspiracje Palestyńczyków*, Warszawa 2006, s. 197-220.

Rządy Likudu przypadły na ciężki czas dla państwa izraelskiego. Przedłużająca się intifada Al- Aksa spowodowała stagnację gospodarczą na izraelskim rynku. Pojawiły się problemy w wielu sektorach przemysłu, m.in. w obawie przed zamachami, gwałtownemu zahamowaniu uległ ruch turystyczny do Ziemi Świętej. Z tego samego powodu nastąpił też spadek inwestycji zagranicznych, któremu towarzyszył wzrost bezrobocia. W takiej sytuacji nastroje społeczne uległy radykalizacji. Odpowiedzią na nie był „Plan Szarona”, który miał uzdrowić sytuację konfliktową między Izraelem i Autonomią Palestyńską, co w konsekwencji poprawiłoby sytuację wewnętrzną w Izraelu i uspokoiło nastroje społeczne²⁴.

Na konferencji poświęconej strategii bezpieczeństwa państwa, Szaron podkreślił, iż jego rząd postawił na opcję pokojową, czego dowodem było przyjęcie pokojowych propozycji prezydenta USA George’a Busha z roku 2002, jak i akceptacja tzw. „mapy drogowej”²⁵ z roku 2003. Stwierdził też, że dobra wola rządu izraelskiego nie ma jakiegokolwiek wsparcia ze strony palestyńskiej, a ponadto kolejne rządy palestyńskie nie ustosunkowały się do założeń koncepcji „mapy drogowej”, której podstawowym elementem była likwidacja infrastruktury terrorystycznej na terenie Autonomii Palestyńskiej. Szaron oświadczył też, że wobec takiej sytuacji rząd izraelski w imię troski o bezpieczeństwo własnych obywateli podejmie zdecydowane środki, które doprowadzą do definitywnego oddzielenia Izraela od Autonomii Palestyńskiej, a osiągnięcie zamierzonego celu nastąpi przez dokończenie budowy tzw. „bariery antyterrorystycznej”, rozpoczętej w czerwcu 2002 r., oraz przez ewakuację części osiedli żydowskich ze Strefy Gazy oraz Zachodniego Brzegu Jordanu²⁶.

„Plan Szarona” uzyskał wstępne poparcie w Knesecie przechodząc w głosowaniu stosunkiem głosów 51 za, 39 przeciw. Wobec sprzeciwu partii prawicowych, które nie zgadzały się na jakiegokolwiek ustępstwa wobec Palestyńczyków (chodziło przede wszystkim o sprawę ewakuacji żydowskich osiedli) Szaron zdecydował się na wpisanie do uchwały Knesetu zapisu, iż na ewentualną ewakuację osiedli żydowskich zgodę musi wyrazić parlament. Mimo zmasowanych ataków na premiera w związku z jego koncepcją rozdzielania oraz żądań ustąpienia z urzędu, Szaron przedstawił swój plan podczas wizyty w USA prezydentowi Bushowi. „Plan Szarona zaprezentowany w Waszyngtonie zakładał:

²⁴ Ibidem.

²⁵ „Mapa drogowa” - plan rozwiązania problemu bliskowschodniego, zaproponowany przez prezydenta USA G. Busha, zaakceptowany przez Kwartet. Plan zawierał jasno określone fazy i punkty odniesienia, które miały doprowadzić do ostatecznego i wszechstronnego rozwiązania konfliktu izraelsko - palestyńskiego.

²⁶ K. Bojko, ...op. cit., s. 220- 230.

- ewakuację osadnictwa żydowskiego ze Strefy Gazy oraz większość odosobnionych osad żydowskich zlokalizowanych na terenie Zachodniego Brzegu Jordanu;
- pozostawienie po stronie izraelskiej muru większej części Jerozolimy Wschodniej oraz dużych bloków osiedli żydowskich położonych na Zachodnim Brzegu Jordanu, w tym Gusz Ecjon, Ariel i Ma' ale Adumim;
- trwałe rozdzielenie mieszkańców Izraela od Autonomii Palestyńskiej, poprzez budowę tzw. bariery antyterrorystycznej;
- skuteczniejsze zwalczanie ataków terrorystycznych
- pozyskanie gwarancji Waszyngtonu- w ramach rekompensaty dla Izraela za ewakuowanie Strefy Gazy - dla idei przeprowadzenia korzystnych dla państwa Izrael korekt granicznych na Zachodnim Brzegu Jordanu.²⁷

W dwustronnych rozmowach premier Izraela po raz kolejny podkreślił, że jednostronne działania izraelskie są wynikiem braku wiarygodnego partnera po stronie palestyńskiej, zaznaczył jednocześnie, że plan rozdzielenia wkomponuje się w amerykańską koncepcję „mapy drogowej”, i stanowi de facto jej pierwszy etap. Po zapoznaniu się ze szczegółami „planu Szarona” prezydent Bush oświadczył, iż przy rozgraniczaniu Izraela od Autonomii Palestyńskiej należy uwzględnić przemiany demograficzne, które zaszły na terenie Zachodniego Brzegu Jordanu po 1967 r. Komentatorzy polityczni zwrócili też uwagę na oświadczenie Busha w sprawie palestyńskich uchodźców, który stwierdził iż nie będą oni mogli powrócić na teren państwa Izrael, mimo takowych żądań ze strony palestyńskich władz²⁸.

Strona palestyńska zapoznawszy się z „planem Szarona” wyraziła obawy, że realizacja planu rozdzielania i budowy bariery antyterrorystycznej jest przykrywką dla aneksji przez Izrael sporego obszaru Zachodniego Brzegu Jordanu. W związku z nieugiętym stanowiskiem Izraela co do wprowadzenia planu i niemożnością negocjacji warunków, Palestyńczycy wstąpili na drogę prawną, przedstawiając swe stanowisko w Międzynarodowym Trybunale Sprawiedliwości w Hadze. Strony postępowania miały możliwość prezentacji swoich stanowisk, jednak władze izraelskie przeświadczone o proarabskim charakterze wyroku, zrezygnowały z uczestnictwa w rozprawach. Jednocześnie rząd izraelski szukał wsparcia na forum międzynarodowym, argumentując konieczność

²⁷ Ibidem, s. 225.

²⁸ Ibidem, s. 220- 230

budowy muru ochroną przed atakami terrorystycznymi. Sprawa budowy bariery antyterrorystycznej wywołała poruszenia na arenie międzynarodowej. Zarówno USA jak i członkowie UE, a także inne kraje negatywnie oceniały budowę muru, a przede wszystkim jego przebieg. Jednocześnie sprzeciwiały się poddawaniu tego typu sprawy pod orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości obawiając się wydania precedensowego wyroku, który byłby wykorzystywany w innych wewnętrznych konfliktach²⁹.

W przeddzień rozpoczęcia rozprawy w Hadze w Jerozolimie miał miejsce atak terrorystyczny na autobus w wyniku którego zginęło 8 osób, a 72 zostały ranne. W odwecie Izraelskie Siły Bezpieczeństwa (IDF) rozpoczęły akcje antyterrorystyczną w Strefie Gazy, która miała na celu likwidację liderów Hamasu, którzy wzięli na siebie odpowiedzialność za ataki. Machinie przemocy towarzyszyły niepokoje społeczne zarówno w Izraelu jak i Autonomii Palestyńskiej. 9 lipca 2004 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że budowa bariery przez władze izraelskie jest nielegalna, a powstały dotychczas mur należy zburzyć. Mimo sprzeciwów Izraela Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję wzywającą do rozebrania bariery. Władze izraelskie postanowiły zignorować rezolucję, oświadczając jednocześnie, że za wiążący uznają jedynie wyrok Sądu Najwyższego w Jerozolimie³⁰.

Na przełomie sierpnia i września 2005 r. władze izraelskie pomimo sprzeciwu ugrupowań prawicowych i osadników przeprowadziły zapowiadaną akcję ewakuacji osiedli żydowskich. Mimo pozytywnego wydźwięku jaki niosła ze sobą cała akcja, w późniejszej perspektywie przyniosła wiele negatywnych skutków, zarówno dla strony izraelskiej jak i palestyńskiej. Wprowadzenie w życie części planu Szarona, mimo sprzeciwu politycznego w łonie własnej partii, spowodowało problemy z utrzymaniem dyscypliny wewnątrz partyjnej, co w ostateczności doprowadziło do wystąpienia premiera z Likudu i założenia nowego centrowego ugrupowania o nazwie Kadima.

Wybory prezydenckie w Autonomii Palestyńskiej. Pomimo korzystnego wyroku MTS³¹, w drugiej połowie 2004 r. miało miejsce pogłębienie politycznej izolacji Autonomii czego wyrazem było „omijanie” siedziby Jasera Arafata

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze.

ta przez przedstawicieli Kwartetu³² oraz innych dyplomatów. W międzyczasie nastąpił kryzys władzy, spowodowany ujawnieniem licznych kompromitujących informacji dotyczących najwyższych funkcjonariuszy państwowych oraz konflikt między Arafatem a premierem Abu Alą, który groził podaniem się do dymisji w razie nie przekazania mu pełnych kompetencji przysługujących szefowi rządu. Wobec niestabilności politycznej Jaser Arafat zgodził się na przeprowadzenie od dawna postulowanych reform wewnętrznych, a także śledztwa wobec wykrytych przypadków korupcji³³.

Jesienią 2004 r., wskutek kolejnych izraelskich antyterrorystycznych akcji, a co się z tym wiąże strat ekonomicznych i ludzkich sytuacja wewnątrz Autonomii stawała się coraz bardziej dramatyczna. Według danych trzy czwarte Palestyńczyków żyło poniżej proggu ubóstwa, a dochód PKB spadł o około 40 %. Trudną sytuację wewnętrzną oraz zewnętrzną dodatkowo pogorszyło przegłosowanie w Knesecie planu rozdzielania. Zbiegło się to w czasie z dochodzącymi z Autonomii informacjami na temat pogorszenia stanu zdrowia palestyńskiego przywódcy. Jaser Arafat zmarł 11 listopada 2004 r. w szpitalu w Paryżu nie wyznaczając swojego następcy. Władze izraelskie przyjęły tą wiadomość ze spokojem, wprowadzając jedynie nadzwyczajne środki bezpieczeństwa na okoliczność pogrzebu Arafata. Jednocześnie wyrażano nadzieję, że następca Arafata zrealizuje zapowiadane reformy polityczne i ekonomiczne oraz podejmie działania zmierzające do likwidacji infrastruktury terrorystycznej w Autonomii Palestyńskiej³⁴.

Po śmierci Arafata władzę w OWP przejął jego wieloletni współpracownik Mahmud Abbas. W tym samym czasie zarząd Komitetu Centralnego Fatahu zdecydował, iż będzie on jedynym popieranym przez to ugrupowanie kandydatem na urząd prezydenta Autonomii Palestyńskiej. Datę wyborów prezydenckich wyznaczono na 9 stycznia 2005 r., kandydowało siedmiu polityków: Mahmud Abbas (Fatah), Bassam All Salhi (Palestyńska Partia Ludowa), Tayseer Khaled (Demokratyczny Front Wyzwolenia Palestyny), oraz czterech kandydatów niezależnych. W wyborach prezydenckich nie brali udziału kandydaci z Hamasu oraz islamskiego Dżihadu, ponieważ ich szanse na zwycięstwo

³² Kwartet - kwartet bliskowschodnich mediatorów złożony z USA, Unii Europejskiej, ONZ i Rosji, powołany w kwietniu 2002 roku na spotkaniu w Madrycie (Hiszpania). Utworzenie Kwartetu było reakcją na trwającą od 1,5 roku drugą intifadę i oznaczało uznanie, że rozwiązanie konfliktu izraelsko-palestyńskiego wymaga trwałego zaangażowania międzynarodowego z udziałem innych podmiotów niż tylko USA, dotychczas pełniących funkcję głównego mediatora na Bliskim Wschodzie. Najważniejszym produktem konsultacji w ramach Kwartetu była przedstawiona 30 kwietnia 2003 roku przez Biały Dom tzw. „mapa drogowa”, dane za: www.stosunkimiedzynarodowe.info/haslo,kwartet_bliskowschodni.

³³ K. Bojko, op. cit., s. 231-243.

³⁴ Ibidem.

były minimalne. W celu uniknięcia nieprawidłowości przy przeprowadzeniu wyborów, UE wysłała do Autonomii Palestyńskiej specjalną misję obserwacyjną³⁵. Wybory przebiegły zgodnie z prawem. Zgodnie z prognozami sondaży przedwyborczych zwyciężył Mahmud Abbas zdobywając 62,23% głosów³⁶. Władze izraelskie wyniki wyborów przyjęły ze spokojem. Mimo iż w czasie trwania kampanii wyborczej Abbas często stosował antyizraelską retorykę, postrzegano go jako polityka, z którym można prowadzić dialog polityczny. Podobne stanowisko wyraziła wspólnota międzynarodowa, która automatycznie zadeklarowała wsparcie polityczne i finansowe dla Autonomii, mające na celu wznowienie rozmów z Izraelem.

Pierwszą inicjatywą pokojową w której uczestniczył nowowybrany palestyński prezydent, było spotkanie z Arielem Szaronem podczas szczytu w Egipcie 8 lutego 2005 r. W rozmowach wziął także udział przedstawiciel Kwartetu do spraw procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie James Wolfensohn, którego zadaniem było podtrzymywanie dialogu politycznego między stronami, koordynacja ewakuacji żydowskich osiedli ze Strefy Gazy i części Zachodniego Brzegu Jordanu oraz pomoc w odbudowie palestyńskiej gospodarki po przejściu Strefy Gazy przez Palestyńczyków³⁷.

Wybory parlamentarne w Autonomii Palestyńskiej. 25 stycznia 2006 roku Palestyńczycy po raz drugi w historii wzięli udział w wyborach do Palestyńskiej Rady Legislacyjnej. Wyniki wyborów były zaskoczeniem zarówno dla samych Palestyńczyków jak i głównego konkurenta na scenie politycznej - partii Fatah. Zdziwienia i oburzenia nie kryło też środowisko międzynarodowe, przede wszystkim władze Izraela i USA. Wbrew przedwyborczym sondażom, przewidującym zwycięstwo Fatahu, Hamas zdobył większość głosów, co dało mu możliwość samodzielnego rządzenia. W 132 osobowym parlamencie Hamas zajął 74 miejsca, a Fatah 45 miejsc³⁸.

Naród palestyński głosując na Hamas wyraził swoje niezadowolenie z wszechogarniającej korupcji, bezprawia, braku porządku oraz ogólnej niewydolności organów państwowych. Przegrana Fatahu - partii rządzącej, uznawanej za synonim Autonomii Palestyńskiej spowodowana była porażką na gruncie społeczno – ekonomicznym, jak i w aspekcie negocjacji pokojowych

³⁵ J. Jarzabek, *Rozkład sił politycznych w Autonomii Palestyńskiej a wyniki wyborów z lat 1996- 2005.*, www.forum-ipe.org/images/pdf/jarzabek2_rozklad_sil.pdf, s.20-21.

³⁶ Ibidem, s. 21.

³⁷ Ibidem.

³⁸ R. Tonta, *Porozumienie z Mekki – szansą na wznowienie procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie?*, www.forum-ipe.org/images/pdf/tonta1_mekka.pdf, s. 1-2.

z Izraelem. Obietnice składane przez kolejne rządy Fatahu okazały się obietnicami bez pokrycia. Przez lata Palestyńczycy nie doczekali się ani własnego suwerennego państwa, ani trwałego, stabilnego układu pokojowego z Izraelem. Sytuację pogarszał dodatkowo fakt rozrastających się osiedli żydowskich, a tym samym utrata coraz większych obszarów ziemi³⁹. Ponadto, rozmowy pokojowe z Izraelem, prowadzone przez prezydenta Abbasa wywodzącego się z Fatahu, społeczeństwo traktowało jako współpracę z wrogiem, a fakt ewakuacji żydowskich osadników ze Strefy Gazy odebrany został jako sukces palestyńskiej polityki terroru, którą przede wszystkim reprezentował Hamas.

Wyniki wyborów postawiły społeczność międzynarodową w kłopotliwej sytuacji. Hamas doszedł do władzy poprzez demokratyczne wybory, wolne od zewnętrznych nacisków i zafałszowań. Przeprowadzenie wyborów po 10 latach przerwy, było inicjatywą silnie popieraną zarówno przez USA, jak i cały Kwartet Bliskowschodni. Oba podmioty wyraziły uprzednio zgodę na uczestnictwo Hamasu w wyborach. Co więcej, wielu analityków było zdania, że wybory w Palestynie mogłyby być przykładem dla innych państwa arabskich⁴⁰.

Reakcja Izraela, a w dalszej kolejności Kwartetu była jednak bezwzględna. Premier Izraela Ehud Olmert w oświadczeniu ogłoszonym w dniu ogłoszenia wyników wyborów, oznajmił iż „rząd Izraela nie będzie prowadził negocjacji z palestyńską administracją, jeśli w jej skład wejdzie uzbrojona organizacja terrorystyczna, wzywająca do zniszczenia Izraela”⁴¹.

Wobec nowego palestyńskiego rządu Izrael, Stany Zjednoczone oraz Unia Europejska zastosowały politykę izolacji na arenie międzynarodowej. Ponadto wykorzystywano wszelkie środki, które miały na celu osłabienie Hamasu, w tym finansowy środek nacisku. Biorąc pod uwagę zależność Autonomii Palestyńskiej od funduszy z podatków i ceł, przekazywanych przez Izrael oraz darowizn otrzymywanych od społeczności międzynarodowej, czy pomocy humanitarnej, była to najlepsza metoda na „ukaranie” Hamasu⁴².

Oprócz społeczności międzynarodowej, sposobu na zdyskredytowanie Hamasu w oczach Palestyńczyków zaczęli poszukiwać upokorzony porażką Fatah. Chcąc szybko odzyskać utraconą władzę radykalni członkowie Fatahu wysuwali postulaty o rozwiązaniu parlamentu i przeprowadzeniu nowych wyborów, wprowadzeniu stanu wyjątkowego czy przewrocie wojskowym. Prezydent Abbas nie zdecydował się jednak na otwartą konfrontację z Hamasem ponie-

³⁹ J. Bury, *Wybory w Autonomii Palestyńskiej- implikacje międzynarodowe*, www.pism.pl/biuletyny/files/349.pdf.

⁴⁰ R. Tonta, *op. cit.*, s. 1-2.

⁴¹ *Ibidem*, s. 2.

⁴² *Ibidem*.

waż miał świadomość ułomności władzy jaką posiadał będąc głową państwa. W takim wypadku zaakceptował rząd utworzony przez Hamas, podejmując równocześnie szereg kroków w celu koncentracji władzy w jego ręku.

Nowy rząd, rozpoczynając pełnienie swoich funkcji, znalazł się w niezwykle trudnym położeniu. W założeniach prognostycznych najlepszym wynikiem jakiego spodziewał się Hamas w wyborach było drugie miejsce, które dawałoby możliwość kontrolowania poczynań rządu. Pełna wygrana oraz fiasko rozmów koalicyjnych z Fatahem oznaczały konieczność samodzielnego stawienia czoła problemom takim jak: sankcje ekonomiczne, bojkot dyplomatyczny, czy konflikt polityczny z Fatahem. Zdaniem wielu komentatorów, przejmując władzę, Hamas otrzymał nie tylko pusty skarbiec, ale również został „generałem bez armii”⁴³.

Pierwszymi decyzjami prezydenta Abbasa po wyborze nowych władz było ustanowienie na podstawie prezydenckich dekretych nowego urzędu sekretarza generalnego, który był odpowiedzialny za nadzór nad instytucjami kontroli finansowej oraz pracownikami zatrudnianymi przez Autonomię Palestyńską. Sekretarz podlegał bezpośrednio prezydentowi, dając mu w ten sposób możliwość samodzielnego decydowania o przyjęciach i zwolnieniach pracowników. Kolejną decyzją było powołanie nowego, dziewięcioosobowego trybunału Konstytucyjnego, do którego kompetencji należało rozwiązywanie sporów na linii prezydent - parlament, jeśli zostałyby one uznane za niekonstytucyjne⁴⁴.

Za szczególnie kontrowersyjne uznano decyzje prezydenta dotyczące organów bezpieczeństwa. Abbas powołał lojalnego mu człowieka na stanowisko dyrektora generalnego bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach ministerstwa spraw wewnętrznych, który miał być odpowiedzialny wyłącznie przed prezydentem. Ponadto w skład sił bezpieczeństwa wchodził członkowie Fatahu, lojalni prezydentowi. W takim wypadku uzyskanie nad nimi realnej władzy przez Hamas było niemożliwe⁴⁵.

W odpowiedzi na decyzje M. Abbasa, Hamas odwołał się do zapisów konstytucji, która stanowiła, iż ministerstwo finansów oraz informacji podlega bezpośrednio premierowi, w związku z czym dekrety prezydenta w tym zakresie uznano za niekonstytucyjne. Ponadto podczas inauguracyjnej sesji nowego parlamentu, deputowani Hamasu rozwiązali nowopowstały Trybunał Konstytucyjny i wycofali nominacje sędziowskie. Kolejną decyzją, było utworzenie przez ministra spraw wewnętrznych Saida Sijam odrębnej jednostki bezpieczeństwa tzw. „sił wykonawczych”, lojalnej wyłącznie wobec Hamasu.

⁴³ *Ibidem*, s. 4.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 3.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 4.

Utworzenie nowej formacji spotęgowało zaostrzenie konfliktu na linii Fatah - Hamas. Konsekwencją wydawanych decyzji było powstanie dwóch jednostek militarnych podległych dwóm odrębnym ośrodkom, w wyniku takiej sytuacji coraz częstsze stawały się zamachy na wysokich przedstawicieli służb bezpieczeństwa, a także starcia zbrojne na ulicach Strefy Gazy⁴⁶.

Zakończeniu konfliktu miał służyć Dokument Pojednania Narodowego, stworzony w maju 2006 roku przez pięciu powszechnie znanych i szanowanych Palestyńczyków, przebywających w izraelskich więzieniach. Dokument składał się z preambuły oraz osiemnastu punktów, które miały stanowić podstawę do wypracowania kompromisu między rywalizującymi ugrupowaniami. Szczyt na idea została szybko wykorzystana przez strony sporu do osiągnięcia własnych celów. Prezydent Abbas wezwał Hamas do natychmiastowego przyjęcia „inicjatywy więźniów”, w wypadku odmowy zagroził poddaniem dokumentu pod ogólnonarodowe referendum, które w rzeczywistości miało na celu dowieść braku społecznego poparcia dla Hamasu. Ostatecznie prezydent Abbas zrezygnował z referendum i zgodził się na przedyskutowanie z Hamasem dyskusyjnych dla niego fragmentów dokumentu. Na drodze do osiągnięcia porozumienia stanął incydent porwania izraelskiego żołnierza Gilada Shalita, który spowodował brutalną reakcję armii izraelskiej, tym samym odsuwając w czasie kwestie utworzenia Rządu Jedności Narodowej⁴⁷.

Kolejne rozmowy w sprawie utworzenia rządu podjęto we wrześniu 2006 roku. Strony konfliktu zgodziły się aby Dokument Pojednania Narodowego stał się podstawą dla działania nowego gabinetu. Prezydent Abbas postulował dodatkowo, aby Hamas uznał Organizację Wyzwolenia Palestyny za jedyny organ, odpowiedzialny za negocjowanie układów międzynarodowych. Względne porozumienie zepsuła wizyta Abbasa w Stanach Zjednoczonych, gdzie prezydent wygłosił przemówienie przed Zgromadzeniem Ogólnym ONZ, w którym starał się udowodnić, iż program nowopowstałego rządu stoi w zgodzie z kryteriami postawionymi przez Kwartet Bliskowschodni, oraz że podstawą narodowego kompromisu będzie „arabski plan pokojowy”. W rezultacie został on mocno skrytykowany przez działaczy Hamasu, a wypracowany kompromis został zerwany zanim de facto wszedł w życie⁴⁸.

Kolejną próbą nawiązania współpracy między rywalizującymi ugrupowaniami były negocjacje prowadzone z udziałem króla Arabii Saudyjskiej Abd Allaha, w najświętszym mieście islamu, Mekce. Rozmowy prowadzone były

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem, s. 5.

⁴⁸ Ibidem.

od 6 do 8 lutego 2007 roku i zakończyły się podpisaniem tzw. Deklaracji Mekkańskiej dla Pojednania Narodowego. W dokumencie strony wezwały do „powstrzymania dalszego rozlewu krwi, przy użyciu wszelkich metod”. Istotę jedności narodowej określono jako „fundament narodowej niezłomności”. Najważniejsze zapisy deklaracji dotyczyły: utworzenia Rządu Jedności Narodowej, przeprowadzenia reform w Organizacji Wyzwolenia Palestyny w zgodzie z wcześniejszymi porozumieniami z Damaszku i Kairu. Ponadto prezydent Abbas wezwał premiera Haniję do utworzenia nowego rządu, przy czym teki ministerialne miały być rozdzielone między Fatah i Hamas⁴⁹.

Program jedności narodowej w sposób bezpośredni nawiązuje do przyjętego rok wcześniej Dokumentu Pojednania Narodowego, opartego na „inicjatywie więźniów”. Rząd zobowiązał się chronić najwyższe interesy narodowe Palestyńczyków, w zgodzie z rezolucjami Palestyńskiej Rady Narodowej, konstytucją, Dokumentem Pojednania Narodowego oraz rezolucjami przyjętymi przez Ligę Państw Arabskich. Rząd musiał także uznać wyłączną odpowiedzialność za prowadzenie negocjacji pokojowych przez OWP i prezydenta, jednak porozumienie końcowe miało być przedstawione do ratyfikacji Palestyńskiej Radzie Narodowej, lub w tej sprawie przewidywano przeprowadzenie ogólnonarodowego referendum⁵⁰.

Mimo licznych deklaracji dobrej woli, od początku współpraca na linii Hamas - Fatah nie układała się pomyślnie. Pierwszym symptomem konfliktu w ramach rządu, było podporządkowanie wszystkich palestyńskich sił bezpieczeństwa prezydentowi Abbasowi. Fakt ten, został zinterpretowany jako kolejna próba wzmocnienia władzy prezydenckiej. Ponadto, na niekorzyść nowego rządu działało utrzymanie blokady ekonomicznej przez społeczność międzynarodową⁵¹.

Sytuacja konfliktowa zaostrzała się za dnia na dzień. Jej podłożem była nędza, międzynarodowa izolacja oraz desperacja prawie półtoramilionowej społeczności zamieszkującej Strefę Gazy. Kulminacją konfliktu stał się wybuch walk 12 czerwca 2007 roku i przejście dwa dni później całkowitej kontroli nad Strefą Gazy przez Hamas. W obawie przed wybuchem wojny domowej, prezydent Abbas rozwiązał 14 czerwca funkcjonujący niespełna 3 miesiące Rząd Jedności Narodowej, wprowadzając jednocześnie stan wyjątkowy. Decyzjom prezydenta nie podporządkował się Hamas, tym samym doszło do wznowienia walk między formacjami militarnymi podległymi stronom konfliktu. W ich wyniku nieliczne oddziały bezpieczeństwa wywodzące się z Fatahu zostały

⁴⁹ Ibidem, s. 1.

⁵⁰ Ibidem, s. 6.

⁵¹ Ibidem, s. 6-7.

rozbite, bądź zbiegły na terytorium Egiptu. W konsekwencji Hamas przy pomocy swych bojówek przejął całkowitą kontrolę na Strefą Gazy, co doprowadziło de facto do rozpadu Autonomii Palestyńskiej na dwa obozy - Fatahu, umiejscowiony w Zachodnim Brzegu Jordanu oraz Hamasu w Gazie⁵².

Pomimo kryzysu w Autonomii Palestyńskiej, upadek rządu Hamasu został dobrze przyjęty przez społeczność międzynarodową, w tym Izrael, Stany Zjednoczone i Unię Europejską. Powołany przez prezydenta nowy tymczasowy rząd, wywodzący się z Fatahu został zaakceptowany na arenie międzynarodowej, tym samym zakończono 15 miesięczną izolację ekonomiczną spowodowaną dojściem do władzy Hamasu, uważanego powszechnie za organizację terrorystyczną. Ponadto pozbawienie Hamasu władzy w opinii ekspertów stwarzało możliwość na ponowne podjęcie negocjacji pokojowych z Izraelem⁵³.

Jak wykazały przyszłe wydarzenia przejęcie kontroli przez Hamas nad Strefą Gazy, przy jednoczesnym, dalszym bojkocie finansowym ze strony społeczności międzynarodowej doprowadziło do współpracy Hamasu z innymi organizacjami terrorystycznymi. Ponadto szukając politycznego i finansowego wsparcia Hamas nawiązał kontakt z Iranem, co pozwoliło mu na rozbudowywanie arsenału militarnego, wykorzystanego późniejszym czasie na atakowanie terytorium Izraela. W konsekwencji doprowadziło to do przeprowadzenia w grudniu roku 2008 izraelskiej akcji „Płynny Ołów” mającej na celu osłabienie pozycji Hamasu oraz likwidację jego dowództwa⁵⁴.

Uwagi końcowe

Istota konfliktu izraelsko-palestyńskiego od lat koncentruje się wokół tych samych spornych kwestii. Należą do nich m.in. status Jerozolimy, granica przyszłego państwa palestyńskiego, czy powrót palestyńskich uchodźców. Wobec tak wielu skomplikowanych kwestii pomiędzy stronami konfliktu osiągnięcie kompromisu bez pomocy z zewnątrz jest niemożliwe. Dlatego też w proces pokojowy włączone są inne podmioty międzynarodowe, takie jak państwa, należy tu wymienić Stany Zjednoczone, jako głównego mediatora na Bliskim Wschodzie, oraz organizacje międzynarodowe, takie jak Unia Europejska, czy ONZ. Na potrzeby rozwiązania konfliktu stworzono także specjalny twór o nazwie Kwartet Bliskowschodni. Wysiłki społeczności międzynarodowej do-

⁵² J. Bury, *Rozłam w Autonomii Palestyńskiej- implikacje regionalne i międzynarodowe*, www.pism.pl/biuletyny/files/20070621_441.pdf.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ J. Bury, *Kryzys w Strefie Gazy- stan i perspektywy przezwyżyczenia*, www.pism.pl/biuletyny/files/20070906_453.pdf.

prowadzały często do chwilowej deeskalacji konfliktu i ponownych negocjacji. Jednakże wśród przeszkód w wypracowaniu porozumienia stoją nie tylko kwestie sporne, ale także sytuacje wewnętrzne w Izraelu i Autonomii Palestyńskiej. Jak pokazuje historia uzyskanie porozumienia było niemożliwe ze względu na zmianę opcji politycznej w państwach skonfliktowanych.

Konflikt izraelsko-palestyński po 2004 roku wszedł w kolejną fazę. Jak dotąd wszelkie zabiegi mediacyjne i negocjacyjne z udziałem państw trzecich nie przyniosły rezultatu, wręcz przeciwnie, niejednokrotnie wprowadzały konflikt w fazę eskalacji. Porozumienie pokojowe wydaje się być odległym w czasie, jeśli społeczność międzynarodowa nie podejmie wspólnego wysiłku na rzecz zbudowania pokoju na Bliskim Wschodzie.

Prawa człowieka w stosunkach międzynarodowych - istota i ochrona

Uwagi wstępne

Prawa człowieka to jedno z podstawowych haseł używanych w życiu społecznym i politycznym. W języku polskim prawo to: „ogół przepisów, norm prawnych regulujących stosunki między ludźmi” lub „to, co komu przysługuje, czego się można domagać”.¹ W pierwszym znaczeniu chodzi o prawo w sensie przedmiotowym, w drugim o prawo podmiotowe. Nauki prawnicze z kolei, definiują prawo jako „system norm prawnych, regulujących określone stosunki społeczne, norm pochodzących od państwa, zabezpieczonych możliwością użycia przez państwo środków przymusu”.²

Prawa człowieka, to szczególny rodzaj praw podmiotowych. W konstytucjonalizmie termin ten ma konotacje aksjologiczne. Oznacza się nim najczęściej podstawowe i pochodne sytuacje prawne obywateli (uprawnienia, kompetencje, itp.), w skład których wchodzi roszczenie prawne. Tak więc prawo podmiotowe istnieje tylko wówczas, gdy zostały stworzone instrumenty prawne jego ochrony.³

Źródłem praw człowieka nie jest państwo i tworzony przez nie określony system prawny lecz prawo naturalne, zgodnie z którym podstawą praw człowieka jest pierwotna wobec państwa, godność i wolność istoty ludzkiej. Na przestrzeni wieków niejednokrotnie dokonywano łamania tej kategorii praw. Działo się to zarówno w czasach starożytnych przy systemie niewolniczym, w czasach feudalnych, kapitalistycznych, komunistycznych, a także dzisiaj, nawet w państwach, które szczytą się mianem demokratycznych.

W 1999 r. Bronisław Geremek stwierdził: „żaden człowiek nie jest wyspą i nie jest nią też żadne państwo. Gwałcenie ludzkich praw nie jest wewnętrzną sprawą jakiegokolwiek rządu. Jest wewnętrzną sprawą ludzkości, a ludzkość ma prawo wtrącać się w swoje własne sprawy wewnętrzne”.⁴ Dlatego od wielu lat państwa

¹ *Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1994, s. 702.

² Z. Krukowski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2000, s. 12.

³ W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003, s. 159.

⁴ Wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP profesora Bronisława Geremka na pięćdziesiątej piątej sesji Komisji Praw Człowieka ONZ, Genewa, 23 marca 1999 roku, za relacją: *Żadne państwo nie jest wyspą*, „Gazeta Wyborcza”, 24 marca 1999.

demokratyczne walczą o przestrzeganie praw człowieka na całym świecie.

Zarówno kiedyś jak i dzisiaj, w XXI wieku, prawa człowieka często ulegają prymatowi interesów gospodarczych i politycznych. Amnesty International w swoim raporcie podaje, że „europejskie kraje mają tendencję do stawiania swoich interesów gospodarczych przed ideami zawartymi w Deklaracji Praw Człowieka”⁵. Wiodącą rolę odgrywają tutaj Chiny, które są postrzegane jako otwierający się przed państwami Unii Europejskiej i Stanami Zjednoczonymi rynek z miliardem potencjalnych konsumentów. Podobne zastrzeżenia budzi również sytuacja w Algierii, Turcji, Kambodży, Birmie, krajach afrykańskich, a nawet USA.

Charakterystyka fundamentalnych praw człowieka

Rozważania dotyczące praw człowieka rozpocząć należy od dokonania pewnej systematyki pojęciowej, co z uwagi na bogactwo definicji z tego zakresu nie jest zadaniem łatwym. Najczęściej prawa człowieka rozumiane są jako konkretne uprawnienia jednostki przysługujące jej od chwili narodzin, nie obwarowane żadnymi wymogami, a wynikające jedynie z samego faktu bycia człowiekiem⁶. Uważa się, że przysługują każdemu człowiekowi bez względu na jego przynależność państwową, etniczną czy wyznaniową, a także bez względu na to, jaką zajmuje pozycję w społeczeństwie⁷. Prawa człowieka mają charakter podstawowy, tzn., że nie trzeba ich uzasadniać, powołując się na jakiegokolwiek inne prawa. W wyjątkowych sytuacjach mogą jednak podlegać pewnym ograniczeniom, stąd też nie można mówić o ich absolutnym charakterze⁸.

Nie ma jednej uniwersalnej definicji praw człowieka. Wynika to przede wszystkim z dynamiki rozwoju tej dziedziny prawa i nieustannie zachodzących przemian w życiu społeczno-politycznym świata. Sam termin „prawa człowieka” po raz pierwszy użyty został ponad dwieście lat temu we Francji w edykcie królewskim z 1776 r. deklarującym prawo do pracy jako „niezbywal-

⁵ J. Zieliński, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, www.demopol.net/biblioteka/prawa.pdf

⁶ Prawo człowieka nie należy mylić z prawami i wolnościami obywatelskimi. Te drugie bowiem związane są ze stosunkiem państwa od obywatela i każdej osoby przebywającej na jego terenie. Prawa obywatelskie wyprowadzane są z aktualnych regulacji normatywnych kraju i stricte służą ochronie interesów jego obywateli. Prawa obywatelskie są prawami o charakterze publicznym, to znaczy, że regulują stosunki między jednostką, a państwem, a nie skupiają się na relacjach pomiędzy samymi obywatelami. Obecnie, w związku z rozwojem prawa międzynarodowego rozróżnienie między prawami obywatelskimi i prawami człowieka powoli traci na znaczeniu. Prawami obywatelskimi są przykładowo: prawo do pracy, prawo do nauki, prawo wyborcze. Wolności obywatelskie z kolei to takie uprawnienia obywatela danego państwa, dla których prawo określa ich granice: wolność sumienia i wyznania, wolność słowa, wolność zgromadzeń.

⁷ Por. J. Zieliński, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, www.poszukiwania.files.wordpress.com/2008/07/prawa.pdf

⁸ Szerzej na ten temat: *Prawa człowieka i systemy ich ochrony*, red. B. Banaszak Wrocław 1995, s. 36.

ne prawo człowieka”. Natomiast do jego upowszechnienia przyczyniła się Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela – „Declaration des droits de l’homme et du citoyen” z 1789r. W 1794 r. pojawiło się wyrażenie „Die allgemeinen Rechte des Menschen” w Ogólnokrajowym Prawie Pruskim, zaś prezydent Jefferson w swoim orędziu z grudnia 1806 r. w związku ze zbliżającym się w 1808 roku konstytucyjnym zakazem importu niewolników do Stanów Zjednoczonych, gratuluje swoim rodakom zaprzestania uczestniczenia „in those ‘violations of human rights’”. W Polsce terminem „prawa człowieka” posługiwali się już Stanisław Staszic czy Hugo Kołłątaj⁹.

W celu usystematyzowania informacji dotyczących definicji praw człowieka zostanie w tym miejscu przytoczonych kilka z nich, najczęściej cytowanych w literaturze:

- „Prawa człowieka to kwalifikowana postać praw i wolności jednostki, służących ochronie ich interesów, przypisywanych każdej osobie ludzkiej, niezależnie od przynależności państwowej i od jakichkolwiek cech różnicujących. Źródłem tak rozumianych praw człowieka nie jest państwo i tworzony przez nie określony system prawny, lecz prawo naturalne, zgodnie z którym podstawą większości praw jednostki jest przyrodzona godność istoty ludzkiej. To dzięki niej prawa człowieka mają charakter ponadpaństwowy (pierwotny), niezbywalny i nienaruszalny”¹¹.
- „Prawa człowieka - zespół praw i wolności, które przysługują każdemu człowiekowi bez względu na rasę, płeć, język, wyznanie, przekonania polityczne, pochodzenie narodowe i społeczne, majątek itp. Prawa człowieka są prawami o charakterze moralnym, zbiorem postulatów domagających się poszanowania wartości najcenniejszych dla człowieka, takich jak życie, godność, wolność, swobodny rozwój”¹².
- „Prawa człowieka, prawa pierwotne w stosunku do państwa, przysługujące każdemu człowiekowi, bez względu na jego przynależność państwową, czy pozycję w społeczeństwie. Taki sens tego pojęcia można wyprowadzić z wielu aktów prawnych. Przykładem może być francuska Deklaracja praw człowieka i obywatela z 1789 roku, w której stanowi się o <naturalnych, niezbywalnych, świętych prawach człowieka>, czy

⁹ R. Szawłowski, *Prawa człowieka a Polska*, Warszawa 1982, s. 11.

¹⁰ Por. np. H. Kołłątaj, *Wybór pism politycznych*, Wrocław 1952, str. 149, cyt. za: E. Smok, *Ewolucja koncepcji i doktryny ochrony praw człowieka w Europie i wkład w tę problematykę Polaków*, www.sod.ids.czest.pl/publikacje/l387/l387.pdf

¹¹ J. Myśk, *Prawa człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2000, nr 7, s. 192.

¹² Wielka Internetowa Encyklopedia Multimedialna.

niektóre akty prawa międzynarodowego (...). Sam termin <prawa człowieka> powstał w okresie oświecenia. Po raz pierwszy w akcie prawnym użyty został w Bill of Rights Wirginii z 1776 roku i już wówczas obejmował prawa pierwotne w stosunku do państwa i społeczeństwa¹³.

Jak widać, nie ma jednej uniwersalnej definicji praw człowieka. Niemniej jednak, przytoczone powyżej definicje, mimo, że nie są jednoznaczne, to dają podstawę do stwierdzenia, że w kształtowaniu konstytucyjnego katalogu praw podstawowych najistotniejszą rolę odgrywa kryterium podmiotowe, stawiające człowieka i jego godność w centrum rozważań.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy generacje praw człowieka. Pierwsza z nich dotyczy praw fundamentalnych, obywatelskich i politycznych. Druga rozszerza tradycyjne pojęcie praw człowieka o prawa socjalne, ekonomiczne i kulturalne, takie jak prawo do wolności od głodu, prawo pracy w sprawiedliwych i godnych warunkach, prawo opieki nad rodziną, prawo do nauki, prawo do udziału w życiu kulturalnym. Trzecia generacja zawiera prawa solidarności: prawo do pokoju, prawo do rozwoju, prawo do środowiska naturalnego, prawo do komunikowania się, prawo do wspólnego dziedzictwa ludzkości, prawo do pomocy humanitarnej¹⁴. Wszystkie trzy generacje łącznie tworzą kompleksowy katalog podstawowych praw człowieka, systematycznie zresztą uzupełniany wraz z dynamicznie następującymi zmianami cywilizacyjnymi. Warto jeszcze nadmienić, że w ostatnim czasie coraz częściej w literaturze pojawia się pojęcie praw człowieka czwartej generacji, które miałyby obejmować kwestie regulowane przez prawo międzynarodowe np. prawo do obywatelstwa¹⁵.

Prawa człowieka stanowią dziedzinę prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, której podstawowym celem jest ochrona indywidualnych praw i wolności osoby ludzkiej¹⁶. Warto jednocześnie dodać, że w praktyce ciężko jest oddzielić prawa od wolności, bowiem często te same uprawnienia mogą być określane jako prawa, a innym razem już jako wolności. Jest to o tyle istotne, gdyż rozróżnienie takie nie pozostaje bez wpływu na konsekwencje prawne korzystania czy łamania praw człowieka. Wolności bowiem nie wynikają z żadnych dokumentów rangi aktów prawnych (tzw. prawa podmiotowe), które jedynie określają pewne granice ich stosowania.¹⁷

¹³ M. Gawlik, *Krótkie dzieje praw człowieka*, www.racjonalista.pl/pdf.php/s,5089

¹⁴ R. Kuźniar, *O prawach człowieka*, Warszawa 1992, s. 132-137.

¹⁵ Por. np. B. Banaszek, A. Biszyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszuski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2005, s. 80-83; B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 189-194.

¹⁶ Por. R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 12.

¹⁷ Ibidem, s. 14.

Prawa człowieka mają swoje źródło nie w ustawodawstwie państwowym i tworzonym przez nie systemie prawnym, lecz w prawie naturalnym, zakładającym, że podstawą wszelkich praw człowieka jest przyrodzona, pierwotna wobec państwa, godność i wolność istoty ludzkiej. W literaturze prawom człowieka przypisuje się charakter:

- przyrodzony - istnieją niezależnie od systemu prawnego i przysługują każdej osobie z racji urodzenia. Bez znaczenia jest tutaj miejsce narodzin, rasa, wyznanie religijne. Prawa tej kategorii stanowią część człowieczeństwa każdej osoby. Dzięki temu, jak twierdzi M. Piechowiak, „w razie naruszenia praw człowieka można odwoływać się, jak w przypadku naruszenia innych praw moralnych, do sumienia, poczucia sprawiedliwości, opinii publicznej, czy powszechnie panujących zwyczajów społecznych”¹⁸;
- niezbywalny - człowiek nie może się zrzec swoich praw, zrezygnować z nich czy ich odsprzedać. Stanowią one integralną część osoby. Jakikolwiek oświadczenie np. o rezygnacji z prawa wolności i oddanie się w niewolę jest od początku bezskuteczne, nieważne¹⁹;
- nienaruszalny – żaden podmiot nie ma prawa ingerować w te prawa, ograniczać ich, rozdzielać. Mało tego każde państwo obowiązane jest stworzyć dostateczne warunki ich ochrony i realizacji;
- powszechny (fundamentalny) - przysługują bez wyjątku każdemu człowiekowi, niedopuszczalne jest uzależnianie ich istnienia od przynależności państwowej, koloru skóry, czy też od wyznawanej religii. W literaturze słusznie podkreśla się, że w obrębie praw człowieka nie można np. mówić o prawach mniejszości narodowych, ale o prawach osób należących do mniejszości narodowych, podobnie - nie o prawach inwalidów jako grupy, lecz o prawach każdego inwalidy z osobna²⁰. Poza tym, nie wymagają one żadnego uzasadnienia formalnego. Jako takie, stanowią część naszego człowieczeństwa. Aby uzyskać ich ochronę, wystarczy powołać się na to, że jakiś byt jest człowiekiem, uzasadnień wymagają odstępstwa od tych praw²¹;
- podstawowy - stanowią minimum uprawnień, jakie przysługują jednostce, minimum (podstawę), bez którego człowiek nie mógłby ko-

¹⁸ M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka*, Lublin 2000, s. 29.

¹⁹ M. Nowicki, *Co to są prawa...op. cit.*

²⁰ Ibidem.

²¹ W. Osiatyński, *Wprowadzenie... op. cit.*

rzystać z innych praw. W literaturze podkreśla się, że są one niezbędne do zagwarantowania innych praw obywatelskich, „które mają najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia interesów obywateli i państwa”²². „Rozstrzygają o pozycji jednostki w danym państwie, bowiem są niezbędne dla realizacji i zagwarantowania innych praw”²³;

- ewolucyjny - nie tworzą katalogu zamkniętego, ale ich systematyka ciągle ulega dynamicznym zmianom, co wynika z nieustannego rozwoju techniki i przemian społeczno-kulturowych zachodzących w świecie. Zjawiska te powodują, że wyłaniają się nowe prawa np. w obszarze biomedycyny, niezbędne dla ochrony godności człowieka. To właśnie dzięki ewolucyjnemu charakterowi tej kategorii praw, mogą one być skutecznie chronione²⁴.

Warto jeszcze dodać, że większość praw materialnych nie ma charakteru bezwzględny. Oznacza to, że w sytuacji, gdy kolidują z innymi wartościami, takimi jak np. dobro państwa, czy porządek publiczny, można je ograniczyć. Przykładowo - pozbawienie wolności jest sprzeczne z prawem do wolności osobistej, zakaz propagandy rasistowskiej czy podżegania do buntu ogranicza swobodę poglądów, niektóre działania policji i władz śledczych naruszają prawo do prywatności itd., jednak niekiedy tego typu działania są konieczne. W każdym jednak przypadku ważne jest, by tego typu ingerencje w sferę praw osobistych nie były samowolne, nie naruszały procedur prawnych i ograniczały się jedynie do przypadków najpoważniejszych. Jedynym wyjątkiem są tutaj wolność od tortur i wolność od niewolnictwa, których nie można ograniczyć w żadnych okolicznościach²⁵.

Ewolucja międzynarodowej ochrony praw człowieka

Ochrona praw człowieka ma swój początek w starożytności. Najstarszym aktem prawnym regulującym tę kwestię jest Kodeks Hammurabiego. Powstał on na przełomie XVIII/XVII w. p.n.e. za panowania króla babilońskiego - Hammurabiego, w celu kompleksowej regulacji obowiązującego do tej pory prawa zwyczajowego. Zawarte w nim regulacje miały charakter kazuistycz-

²² Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 213.

²³ W. Sokolewicz, *O socjalistycznej koncepcji podstawowych praw i obowiązków obywateli*, Studia prawnicze 1978, nr 2, s. 4.

²⁴ B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 186-187.

²⁵ To, czy ograniczając prawa nie naruszono tych czterech warunków, bada Europejski Trybunał Praw Człowieka.

ny, a system kar opierał się na zasadzie talionu.²⁶ W słynnym *Kodeksie* władzy królewskiej przypisuje się rolę strażnika sprawiedliwości, chroniącego „słabych przed złymi uczynkami silnych”.

W starożytnej Grecji rozwój tej idei dokonywał się na gruncie etyki, stanowiącej część filozofii, myśli społecznej. To właśnie Grecy sofisci i stoicy jako pierwsi głosili hasła naturalnej wolności i równość ludzi oraz wyższości praw naturalnych nad stanowionymi. Już w V wieku p.n.e. w doktrynie demokracji ateńskiej można odnaleźć takie hasła jak wolność czynu i słowa w granicach prawa oraz równość praw tych, którzy byli obywatelami²⁷.

Ideę konieczności ochrony praw człowieka oraz ich wrodzonego i niezbywalnego charakteru możemy także odnaleźć we wczesnej tradycji judeo-chrześcijańskiej. *Talmud* i *Nowy Testament* przeniknięte są ideałami równości, sprawiedliwości i pokoju. Szczególnie wyraźnie widać to w listach św. Pawła do Galatów: „Nie ma więcej ni Żyda, ni Greka, ni niewolnika, ni człowieka wolnego, ani mężczyzny, ani kobiety, ponieważ wszyscy jesteście jedno w Jezusie Chrystusie”²⁸ i nieco dalej „Bo wy do wolności zostaliście powołani, bracia”²⁹.

Dwanaście wieków później chrześcijański wybitny teolog św. Tomasz z Akwinu nauczał, że prawa człowieka stanowią nieodłączną część ludzkiej natury i posiadają znacznie wyższą wartość, niż prawo stanowione przez państwo, dlatego też wszelkie prawo stanowione musi pozostawać w zgodzie z prawem naturalnym, pochodzącym od Boga, bowiem w innym przypadku nie będzie posiadało żadnej mocy. Właśnie w tym duchu, w 1215r., Jan bez Ziemi wydał w Anglii Wielką Kartę Swobód – Magna Charta Libertatum.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w okresie średniowiecza Polska należała do tych nielicznych krajów ówczesnej Europy, w których kwestia praw człowieka była nie tylko przedmiotem dyskusji, ale realnym elementem życia codziennego. Dla przykładu można tu podać zasadę: „neminem captivabimus nisi iure victum” (nikogo nie uwięzimy bez wyroku sądowego), uzyskaną przez szlachtę przywilejami z lat 1425 -1433 czy głoszoną przez Pawła Włodkowica, rektora Wszechnicy Jagiellońskiej, w trakcie soboru w Konstancji w latach 1414 -1415 doktrynę tolerancji religijnej³⁰.

Renesans to okres odejścia od teocentryzmu i wszelkich wyjaśnień stawiających Boga w centrum istnienia, na rzecz antropocentryzmu, a co za tym idzie – uwielbienia dla człowieka jako indywidualności. Jednocześnie jest to

²⁶ Szerzej na ten temat: B. Lesiński, W. Rozwadowski, *Historia prawa*, Warszawa-Poznań 1985, s. 22.

²⁷ M. Talarczyk, *Historia praw człowieka*; www.kuratorium.katowice.pl/userfiles/.../Historia_praw_czlowieka

²⁸ B. Banaszak, *Prawa ...op.cit.*, s. 33.

²⁹ M. Gawlik, *Krótkie...op.cit.*

³⁰ M. Talarczyk, *Historia...op.cit.*

okres funkcjonowania dwóch idei – prawa naturalnego zakładającego, iż ludzie żyjący przed uformowaniem współczesnych skupisk ludzkich bez przeszkód korzystali z nieodłącznie przynależnych im praw: do życia, do wolności, do równości, a także do własności oraz teorii umowy społecznej, która niejako stanowiła uzupełnienie idei praw naturalnych³¹.

W drugiej połowie XVIII wieku wybuchają wielkie rewolucje społeczne - amerykańska i francuskiej, które stanowią przełomowy moment w dotychczasowych dziejach praw człowieka. Dotychczasowe czysto teoretyczne rozważania doktrynalne zaczynają przybierać formy realnie istniejącego prawa.

Fundamentalne znaczenie dla ochrony praw człowieka miały francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela (1789 r.) oraz amerykańska Deklaracja Niepodległości Stanów Zjednoczonych z 1776 r. opierające się na założeniach XVII – wiecznych szkół prawa naturalnego podkreślających, że już ludzie pierwotni potrafili w pełni korzystać z nieodłącznych ich człowieczeństwu praw: do życia, wolności, czy własności. W wyniku umowy jednostka organizacyjna jaką jest państwo otrzymało uprawnienia władcze, a w zamian za to, zobowiązało się do ochrony interesów swoich obywateli³².

Kolejny etap ewolucji praw człowieka związany jest z początkami prawa humanitarne (XIX w.) i jednoczesnym rozszerzaniem katalogu praw politycznych z poszanowaniem zasady równości obywateli³³. Jest to zarówno wzbogacenie doktryny praw człowieka, jak poszerzenie horyzontalne ich obowiązywania, bowiem rozchodzą się one po całej Europie wraz z wojskami napoleońskimi i odbijają nieodwracalne piętno na społeczeństwach, do których docierają. Okres po Kongresie Wiedeńskim w 1815 r. to czas, w którym prawa człowieka określa się jako podstawowe prawa obywatelskie. Dla przykładu można podać tutaj chociażby Konstytucję Królestwa Polskiego z 1815 r., bawarską z 1818 r., konstytucję belgijską z 1831 r., obowiązującą zresztą do dnia dzisiejszego, czy konstytucję francuską z 1848 r.³⁴

W XX wieku możemy już mówić dosłownie o międzynarodowej ochronie praw człowieka. Pierwsza połowa tego okresu, to okres bardzo trudny – rozwój ideologii totalitarnych, komunizmu i faszystów, które nie tolerowały wolności

³¹ *Prawa człowieka*, red. K. Koszewska, Warszawa 2002, s. 15.

³² T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997, s. 63.

³³ Rozwój praw politycznych polegał przede wszystkim na poszerzaniu zakresu podmiotów uprawnionych do czynnego i biernego uczestnictwa w wyborach parlamentarnych. Jak bowiem wiadomo, przez długi czas kobiety całkowicie pozbawione były tego przywileju, co uległo zmianie dopiero po II wojnie światowej. Jako pierwsze reformę tę zastosowały Belgia, Francja, Jugosławia i niektóre kantony szwajcarskie. Więcej na ten temat: W. Osiatyński, *Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka*, [w:] *Szkola praw człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 1996, s. 6.

³⁴ R Szawłowski, *Prawa człowieka a Polska*, Warszawa 1982, s. 17.

jednostki i za wszelką cenę zmierzały do podporządkowania wszystkich sfer życia obywateli władzy państwowej. Katalog wypracowanych na przestrzeni wieków praw zastąpiono szeregiem obowiązków opartych na bezgranicznym posłuszeństwie państwu i partii. O jakiegokolwiek wolności słowa, czy wyrażania poglądów nie można było nawet mówić, a wszelkie próby buntu przeciw nowemu porządkowi były bardzo szybko i krwawo tłumione³⁵.

Po zakończeniu II wojny światowej sytuacja zaczęła się stopniowo poprawiać. Przeżyte doświadczenia zwróciły uwagę na konieczność ponownego przeanalizowania problemu praw człowieka. Powrócono więc do koncepcji prawno – naturalnych i wynikającego z nich założenia o istnieniu podstawowego katalogu praw i wolności, który przysługuje każdej istocie ludzkiej z racji jej godności jako człowieka. Poprzez internacjonalizację podstawowych praw i wolności, czyli ujmowanie ich w aktach prawa międzynarodowego, dokonano uniwersalizacji podstawowych praw i wolności, co oznacza, że prawa te przysługują każdemu człowiekowi, bez względu na płeć, rasę czy miejsce zamieszkania.

W chwili obecnej podstawowym aktem międzynarodowym regulującym problematykę ochrony praw i wolności człowieka jest przyjęta przez Radę Europy *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.*, która weszła w życie we wrześniu 1953 r., a przez Polskę została ratyfikowana 19 stycznia 1993 r.³⁶ Jest to tzw. traktat ogólny nawiązujący do Deklaracji Powszechnej, ale różniący się od niej przede wszystkim stopniem szczegółowości. Od 1948 roku pod auspicjami ONZ przyjęto blisko sześćdziesiąt traktatów i deklaracji zawierających katalog praw człowieka m.in.:

- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych³⁷;
- Międzynarodowy Pakt Praw Cywilnych i Politycznych³⁸;
- Konwencja o prawach dziecka z 20 listopada 1989 r.³⁹;
- Konwencja o zakazie stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania czy karania z 10 grudnia 1984 r.⁴⁰.

W tym samym czasie zaczęły się również rozwijać regionalne systemy praw człowieka. W Europie Zachodniej w 1949 roku powołano Radę Europy

³⁵ Szerzej na ten temat np.: J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa człowieka – zarys wykładu*, Zakamycze 2004.

³⁶ Dz.U. Nr 61, poz. 284 z 1993 r.

³⁷ Dz.U. z 1977 Nr 38, poz. 169.

³⁸ Dz.U. z 1977 Nr 38, poz. 167.

³⁹ Dz.U. z 1991 Nr 120, poz. 526 z późn. zm.

⁴⁰ Dz.U. z 1989 Nr 63, poz. 378.

i przyjęto Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 roku zwaną też Europejską Konwencją Praw Człowieka⁴¹. Nie ograniczała się ona tylko do wyliczenia podstawowych praw i wolności, ale wprowadziła też mechanizmy gwarancyjne, ustanawiając Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu, do którego każdy może skierować skargę w razie naruszenia jego praw i wolności przez władze krajowe⁴².

Należy mimo wszystko pamiętać, że niezależnie od ochrony międzynarodowej, to przede wszystkim regulacje krajowe powinny być podstawowym i najważniejszym elementem przeciwdziałania łamaniu podstawowych praw każdego człowieka. W związku z tym, ważne jest, aby konstytucje i ustawy wewnętrzne optymalnie i w możliwie pełny sposób normowały taką ochronę.⁴³

Charakterystyka organu ETPCz

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (dalej ETPCz) jest międzynarodowym organem sądowym, powołanym w 1998r. do sprawowania kontroli nad przestrzeganiem praw człowieka zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej EK) i protokołach dodatkowych⁴⁴. Wbrew powszechnemu wyobrażeniu, Trybunał nie jest organem Unii Europejskiej ani Rady Europy, ale wyłącznym organem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej EK), co oznacza, że po pierwsze został powołany na mocy Konwencji i po drugie – to Konwencja i dołączone do niej protokoły określają strukturę organizacyjną, sposób funkcjonowania i zakres kompetencji ETPCz. Siedziba ETPCz jest Strasburg, a sam organ obejmuje swą jurysdykcją 46 państw i poprzez rozpoznawanie skarg złożonych na naruszenie przez państwo praw i wolności jednostki, stwarza obywatelom równe szanse w konfrontacji z rządem swojego państwa, przy jednoczesnej gwarancji rzetelnego i obiektywnego zbadania sprawy⁴⁵.

Europejski Trybunał Praw Człowieka swoje formalne urządowanie rozpoczął 21 stycznia 1959 r., kiedy to Zgromadzenie Konsultacyjne (obecnie Parlamentarne) Rady Europy wybrało 10 pierwszych jego sędziów. Posiedzenie inauguracyjne odbyło się w dniach 23–28 lutego tego roku, a pierwszy wyrok został wydany 14 listopada 1960 r. w słynnej sprawie *Lawless przeciwko Irlandii* dotyczącej niele-

⁴¹ Polska stała się stroną konwencji w roku 1992.

⁴² B. Banaszek, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszuski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2005, s. 127-128.

⁴³ I. Oleksiewicz, *Ewolucja...op.cit.*, s. 45.

⁴⁴ Wcześniej instytucjami podobnymi były Europejska Komisja Praw Człowieka i Trybunał Praw Człowieka.

⁴⁵ B. Banaszek, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszuski, K. Wójtowicz, *System...op.cit.*, s. 131.

galnego posiadania broni.⁴⁶ Podstawą powołania tego innowacyjnego organu stanowił art. 19 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r., zgodnie z którym „W celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań podjętych przez Wysokie Układające się Strony w niniejszej Konwencji będą utworzone: a) Europejska Komisja Praw Człowieka oraz b) Europejski Trybunał Praw Człowieka”. Od tej pory ETPCz był pierwszym i jedynym organem międzynarodowej, sądowej kontroli przestrzegania zobowiązań państw wynikających z systemu KE, tj. samej konwencji oraz jej 14 protokołów dodatkowych (w tym zwłaszcza tych merytorycznych, a więc nr 1, 4, 6, 7, 12 i 13)⁴⁷.

Zgodnie z art. 46 KE jurysdykcja trybunału była wyłącznie fakultatywna, a jednostka została pozbawiona prawa bezpośredniego dostępu do tego organu (art. 44 KE)⁴⁸. Spowodowało to powstanie pewnych rozbieżności w ochronie prawa. Szczególnie fakultatywność kompetencji jurysdykcyjnej, poprzez którą poszczególne państwa w sposób dowolny korzystały z przysługującego im prawa składania deklaracji o uznaniu kompetencji ETPCz spowodowały zagrożenie zróżnicowania zakresu ochrony praw człowieka w poszczególnych państwach.

Dokonując analizy zestawienia statystycznego liczby wydawanych wyroków przez ETPCz w całym okresie jego działalności można z łatwością zauważyć dynamikę z jaką ten organ się rozwijał. W latach 1959–1998 wydano łącznie 837 wyroków; w roku 1999 r. – 177; 2000 r. – 695; 2001 r. – 888; 2002; 844; 2003 r. – 703; 2004 r. – 718; 2005 r. – 1105; 2006 r. – 1560; 2007 r. – 1503; 2008 r. – 1543; 2009 r. (stan na dzień 1 października) – 1453⁴⁹. Okres pierwszych dwudziestu lat funkcjonowania był spokojny – Trybunał wydawał średnio jeden wyrok rocznie. Niemniej jest to okres niezwykle istotny, bowiem wówczas doszło do wypracowania linii orzeczniczej (i jednocześnie interpretacyjnej) w zakresie najbardziej tradycyjnych i istotnych pojęć traktatowych użytych w KE, co do dzisiaj pozostaje klasyką strasburskiego *case-law*. Od 1980 roku

⁴⁶ B. Gronowska, *Pięćdziesiąta rocznica powstania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z perspektywy Polski*, „Prokuratura i Prawo 2010, nr 1-2, s. 9.

⁴⁷ B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa...op.cit.*, s. 139.

⁴⁸ Jednostka mogła natomiast korzystać z jurysdykcji Komisji. Sprawy inicjowane na podstawie skarg indywidualnych przekazywane były do ETPCz „za pośrednictwem” Europejskiej Komisji Praw Człowieka, która spełniała wówczas rolę rzecznika interesu praw człowieka konkretnej osoby – jednostki; B. Gronowska, *Pozycja jednostki w systemie procedury kontrolnej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.*, (w:) *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, red. J. Białocerkiewicz, Toruń 2004, s. 164–165 oraz 170–171.

⁴⁹ W chwili obecnej na wokandzie ETPCz znajduje się ponad 10 000 spraw, z czego najwięcej dotyczy Włoch (18,47%), Turcji (18,33%), Francji (6,99%), Rosji (6,08%), Polski (5,99%) natomiast pozostałych 41 państw – stron KE dotyczy 44,11% orzeczeń. Z punktu widzenia meritum rozpatrzonych skarg 28,07% dotyczy przewlekłości procedur sądowych (art. 6 KE); 21,49% innych elementów prawa do słusznej rozprawy sądowej (art. 6 KE), 14,44% prawa własności (art. 1 protokołu nr 1 do KE); 10,15% wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5 KE); 7,86% prawa do skutecznego środka prawnego w związku z naruszeniem prawa lub wolności jednostki (art. 13 KE); Dane cytowane za B. Gronowska, *Pięćdziesiąta...op.cit.*, s. 11.

można zauważyć stały wzrost liczby spraw wnoszonych do Trybunału, co jednocześnie powodowało wydłużanie czasu prowadzenia postępowania. Liczba spraw wnoszonych w ciągu roku wzrosła z 7 w 1981r. do 119 w 1997r. Ten nagły wzrost aktywności pracy Trybunału wynikał z kilku czynników. Przede wszystkim z sukcesywnego wzrostu liczby państw ratyfikujących Konwencję, większej świadomości i zaufania członków społeczności tych państw co do możliwości dochodzenia swych praw za pośrednictwem jurysdykcji ETPCz, a także za przyczyną tzw. „spraw seryjnych”, „czyli następujących po sobie spraw dotyczących tego samego problemu w zakresie danej praktyki czy prawa krajowego, których istnienie potwierdzono w pierwszym wyroku z danej serii”⁵⁰. Wszystko to spowodowało konieczność wprowadzania niezbędnych modyfikacji zarówno do zakresu ochrony jak i procedury kontrolnej KE⁵¹.

Od czasu podpisania Konwencji przyjęto trzynaście Protokołów do niej dodatkowych. Niestety, stopniowo wprowadzane modyfikacje nie osiągnęły zamierzonego celu skrócenia procedur Trybunału. W ciągu trzech lat, które upłynęły od wejścia w życie Protokołu Nr 11, obciążenie ETPCz wzrosło w sposób bezprecedensowy. Liczba skarg zarejestrowanych wzrosła z 5979 w 1998 roku do 13858 w 2001 roku, czyli o ok. 130%. Oznacza to niewątpliwie konieczność przeprowadzenia dalszych reform⁵².

Skład Trybunału tworzą najwybitniejsi znawcy problematyki ochrony praw człowieka w Europie, po jednym z każdego państwa będącego stroną Konwencji. Obecnie jest 47 takich państw, więc i liczba sędziów Trybunału wynosi 47. W trakcie sprawowania urzędu sędziowie nie mogą podejmować żadnej działalności, która mogłaby podważać ich niezależność, albo utrudniać wykonywanie obowiązków w pełnym wymiarze czasu. Poza tym sędziowie mają obowiązek zachowania bezstronności i występowania we własnym imieniu⁵³.

Z formalnego punktu widzenia wszystkie wyroki wydaje Trybunał. Nie oznacza to jednak, że cały skład Trybunału (47 sędziów) zajmuje się każdą sprawą. Podczas rozpatrywania skargi indywidualnej, Trybunał nie działa *in pleno*, ale orzeka w węższym składzie, w zależności od stopnia skomplikowania sprawy - jako 3-osobowy komitet, 7-osobowa izba lub 17-osobowa Wielka Izba, w której skład wchodzi z urzędu Prezes, Wiceprezesi i Przewodniczący Izby⁵⁴. Prace Trybunału

⁵⁰ B. Gronowska, *Pięćdziesiąta...op.cit.*, s. 12.

⁵¹ B. Banaszak, *Prawa ...op.cit.*, s. 99.

⁵² B. Gronowska, *Pięćdziesiąta...op.cit.*, s. 12.

⁵³ Mimo że kandydatów na sędziów typują poszczególne strony Konwencji, sędziowie po objęciu stanowiska nie mogą już reprezentować interesów swojego państwa, ani przyjmować żadnych instrukcji od niego.

⁵⁴ M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2003, s. 11-12.

prowadzone są w dwóch oficjalnych językach - angielskim i francuskim. Skargi natomiast można sporządzać w każdym z języków urzędowych Państw-Stron⁵⁵.

Bezpośrednią skargę do Trybunału może wnieść każde Państwo-Strona, wówczas jest to skarga międzypaństwowa⁵⁶, lub każda osoba, uważająca, że naruszono jej prawa wynikające z Konwencji - skarga indywidualna⁵⁷. Postępowanie przed Trybunałem odbywa się z poszanowaniem zasad kontradiktoryjności i publiczności - zarówno formalnej jak i materialnej. W wyjątkowych okolicznościach Izba może zdecydować o wyłączeniu jawności rozprawy (jawność materialna), nie może natomiast utajnić złożonych przez strony w Kancelarii Trybunału dokumentów dotyczących toczącego się postępowania.

Przy składaniu skarg brak jest przymusu adwokackiego, co oznacza, że skarżący mogą wnosić skargi zarówno sami jak i za pośrednictwem prawnika. Niemniej jednak, na drugim etapie postępowania skarżący musi być, co do zasady, reprezentowany przez adwokata, radcę prawnego, bądź inną osobę, na którą Trybunał zgodę wyrazi. Wynika to konieczności zagwarantowania odpowiedniego poziomu merytorycznego postępowania, oraz faktu, że postępowanie w tej fazie toczy się w jednym z oficjalnych języków trybunału⁵⁸.

Po wniesieniu skargi do Trybunału obligatoryjnie podlega ona wstępnemu badaniu sprawy przez sędziego sprawozdawcę⁵⁹. Następnie sprawozdawca decyduje, czy skarga ma być rozpoznawana przez trzyosobowy Komitet, czy przez całą Izbę. Komitet może jednogłośnie uznać skargę za niedopuszczalną lub skreślić ją z listy spraw zawisłych przed Trybunałem, jeżeli decyzję taką można podjąć bez dalszego badania okoliczności sprawy.

W pozostałych przypadkach sprawy rozstrzygane są przez Izby. Te w każdym czasie mogą zrzec się swojej właściwości na rzecz Wielkiej Izby, jeżeli w rozpatrywanej sprawie pojawi się poważne zagadnienie dotyczące interpretacji Konwencji, lub jeżeli istnieje ryzyko wydania orzeczenia, które byłoby sprzeczne z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, chyba że jedna ze stron sprzeciwi się temu w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym została zawiadomiona o zamiarze przekazania sprawy do Wielkiej Izby.

Po uznaniu skargi za dopuszczalną, Izba zwykle zwraca się do stron z prośbą o przedstawienie dowodów i pisemnych uwag, a także o przedstawienie

⁵⁵ *Dokument informacyjny...op.cit.*

⁵⁶ Art. 33. KE

⁵⁷ Art. 34. KE

⁵⁸ M. Wasieński, *Historyczno-teoretyczne podstawy praw człowieka*, www.grocjus.edu.pl/Materials/mw_k_pcz_2012-10.pdf

⁵⁹ Każda skarga indywidualna przydzielana jest Izbie (Sekcji), a Przewodniczący Izby wyznacza do niej sędziego sprawozdawcę.

przez skarżącego roszczeń co do słusznego zadośćuczynienia, oraz o stawienie na publicznej rozprawie dotyczącej zasadności skargi. Wynika stąd, że pierwszy etap postępowania jest pisemny, natomiast już drugi odbywa się poprzez bezpośredni udział zainteresowanych stron w rozprawie. Warto jeszcze nadmienić, że w każdym przypadku Państwo-Strona, której obywatelem jest skarżący, ma prawo do uczestniczenia w toczącym się postępowaniu. W każdym też procesie, na etapie badania zasadności skargi, Kanclerz Trybunału może prowadzić negocjacje, co ma na celu polubowne załatwienie sprawy. Negocjacje takie w każdym razie są poufne⁶⁰.

Wyroki wydawane przez Izby zapadają w głosowaniu tajnym większością głosów. Każdy sędzia biorący udział w postępowaniu ma także prawo dołączenia do wyroku swojego zdania odrębnego, popierającego wyrok lub sprzeciwiającego się jego treści, bądź ograniczonego do samego oświadczenia, że nie zgadza się z treścią wyroku. Wyrok Izby staje się prawomocny z reguły po upływie 3 tygodni. Wszystkie prawomocne wyroki Trybunału są bezpośrednio wiążące dla Państw-Stron, a Komitet Ministrów Rady Europy czuwa nad ich wykonaniem przez rządy zainteresowanych państw⁶¹.

Poza przedstawioną wyżej procedurą jurysdykcyjną, Trybunał może, na wniosek Komitetu Ministrów, wydawać opinie doradcze w kwestiach prawnych dotyczących interpretacji Konwencji i jej Protokołów.

Analizując procedurę legislacyjną ETPCz, należy także wspomnieć o przesłankach niedopuszczalności złożenia skargi. Są to:

- zasada *ne bis in idem* (nie można rozpatrywać ponownie sprawy, która już wcześniej była rozstrzygana przez Trybunał);
- brak nowych, istotnych informacji w skardze dotyczącej tego samego stanu faktycznego;
- dwutorowość procedury międzynarodowej (kiedy spraw jest równocześnie rozstrzygana przez więcej niż jeden organ międzynarodowy);
- niezgodność z postanowieniami KE (kiedy podnoszone są zarzuty naruszenia prawa nie mieszczącego się w ramach KE i jej Protokołach dodatkowych);
- oczywista bezzasadność (ewidentny brak podstaw do stwierdzenia naruszenia postanowień KE)

⁶⁰ B. Banaszek, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszuski, K. Wójtowicz, *System...op.cit.*, s. 133-138.

⁶¹ *Ibidem*, s. 138.

- nadużycie prawa do skargi (kiedy skarga wniesiona została do Trybunału dla osiągnięcia celów niezgodnych z prawem);
- brak *znaczącego uszczerbku* (przesłanka wprowadzona przez Protokół 14. mająca na celu eliminacją spraw błahych)⁶².

Europejska Konwencja Praw Człowieka oraz orzecznictwo ETPCz wciąż wywierają niezwykle ważną rolę w zakresie upowszechniania standardów ochrony praw człowieka, jak i budowy krajowych porządków prawnych. Dlatego koniecznym jest zachęcanie do korzystania z tego typu ochrony prawnej oraz nieustanna analiza zapadających orzeczeń, które zawsze pośrednio wpływają na jakość życia każdego obywatela państwa-strony EK.

Uwagi końcowe

Katalog podstawowych praw człowieka ulega nieustannej ewolucji, rozwijając się i dostosowując do zmieniającej się sytuacji społeczno-politycznej na świecie. Z dnia na dzień pojawiają się nowe problemy i zagrożenia - jak choćby te związane z rozwojem cyberprzestrzeni czy wciąż niejasnymi granicami wolności badań naukowych. Formułuje się więc nowe prawa i wolności, poszukuje procedur skuteczniej gwarantujących ich przestrzeganie oraz za pomocą rozmaitych technik przeciwdziała się naruszeniu przez rządzących formalnie uznanych dziś praw człowieka. Proces ten da się zauważyć zarówno w wewnętrznych systemach prawnych państw, jak i w prawie międzynarodowym. Niemniej należy mieć na uwadze fakt, że prawo międzynarodowe służy jedynie określeniu minimalnych standardów ochrony praw człowieka wspólny dla państw o różnych tradycjach i kulturach. Jak słusznie zauważył M. Nowicki, „ponieważ skłonność do ograniczeń praw jednostek jest immanentną cechą władzy, wydaje się, że społeczne działania na rzecz praw człowieka potrzebne będą zawsze. Dziś widać, że im bardziej dojrzała jest demokracja, tym silniejsze i liczniejsze są organizacje chroniące indywidualizm i niepowtarzalność osoby ludzkiej przed zakusami rządzących”⁶³.

⁶² Por. B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa...op.cit.*, s. 151-152.

⁶³ M. Nowicki, Co to są prawa człowieka?.,: www.ngo.pl/files/rownosc.ngo.pl/public/MNowicki_001.pdf

Organizacje międzynarodowe i ich rola w zwalczaniu terroryzmu

Uwagi wstępne

W dobie procesów globalizacyjnych niewiele zjawisk, które możemy obserwować zachowuje skalę lokalną, a nawet skalę krajową. Wiek XX i XXI to czas, w którym powstało i upowszechniło się pojęcie „problemów globalnych”, początkowo definiowanych w odniesieniu do ekologii, później stopniowo rozszerzanych na coraz to nowe dziedziny życia społecznego i politycznego. Terroryzm jest właśnie takim zjawiskiem, również jego przyczyny mają globalny charakter. Zazwyczaj służą one jako pretekst dla inicjatorów działań terrorystycznych¹. Ubóstwo, głód, ucisk społeczny i polityczny to hasła, które są najczęściej używane przez ludzi rekrutujących przyszłych terrorystów. Dlatego właśnie prewencja terroryzmu zaczyna się od przyczyn, a nie samych przejawów. Na tym poziomie zaczyna się również współpraca państw i organizacji międzynarodowych. Należy pamiętać, że jedynie takie współdziałania, w wypadku poprzednich generacji problemów globalnych, dają owoce w postaci ograniczania skutków negatywnych zjawisk oraz działań².

Na arenie międzynarodowej wyróżnia się wiele organizacji, które zajmują się problemem terroryzmu. Są to m.in. Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska, Pakt Północnoatlantycki (NATO), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Rada Europy oraz wiele innych organizacji o charakterze regionalnym i subregionalnym na każdym kontynencie³. Organizacje jako jeden z podmiotów stosunków międzynarodowych, na równi z państwami działają na rzecz przeciwdziałania i zapobiegania terroryzmowi.

¹ S.Wojciechowski, *Terroryzm na początku XXI wieku*, Bydgoszcz – Poznań 2011, s. 54.

² www.liedel.pl/?p=58

³ www.msz.gov.pl/Zapobieganie,i,zwalczanie,terroryzmu,miedzynarodowego,29973.html

Organizacja Narodów Zjednoczonych

ONZ to największe forum współpracy międzynarodowej o prawnym i politycznym charakterze. Daje ona swym członkom możliwość dyskusji nad środkami, które zostaną użyte do przeciwdziałania terroryzmowi, zajęcia stanowisk, a także tworzenia międzynarodowych instrumentów prawnych, kształtujących aspekty prawnego -międzynarodowe⁴.

Organizacja ma na celu mobilizowanie państw i społeczności międzynarodowej do większego zaangażowania w walkę z terroryzmem i zapobieganie temu zjawisku. Priorytetowe znaczenie dla zapewnienia skutecznych działań antyterrorystycznych i polepszenia współpracy międzynarodowej ma przyjęcie przez wszystkie państwa 16 konwencji i protokołów ONZ dotyczących zapobiegania i zwalczania terroryzmu międzynarodowego. Pełna wdrożenie uzgodnień ONZ przez członków organizacji stanowi jeden z kryteriów sukcesu walki z terroryzmem.

Dnia 8 września 2006 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Globalną Strategię Zwalczania Terroryzmu - UN Global Counter-Terrorism Strategy, ustanawiającą środki działania, mających na celu likwidację przyczyn powstawania terroryzmu i ekstremizmu, zapobieganie i zwalczanie terroryzmu, wzmacnianie indywidualnej i kolektywnej zdolności państw oraz ochronę praw człowieka i zapewnienie rządów prawa podczas walki z terroryzmem. W czasie drugiego przeglądu Globalnej Strategii Zwalczania Terroryzmu ONZ we wrześniu 2010 r. Ambasador RP zaprezentował przed ONZ działania Polski w dziedzinie zwalczania terroryzmu.

Obecnie na forum ONZ trwa dyskusja nad przyjęciem Kompleksowej Konwencji ws. Zwalczania Terroryzmu - Comprehensive Convention on International Terrorism (CCIT). W celu opracowania projektu CCIT został powołany Komitet Ad Hoc Zgromadzenia Ogólnego ds. Środków Eliminowania Terroryzmu Międzynarodowego. Komitet Ad Hoc został utworzony w oparciu o Rezolucję Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 51/210 (1996) i działa w ramach VI Komitetu NZ⁵.

Rada Bezpieczeństwa ONZ w trakcie swej działalności wprowadziła kluczowe dla walki z terroryzmem rezolucje. Rezolucja 1267 z 1999 roku traktuje o sankcjach wobec Al-Kaidy i Talibów. Kraje członkowskie zostały zobowiązane do zamrożenia kont bankowych, zapobiegania przekraczania granicy oraz przekazywania wspomóżenia materialnego, technicznego i szkoleniowego,

⁴ www.liedel.pl/?p=58

⁵ www.msz.gov.pl/Organizacja,Narodow,Zjednoczonych,30001.html

broni, itp. dla osób i instytucji mających związki z Al Kaidą, Osamą bin Ladenem i Talibami. Zagadnienia związane z wypełnianiem przepisów zawartych w rezolucji 1267 podlegały powołanemu w październiku 1999 r. tzw. Komitetowi 1267 (*The Al-Kaida and Taliban Sanctions Committee*), który zajmował się opracowywaniem na bieżąco listy osób i instytucji mających związków z Al Kaidą, Osamą bin Ladenem i Talibami (*Consolidated List*).

W 2011 roku, w czerwcu wprowadzono zmiany w reżimie sankcyjnym odnoszącym się do Al-Kaidy i Talibów. Na mocy rezolucji 1888 i 1889 reżym sankcyjny wobec Al-Kaidy i Talibów rozdzielono, zmieniając kształt Komitetu ds. sankcji wobec Al-Kaidy oraz tworząc oddzielny Komitet ds. sankcji wobec Talibów (tzw. Komitet 1888). Reżim sankcyjny wprowadzony rezolucją 1888 dotyczącą Talibów ma charakter krajowy, odnosi się tylko do Afganistanu. Natomiast reżim sankcyjny wprowadzony w oparciu o rezolucję 1889 (2011 r.) o Al-Kaidzie jest kontynuacją rezolucji 1267 i nie posiada ograniczeń terytorialnych.

Rezolucja 1368 z 2001 roku, ONZ zgodnie potępiła ataki terrorystyczne z 11 września 2001 r., uznając jednocześnie takie zachowania za groźbę dla pokoju i bezpieczeństwa na świecie. Organizacja wezwała państwa do współpracy, by doprowadzić przed oblicze sprawiedliwości winnych tej tragedii. Nawoływała także do przyspieszenia ratyfikacji przez poszczególne państwa odpowiednich konwencji antyterrorystycznych uchwalonych przez ONZ⁶.

Najważniejszym spośród dokumentów przyjętych na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących terroryzmu jest Rezolucja 1373 z 2001 roku. Dokument ten określa ramy praktycznej współpracy państw w dziedzinie zwalczania terroryzmu międzynarodowego. Jest także punktem odniesienia dla wielu innych aktów przyjmowanych na arenie międzynarodowej, m.in. Unii Europejskiej. Rezolucja obliguje członków do pociągania do odpowiedzialności karnej osób lub organizacji wspierających finansowo terroryzm, zamrożenia rachunków bankowych osób, podejrzanych o zaangażowanie w działalność terrorystyczną, nie udzielenia pomocy podmiotom lub osobom zajmującym się działalnością terrorystyczną, dzielenia się informacjami dotyczącymi działalności terrorystycznej z innymi państwami. Członkowie mają również zapewnić, aby każda osoba, która uczestniczy w finansowaniu, planowaniu, przygotowaniu lub popełnianiu czynu terrorystycznego, albo we wspieraniu terrorystów, została postawiona przed sądem. Państwa mają zapisać w swoim prawie aby czyny terrorystyczne zo-

⁶ www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/225/558/ONZ.html

stały ustanowione wewnętrznymi poważnymi przestępstwami kryminalnymi i były zagrożone karą, która we właściwy sposób odzwierciedla powagę czynu. Zawarto również przepis dotyczący wspierania się wzajemnie w dochodzeniach i postępowaniach kryminalnych dotyczących finansowania terroryzmu, a także odnoszący się do zapobiegania ruchom terrorystów i grup terrorystycznych poprzez skuteczne kontrole graniczne, kontrolę wydawania dokumentów tożsamości oraz dokumentów podróży. W rezolucji tej podjęto decyzję o powołaniu do życia Komitetu Rady Bezpieczeństwa. Komitet ten składać się miał ze wszystkich członków Rady, a jego zadaniem miało być kontrola wdrażania Rezolucji 1373. Rada Bezpieczeństwa monitorowała także państwa do wzmocnienia przepływu informacji operacyjnych i informacji w postępowaniach karnych i administracyjnych, zawierania umów mających na celu zapobieganie i zwalczanie działań terrorystycznych, stania się stronami wszystkich konwencji i protokołów związanych ze zwalczaniem terroryzmu i dopilnowania, aby status uchodźcy nie był przyznawany osobom związanym z działaniami terrorystycznymi⁷.

Następna jest Rezolucja 1540 z 2004 roku oraz 1673 z 2006 roku, wiąże się z zapobieganiem proliferacji broni masowego rażenia (CBRN – broń chemiczna, biologiczna, radiologiczna i nuklearna) oraz implementacji stosownych dokumentów międzynarodowych. Kontrolą nad wypełnianiem wyżej wymienionej rezolucji zajmuje się tzw. Komitet 1540⁸.

W ramach ONZ działa wiele instytucji, które walczą ze zjawiskiem terroryzmu. Specjalny Wydział ds. Walki z Terroryzmem - *UN Counter-Terrorism Implementation Task Force* (CTITF). Został powołany w 2005 roku przez Sekretarza Generalnego ONZ. Instytucje tą stworzono w celu zapewnienia koordynacji i spójności działań w ramach systemu ONZ zajmującego się zwalczaniem terroryzmu.

Innym przykładem instytucji jest Komitet Antyterrorystyczny - *Counter Terrorism Committee* (CTC) - powstał na mocy Rezolucji 1373. Jego głównym zadaniem jest monitoring i udzielanie pomocy technicznej w zakresie implementacji Rezolucji 1373, zalecająca poszczególnym państwom wdrażanie międzynarodowych instrumentów prawnych oraz środków służących do wzmocnienia zdolności prawnych i instytucjonalnych w zwalczaniu terroryzmu na poziomie krajowym, regionalnym i globalnym.

Rada Bezpieczeństwa na mocy Rezolucji 1535 powołała Zarząd Wykonawczy Komitetu Antyterrorystycznego - *Counter - Terrorism Committee Executive*

⁷ www.terroryzm.com/normy-prawa-miedzynarodowego-dotyczace-zwalczania-terroryzmu-po-11-wrzesnia/

⁸ www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/225/558/ONZ.html

Directorate (CTED), Zarząd wspiera działania CTC na poziomie technicznym w zakresie wzmocnienia i koordynacji procesu monitoringu implementacji rezolucji 1373. CTED angażuje się w prace CTITF poprzez organizację wyjazdów studyjnych do państw członkowskich w celu dokonania oceny implementacji rezolucji 1373.

Kolejną instytucją jest Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC), w jego strukturze działa Sekcja Przeciwdziałania Terroryzmowi - *Terrorism Prevention Branch* (TPB). Jednym z zadań UNODC jest udzielanie pomocy zainteresowanym państwom m.in. w zakresie legislacji prawa antyterrorystycznego oraz implementacji stosownych protokołów i konwencji ONZ dotyczących walki z terroryzmem⁹.

Unia Europejska

Współdziałanie w dziedzinie walki z terroryzmem państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej (WE) zapoczątkowano w 1975 roku na spotkaniu ministrów spraw wewnętrznych krajów członkowskich WE w Rzymie. Porozumiano się stwarzając strukturę TREVI w ramach, której miały pracować resorty sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Później rozszerzono działalność TREVI na walkę z przemytem narkotyków, handlem bronią, współpracę w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, a także zarządzania kryzysowego. Do zwalczania terroryzmu na skalę europejską została stworzona struktura TREVI 1 31 maja 1977 roku. Zajmowała się gromadzeniem informacji na temat organizacji terrorystycznych działających w Europie.

Zwracając uwagę na zagrożenia terrorystyczne kraje europejskie, z inicjatywy Rady Europy opracowały i przyjęły 27 stycznia 1977 roku Europejską konwencję o zwalczaniu terroryzmu. Istotnym postanowieniem dokumentu jest nieuznawanie wystąpień terrorystycznych, za przestępstwa polityczne bądź powiązane z politycznymi, czy inspirowane politycznymi motywami. Dokument określa przestępstwa terrorystyczne w stosunku, do których każde państwo powinno podjąć odpowiednie środki aby ukarać przestępców każdego z nich, określa termin grupy terrorystycznej.

Za informowanie i wyjaśnianie przepisów konwencji odpowiedzialny jest Europejski Komitet Problematyki Przestępczości Rady Europy. Jego zadaniem jest pomoc państwom w rozwiązywaniu trudności i wykonywaniu postanowień konwencji¹⁰.

⁹ www.msz.gov.pl/Organizacja,Narodow,Zjednoczonych,30001.html

¹⁰ J.Rajchel, *Bezpieczeństwo w porcie lotniczym*, Dęblin 2010, s. 66-71.

Zwalczanie terroryzmu międzynarodowego w Unii Europejskiej włączono do zadań realizowanych w ramach III filaru Unii, czyli spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości.

Kwestia terroryzmu została poruszona po raz pierwszy na Posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere w 1999 roku, a następnie w Santa Maria da Feira w czerwcu 2000 roku. Podjętych tam zostało kilka inicjatyw prawodawczych, dotyczących Europolu, Europejskiej Sieci Sądownictwa, ustanawianiu przestępstwem uczestnictwa w zorganizowanej grupie przestępczej, itp¹¹.

Po zamachu terrorystycznym z 11 września 2001 roku spowodował nie tylko wsparcie Stanów Zjednoczonych ale i przyjęcie strategii zwalczania i zapobiegania terroryzmowi. Dnia 3 grudnia 2003 roku Unia Europejska przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa (*The European Security Strategy*), w której zaliczono terroryzm wraz z proliferacją BMR, konfliktami regionalnymi, upadkiem państw (np. Afganistanu, pod rządami Talibów) i przestępczości zorganizowanej do największych niebezpieczeństw dla bezpieczeństwa Europy.

Po atakach terrorystycznych w Madrycie w 2004 roku i w Londynie w 2005 roku spowodowały, że UE umacniała swoje zaangażowanie w walce z terroryzmem. W 2004 r. Rada Europejska przyjęła Deklarację nt. Walki z Terroryzmem (*The Declaration on Combating Terrorism*), w której podsumowano wszelkie inicjatywy UE dotyczące zjawisk terroryzmu. Bardzo ważną rolę w dokumencie tym odgrywa załącznik, w którym wyszczególnione są zaktualizowane cele dotychczasowego Planu Działania ws. Zwalczania Terroryzmu (*The Action Plan on Combating Terrorism*).

W 2005 roku Rada Europejska przyjęła Strategię ws. Zwalczania Terroryzmu (*The EU Counter-Terrorism Strategy*), która zobligowała UE do zwalczania terroryzmu z nienaruszaniem praw człowieka.

Antyterrorystyczna polityka UE opiera się na dialogu z państwami trzecimi i organizacjami regionalnymi, propagując przyjęte przez ONZ dokumenty dotyczące walki z terroryzmem. Zagadnienia te są nieodłączną częścią polityki zewnętrznej UE m.in. poprzez odpowiednie włączanie klauzul antyterrorystycznych w porozumieniach z państwami trzecimi.

UE współpracuje z innymi organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi w celu zapewnienia uzupełniających się sposobów walki z terroryzmem. Dlatego też nawiązano kontakty np. z NATO i Unią Afrykańską (UA). Ponadto kwestia walki z terroryzmem zajmuje ważne miejsce w działaniach UE w ramach inicjatyw regionalnych, w tym EUROMED (są to państwa basenu Morza

¹¹ www.liedel.pl/?p=58

Śródziemnego). Problem terroryzmu poruszony jest także w programie kontaktów UE w ramach inicjatywy ASEM (*The Asia-Europe Meeting*) i kontaktów z ASEAN¹².

W ramach Unii Europejskiej funkcjonują instytucje, które zajmują się walką z terroryzmem. Rada Unii Europejskiej decyduje w kwestiach przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu oraz zapobiegania finansowaniu terroryzmu. Przyjęte przez Radę UE akty mające prawny charakter, publikowane są w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i mają one moc obowiązującą we wszystkich krajach członkowskich UE. Sekretariat Generalny Rady UE jako organ doradczy Rady UE w zakresie walki z terroryzmem pełni funkcję monitorującą stosowanie przez członków określonych przepisów.

W odpowiedzi na zamachy bombowe w Madrycie z 25 marca 2004 r. został powołany Koordynator ds. Zwalczania Terroryzmu (*The Counter-Terrorism Coordinator*) - (CTC). Stanowisko CTC zostało znalezione w Sekretariacie Generalnym Rady UE. Zadaniem Koordynatora jest wzmacnianie i koordynacja wszystkich instrumentów znajdujących się w dyspozycji UE oraz monitorowanie implementacji Strategii na Rzecz Zwalczania Terroryzmu UE.

Od 2001 roku działa Wspólne Centrum Sytuacyjne (*The Joint Situation Center*) - (SITCEN). Instytucja znajduje się wewnątrz Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej. Po utworzeniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (*European External Action Service*) - (EEAS) weszło w jej struktury organizacyjne. Najważniejszą funkcją Centrum jest merytoryczne wspieranie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (*The Political and Security Committee*) - PSC i grup roboczych RUE. SITCEN ponosi odpowiedzialność za wymianę i analizę informacji wywiadowczych na temat bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, w tym terroryzmu¹³.

Innymi instytucjami działającymi w ramach UE, zajmującymi się problematyką terroryzmu w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są m.in.: Wysoki Przedstawiciel UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, który po zatwierdzeniu traktatu lizbońskiego połączył w sobie dwie funkcje, które do tej pory istniały osobno - Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz Komisarza ds. Zewnętrznych Unii. Należy zauważyć, że zrezygnowano z nazwy funkcji Ministra Spraw Zagranicznych UE, którą proponował Traktat Konstytucyjny¹⁴. Innymi instytucjami działającymi w ramach WPZiB

¹² www.msz.gov.pl/Unia,Europejska,30005.html

¹³ Ibidem.

¹⁴ K. Miszczak, *Traktat reformujący UE – proponowane zmiany w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski, Centrum Stosunków Międzynarodowych*, red. J. Barcz, Warszawa 2007, s. 84.

są: Rada ds. Zagranicznych, Komitet Stałych Przedstawicieli, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Pozioma Grupa Robocza ds. Terroryzmu Grupa Robocza dot. Stosowania Szczególnych Środków w Zwalczaniu Terroryzmu, Komitet ds. Przebiegu Listy wg. Rozporządzenia Rady UE 881/2002 dot. Al-Kaidy i Talibów¹⁵.

W Traktacie Lizbońskim mowa również o wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (WPBO), która stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jej celem ma być zapewnienie Unii zdolności operacyjnej opartej na środkach cywilnych i wojskowych, z których UE może korzystać w przeprowadzanych poza jej terytorium misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, w oparciu o zdolności zapewniane przez Państwa Członkowskie¹⁶.

Traktat Lizboński poszerza omawiany katalog misji. Poza dotychczas zaliczanymi do niego misjami humanitarnymi i ratunkowymi, utrzymania pokoju oraz misjami zbrojnymi służącymi zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju. Dokument uwzględnia także: wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów. Dodatkowo Traktat stwierdza, że wszystkie misje podejmowane w ramach WPBO mogą przyczynić się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach¹⁷.

W przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE instytucjami zajmującymi się problematyką terroryzmu są: Rada Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, która koordynuje współpracę w tym obszarze, m.in. w zakresie rozwiązywania problemów nielegalnej imigracji, przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i patologii społecznych. Komitet Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komitet Koordynacyjny ds. Współpracy Policji i Sądowej w Sprawach Karnych (Komitet art. 36 Traktatu UE), Grupa Robocza ds. Terroryzmu (wymiar wewnętrzny), Grupa Robocza ds. Ochrony Cywilnej, Strategiczny Komitet ds. Migracji, Granic i Azylu, Grupa Robocza ds. WSiSW-RELEX – JAIEX Group (wcześniej – JHA-RELEX Ad Hoc Support Group) zajmująca się wymianą informacji i koordynacją działań grup roboczych operujących w obu obszarach¹⁸.

Niezależnymi agencjami UE zajmujące się m.in. przeciwdziałaniem i zwalczaniem terroryzmu są: Europol, Eurojust i Frontex.

¹⁵ D. Kimla., *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony – w kierunku uwspólnotowienia*, [w:] *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, red. K. Liedel, P. Piasecka, T. Aleksandrowicz, Warszawa 2011, s. 372-373.

¹⁶ Art. 28a ust. 1 TL.

¹⁷ Art. 28b TL.

¹⁸ www.ms.gov.pl/Unia,Europejska,30005.html

Jedną z ważnych organizacji, z którymi współpracuje UE jest Grupa Antyterrorystyczna (*The Counter Terrorism Group*) - (CTG). Zajmuje się zapewnieniem koordynacji działań służb specjalnych państw UE oraz Szwajcarii i Norwegii. CTG powstała w 2001 roku i należy do niej 29 podmiotów/służb. Od 2004 roku CTG ma swoich przedstawicieli w SITCEN, współpracuje też z Europolem. Partnerami CTG są także właściwe służby USA oraz w zależności od potrzeb - wybranych państw Maghrebu, Bliskiego Wschodu i Azji¹⁹.

Następną organizacją współpracującą poza UE jest Grupa G-6, zrzeszającej szefów resortów Spraw Wewnętrznych, Francji, Hiszpanii, Niemiec Wielkiej Brytanii, Włoch oraz Polski. G-6 dąży do współdziałania w dziedzinach istotnych dla bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym zagrożeń terrorystycznych. Polska stała się członkiem tej Grupy w marcu 2006 r. Podczas przewodnictwa Polski w grupie G-6, w październiku 2007 r. w Sopocie przyjęto wspólną deklarację dotyczącą zacieśniania współpracy m.in. w przedmiocie zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej²⁰.

Inne organizacje

Wśród najważniejszych organizacji zajmujących się walką z terroryzmem na świecie można dodatkowo wyróżnić Sojusz Północnoatlantycki (NATO), Radę Europy i Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Omawiając kwestię walki z terroryzmem w kontekście NATO należy pamiętać o jednej ważnej kwestii. NATO jest sojuszem wojskowym o charakterze obronnym, a wszelkie działania podejmowane w jego ramach, to działania, które powinny być powiązane właśnie z taką specyfiką instytucji.²¹ NATO podjęło do dnia dzisiejszego szereg działań na rzecz walki z terroryzmem. Na szczycie Sojuszu w Pradze w 2002 r. przyjęto Militarną Koncepcję Obrony przed Terroryzmem oraz Plan Działań Partnerstwa na Rzecz Walki z Terroryzmem stosującego się do współpracy z partnerami NATO w ramach Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego i Partnerstwa dla Pokoju. Dążeniem NATO jest koordynacja walki z terroryzmem, budowa środków wzajemnego zaufania, pomoc państwom potrzebującym wsparcia, wymiana informacji o zagrożeniach i stworzenie obszaru wolnego od terroryzmu poprzez nawiązanie ściślejszej współpracy państw partnerskich, konsultowanie i realizację uzgodnionych programów oraz udzielanie wzajemnego wsparcia w związku z potencjalnymi

¹⁹ L. Wojnicz, *Polityka Unii Europejskiej wobec terroryzmu*, Toruń 2011, s.115-117.

²⁰ www.antyterroryzm.gov.pl/portals/CAT/226/559/Unia_Europejska.html

²¹ www.liedel.pl/?p=58

atakami terrorystycznymi²². W 2002 r. Rada Partnerstwa Euroatlantyckiego przyjęła Plan Działań przeciwko Terroryzmowi, który jest deklaracją polityczną 46 państw członkowskich w kwestii zwalczania terroryzmu. W 2004 r. na szczycie NATO w Stambule zdecydowano, że należy utworzyć Jednostkę Wywiadu ds. Zagrożenia Terrorystycznego. Jednostkę ta powołano w ramach Kwatery Głównej NATO w celu podniesienia poziomu wymiany informacji wywiadowczej pomiędzy sojusznikami. Jej zadaniem jest prowadzenie analiz ewentualnych zagrożeń. W Stambule przyjęto również Program Prac na Rzecz Obrony przed Terroryzmem, w celu wzmocnienia zdolności NATO w obliczu terroryzmu i walki z nim za pomocą zaawansowanych technologii. Program dotyczy wspomaganie narodowych programów naukowych i badawczych w celu wypracowywania nowych i udoskonalonych technologii przydatnych w zwalczaniu terroryzmu. NATO w wymiarze praktycznym w zwalczaniu terroryzmu obejmuje operacje wojskowe i misje m.in. w Afganistanie, Iraku, na Bałkanach i regionie Morza Śródziemnego, przedsięwzięcia związane z kontrolą przestrzeni powietrznej. Do tych działań odnosi się także obrona przed zagrożeniami w cyberprzestrzeni (*Cyber Defence*), obrona przed CBRN oraz program Naukowy NATO na Rzecz Pokoju i Bezpieczeństwa²³.

Rada Europy „Jest organizacją, która stosuje prewencję i zwalczanie terroryzmu na najgłębszym poziomie dążąc poprzez promocję demokracji i podstawowych praw człowieka, a więc działając na poziomie zwalczania przyczyn terroryzmu, a nie jego przejawów”²⁴.

Rady Europy jest organizacją regionalną. Jej główna funkcja to ustanawianie aktów prawnych tj. konwencje, protokoły, deklaracje, a także mobilizacja poszczególnych państw członkowskich do podejmowania nieodzownych kroków z punktu widzenia ustanowionych środków zapobiegania terroryzmowi. Rada Europy wspiera działania państw na rzecz wdrożenia Globalnej Strategii ONZ ws. Zwalczania Terroryzmu oraz stosownych rezolucji m.in. 1373 z 2001 roku i 1624 z 2005 roku. Rada Europy współpracuje także z ONZ i OBWE, oraz z organizacjami regionalnymi na innych kontynentach, organizuje warsztaty szkoleniowe i konferencje, wydaje publikacje na temat zwalczania terroryzmu, cyberterroryzmu i przestępczości zorganizowanej.

W ramach Rady Europy działają instytucje zajmujące się walką ze zjawiskiem terroryzmu, są to: Komitet Ekspertów ds. Terroryzmu (*The Committee*

of Experts on Terrorism) - (CODEXTER). CODEXTER zajmuje się koordynacją działań w obszarze przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu wewnątrz Rady Europy, ocenia działanie państw w tej dziedzinie, wymienia informacje i doświadczeń w zakresie wsparcia dla ofiar terroryzmu, ocenia implementację dokumentów międzynarodowych i monitoruje stan ratyfikacji konwencji RE. Kolejnym komitetem jest Komitet Ekspertów ds. Oceny Środków Zapobiegania Praniu Brudnych Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu (*The Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terroris*) - (MONEYVAL). Jest to instytucja ponosząca odpowiedzialność za zwalczanie finansowania terroryzmu i przestępczości finansowej.

W maju 2005 roku w Warszawie miał miejsce III Szczyt Rady Europy, w trakcie którego podpisano m.in. Konwencję Rady Europy o Zapobieganiu Terroryzmowi i Konwencję Rady Europy o Praniu, Ujawnianiu, Zajmowaniu i Konfiskacie Dochodów Pochodzących z Przystępstwa oraz o Finansowaniu Terroryzmu. Przedstawiciele 46 państw przyjęli również Deklarację Warszawską i Plan Działania Rady Europy, w których zamieszczono również zapisy odnoszące się do walki z terroryzmem oraz rozwoju zasad i mechanizmów zapobiegania i eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji, w tym antysemityzmu i islamofobii²⁵.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) zajmuje się współpracą, wymianą informacji i doświadczeń w celu poprawy rozwiązań instytucjonalnych dot. zwalczania terroryzmu, poszerzania bazy prawnej i implementacji dokumentów międzynarodowych na temat walki z terroryzmem. Zagadnienie terroryzmu stało się jednym z ważniejszych elementów działalności OBWE po ataku terrorystycznym w USA z dnia 11 września 2001 roku. Podczas sesji Rady Ministerialnej w 2001 r. przyjęto Bukareszteński Plan Działania na Rzecz Walki z Terroryzmem, następnie na X. posiedzeniu Rady Ministerialnej w Porto w 2002 r. przyjęto Kartę OBWE poświęconą zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu. OBWE realizuje projekty poświęcone zmaganiu się z terroryzmem współdziałając m.in. z ONZ, UE i Radą Europy.

Instytucją działającą w ramach Sekretariatu OBWE zajmująca się walką z terroryzmem jest Zespół ds. Działań Przeciwko Terroryzmowi (*Action against Terrorism Unit*) - (ATU). ATU skupia się na wypracowywaniu decyzji i deklaracji Rady Ministerialnej i Stałej Rady OBWE. Większość dokumentów ma charakter komplementarny w stosunku do uregulowań innych instytucji międzynarodowych. Funkcje ATU uściśla Plan Działania, przewidujący

²² M. Bielecka, *Nowa rola międzynarodowa organizacji ds. bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008, s. 574-577.

²³ www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/227/560/NATO.html

²⁴ www.liedel.pl/?p=58

²⁵ www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/228/561/Rada_Europy.html

m.in. utrzymanie efektywnej i skutecznej roli OBWE w zwalczaniu terroryzmu, poszerzanie możliwości pomocy dla państw członkowskich oraz polepszanie koordynacji działań instytucji krajowych i międzynarodowych dotyczących przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. Aktywność ATU koncentrowała się na następujących płaszczyznach związanych z walką z terroryzmem: ochrona dokumentów podróży, partnerstwo publiczno-prywatne, ekstremizm i radykalizacja prowadzące do terroryzmu, ochrona infrastruktury krytycznej w sektorze energetycznym, cyberterroryzm²⁶.

Od 1998 roku na mocy decyzji Forum Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa (*Forum for Security Co-operation*) - (FSC) zadecydowano dokonywać corocznej wymiany informacji w formie kwestionariusza na temat realizacji postanowień *Kodeksu postępowania w polityczno-militarnych aspektach bezpieczeństwa* przyjętego 3 grudnia 1994 r. Pierwsza część kwestionariusza dotyczy „Działań podjętych celem zapobiegania terroryzmowi, a w szczególności uczestnictwa w porozumieniach międzynarodowych dotyczących tej tematyki”. Polska corocznie dokonuje aktualizacji kwestionariusza²⁷.

Uwagi końcowe

Walka ze zjawiskiem terroryzmu, nie może opierać się tylko na działaniach militarnych, dlatego też wspólnota międzynarodowa opracowała szereg regulacji prawnych, które w sposób wielostronny obejmują kwestie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. Są one podstawą dla rozwiązań prawnych, stosowanych na poziomie regionalnym. Wszystkie stwarzane w tym celu instytucje i różnorodne środki pokazują jak duży jest zakres problemu. Wszelkie działania prowadzą do wspólnego celu – zachowania ładu na arenie międzynarodowej, pokoju i bezpieczeństwa.

Utworzony reżim prawny „wojny z terroryzmem” powinien zająć trwałe miejsce w prawie międzynarodowym jako specyficzny zespół norm regulujących zwalczanie globalnych organizacji terrorystycznych²⁸.

Olga Górska

Proces ustanawiania budżetu Unii Europejskiej

Uwagi wstępne

Finansowanie działalności Unii jest najważniejszym zagadnieniem dotyczącym integracji, ponieważ jej rozwój warunkowany jest dostępem do środków, przeznaczonych na finansowanie projektów integracyjnych. Na państwa członkowskie spada obowiązek ponoszenia tych kosztów. Roczny budżet Unii Europejskiej stanowi około 1% dochodu narodowego państw członkowskich.

W krajach o gospodarce rynkowej budżet jest jednym z podstawowych instrumentów realizacji celów polityki gospodarczej, podobną rolę odgrywa budżet Unii Europejskiej, charakteryzuje się on jednak wyraźną specyfiką, gdyż dotyczy organizacji międzynarodowej. Należy podkreślić, że cele Unii są bardzo ambitne i wykraczają daleko poza te, które stawiają sobie inne organizacje międzynarodowe, więc środki do ich osiągnięcia muszą być zdecydowanie wyższe niż w innych organizacjach.

Zasady budżetowe Unii Europejskiej

Podstawowe zasady budżetowe zostały ogólnie ujęte w art. 268-280 w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, natomiast uregulowano je szczegółowo w rozporządzeniu Rady nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 r¹. Zasady budżetowe tworzą zarys instytucjonalno-prawny dla tworzenia budżetu oraz ułatwiają kontrolę jego realizacji². Podstawowe zasady, które powinny być uwzględniane przy sporządzaniu i wykonywaniu budżetu ogólnego to: zasada jedności i rzetelności budżetowej, jednoroczności, równowagi budżetowej, jednostki rozliczeniowej, uniwersalności, specyfikacji wydatków, należytego zarządzania finansami i przejrzystości³.

Zasada jedności i rzetelności budżetowej wyraża się tym, iż wszyst-

²⁶ M. Bielecka, *Nowa rola...*, s.576.

²⁷ www.msz.gov.pl/OBWE,30051.html

²⁸ Ł. Kulesa, *Zwalczanie terroryzmu a prawo międzynarodowe*, 2004-05-11, nr 19 (207), www.pism.pl.

¹ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, Dz. Urz. 2006, C139.

² K. Żukrowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

³ L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 169.

kie dochody i wydatki Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej dla każdego roku budżetowego powinny znaleźć się w budżecie ogólnym, który jest jednolitym dokumentem. Środki z budżetu ogólnego kierowane są również na wydatki administracyjne instytucji powiązane z realizacją postanowień traktatu o Unii Europejskiej dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych wraz z wydatkami operacyjnymi poniesionymi przy wykonywaniu tych postanowień, jeżeli pokrywają się one z budżetem. Nie realizuje się dochodów ani wydatków jeśli nie zostały one wprowadzone do odpowiedniej pozycji budżetu⁴.

Zasada jednoroczności oznacza, że środki w budżecie zatwierdzone są na okres jednego roku budżetowego, trwa on od 1 stycznia do 31 grudnia. Unia Europejska musi jednak godzić tą zasadę z wieloletnimi perspektywami finansowymi, gdzie finansuje się projekty, które trwają dłużej niż jeden rok budżetowy. Z tego powodu istnieje podział wydatków na dwie grupy:

- pierwsza to środki na pokrycie zobowiązań, czyli te, które pokrywają środki na zobowiązania prawne na bieżący rok budżetowy;
- druga to środki na pokrycie płatności, czyli wydatki na zobowiązania prawne zaciągnięte w roku bieżącym lub na lata wcześniejsze.

Środki z budżetu mogą być przeznaczone na pokrycie zobowiązań zaciągniętych w obecnym roku budżetowym i w latach poprzednich. Nie mogą być finansowane zobowiązania odnoszące się do lat przyszłych. Środki nie wykorzystane do końca roku budżetowego wygasają. Może jednak dojść do ich przeniesienia, gdy odpowiednia instytucja z zachowaniem procedur podejmie taką decyzję do 15 lutego⁵.

Zasada równowagi budżetowej wymaga, aby dochody uchwalone na dany rok budżetowy były równe założonym płatnościom. W budżecie ogólnym nie może występować deficyt⁶. Unia nie może też brać pożyczek na pokrycie ewentualnych różnic między dochodami a wydatkami. Jedynym rozwiązaniem sytuacji, kiedy dochody są mniejsze niż wydatki jest korekta budżetu w trakcie trwającego roku budżetowego. Korekta ta zazwyczaj polega na przesunięciu w czasie wydatków lub zwiększeniu dochodów⁷.

Zasada jednostki rozliczeniowej wyraża się tym, iż budżet musi być spo-

⁴ TUE, art. 268.

⁵ TUE, art. 271.

⁶ Art. 268 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie stwierdza, że budżet powinien być zrównoważony w odniesieniu do dochodów i wydatków.

⁷ TUE, art. 269.

ządzany i wykonywany w euro⁸. Również rozliczenia z nim powiązane powinny być ustalane w euro, lecz w określonych przypadkach istnieje możliwość przeprowadzenia operacji w walutach krajowych.

Zasada uniwersalności stanowi, że dochody budżetowe nie powinny być przypisywane do konkretnych wydatków. Ponadto, zarówno dochody jak i wydatki muszą być umieszczone w budżecie w pełnej wysokości, nie należy dokonywać żadnych kompensat jednych z drugimi.

Zasada specyfikacji wydatków mówi, że środki przeznaczane są na cele określone w tytułach i rozdziałach. Rozdziały dzielone są na artykuły i pozycje. Każdy wydatek musi mieć w sposób jednoznaczny swój określony cel, po to aby nie dochodziło do niejasności podczas realizowania lub kontrolowania wykonania budżetu. Możliwości przesunięć środków w okresie roku budżetowego są bardzo ograniczone i wiążą się z określonymi procedurami⁹.

Zasada należytego zarządzania finansami wymaga, aby środki budżetowe wykorzystywane były zgodnie z trzema uzupełniającymi zasadami:

- zasada gospodarności – zasoby z których korzystają instytucje w swojej działalności są udostępniane w wymaganym czasie, we właściwej ilości oraz jakości i po najkorzystniejszej cenie;
- zasada efektywności – uzyskanie jak najlepszej reakcji pomiędzy zaangażowanymi zasobami, a osiągniętymi wynikami;
- zasada skuteczności – osiąganie wyznaczonych celów i zamierzonych efektów, wszystkie obszary działalności, które finansuje budżet muszą mieć zdefiniowane, wymierne, osiągalne i odpowiednie cele.

Budżet ogólny winien być całkowicie finansowany z zasobów własnych UE¹⁰. Komisja nie może stworzyć projektu aktu wspólnotowego, dokonywać zmian w projektach czy też przyjmować środków wykonawczych, które mogłyby mieć znaczny wpływ na budżet, jeśli nie gwarantuje sfinansowania takiego projektu lub środka z zasobów własnych Unii. Zakaz ten istnieje po to, by nie dochodziło do takiej sytuacji, kiedy uzgodnione przez państwa członkowskie działania nie mogłyby być zrealizowane przez brak środków.

Ważną rolę przy uchwalaniu budżetu pełni perspektywa finansowa. Obejmuje ona kilka lat i wyznacza ramy finansowe, w których powinien zmieścić się budżet na dany rok. Jest ona efektem planowania średnioterminowego o podstawowym znaczeniu w zarządzaniu finansami Unii. Wyznaczanie perspek-

⁸ Zgodnie z art. 277 TWE budżet jest sporządzany w jednostkach rozliczeniowych.

⁹ TUE, art. 279.

¹⁰ Art. 269 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

tyw finansowych pozwala na podejmowanie wspólnych działań rozciągniętych w czasie.

Zasada przejrzystości powinna mieć zastosowanie w procesie stanowienia, wykonywania oraz rozliczania budżetu. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego nakazuje opublikowanie budżetu oraz budżetów korygujących w „Dzienniku Urzędowym UE” w takiej formie w jakiej zostanie on przyjęty. Publikacji podlegają, także roczne sprawozdania finansowe i sprawozdania z zarządzania budżetem i finansami sporządzane przez każdą instytucję unijną¹¹.

Procedura budżetowa

Budżet ogólny Unii Europejskiej sporządzany jest w euro¹² i uchwalany na okres roku kalendarzowego. Zaczyna się 1 stycznia każdego roku i kończy 31 grudnia tego roku. Jeżeli jest to konieczne, w trakcie danego roku mogą być uchwalane budżety uzupełniające lub korygujące. Zgodnie z traktatem Rada oraz Parlament Europejski tworzą władzę budżetową i wspólnie ponoszą odpowiedzialność za uchwalanie budżetu. Natomiast rola Komisji Europejskiej sprowadza się przede wszystkim do przedłożenia projektu budżetu. W Porozumieniu międzyinstytucjonalnym¹³ szczegółowo określono wynikające z traktatu obowiązki dla tych trzech instytucji, wykonywane przez nie w ramach procedury uchwalania budżetu¹⁴.

Od stycznia danego roku, w którym przygotowuje się projekt budżetu na rok następny, toczy się dyskusja, zarówno na forum unijnych instytucji jak i w innych miejscach. Dotyczy ona priorytetów politycznych i ekonomicznych, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w budżecie ogólnym¹⁵. Każda instytucja unijna, z wyjątkiem Europejskiego Banku Centralnego sporządza przed 1 lipca preliminarz wydatków na następny rok budżetowy. Komisja łączy te preliminarze w projekt budżetu. Obejmuje on prognozę dochodów i wydatków¹⁶.

Zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnoty Europejskie procedura budżetowa obejmuje okres od 1 września do 31 grudnia roku poprzedzającego rok, na który ma być uchwalony budżet. W praktyce zaczyna się ona znacznie wcześniej, co jest wynikiem przyjęcia od 1977 roku przez trzy instytucje zaangażowane w proces przygotowania i uchwalania budżetu pragmatycznego

¹¹ L. Oręziak, *Finanse...* op. cit., s. 115-117.

¹² Zgodnie z art. 277 TWE budżet sporządzany jest w jednostkach rozliczeniowych.

¹³ Porozumienie z 1993 roku dotyczące dyscypliny budżetowej.

¹⁴ L. Oręziak, *Finanse...* op. cit., s. 118.

¹⁵ Ibidem, s. 119.

¹⁶ Skonsolidowana wersja *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 314, ust. 1.

podejścia, mającego na celu zapewnienie odpowiednio długiego czasu na niezbędne dyskusje i uzgodnienia oraz na minimalizowanie ryzyka powstawania opóźnień, w tym w szczególności ryzyka, że następny rok zacznie się bez ostatecznie uchwalonego budżetu¹⁷.

Procedura budżetowa obejmuje kilka etapów. Na początku Komisja Europejska tworzy wstępny projekt budżetu, zawierający komentarze i warianty preliminarzy. Wstępny projekt budżetu obejmują przewidywane dochody oraz wydatki. W przypadku, gdy określone w preliminarzach poszczególnych instytucji wydatki są ze sobą sprzeczne, Komisja musi określić, które z nich umieści w projekcie. Komisja dołącza do projektu opinię w której mogą być wskazane różne warianty preliminarzy. Następnie projekt ten jest przedstawiany Radzie najpóźniej do 1 września roku poprzedzającego rok, w którym budżet ma być wykonany¹⁸. Po tej dacie Komisja może jeszcze przekazać poprawki do wstępnego projektu budżetu w przypadku, gdy uzyska nowe informacje, którymi nie dysponowała poprzednio, do czasu powołania komitetu pojednawczego¹⁹.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ustanowił nową procedurę budżetową, która przewiduje tylko jedno czytanie projektu budżetu przez każdą instytucję. Regulacja ta, nie pozwala na zmianę swojego stanowiska podczas drugiego czytania, co było możliwe dotychczas²⁰.

Rada konsultuje wstępny projekt budżetu z Komisją oraz zainteresowanymi instytucjami jeśli chce odstąpić od zawartych w nim założeń. Rada odbywa również przy współudziale Komisji pojednawcze spotkanie z Parlamentem w celu wyjaśnienia niejasności związanych z projektem budżetu. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, uchwała projekt budżetu²¹. Najpóźniej do 5 października Rada przedkłada uchwalony projekt budżetu Parlamentowi Europejskiemu do pierwszego czytania²².

Jeżeli w ciągu 42 dni od tego przekazania Parlament Europejski zatwierdzi stanowisko Rady lub nie podejmie żadnej decyzji to budżet zostaje przyjęty. Jeżeli natomiast Parlament przyjmie większością głosów swoich członków poprawki, zmieniony projekt jest przekazywany Radzie i Komisji. Przewodniczący Parlamentu w porozumieniu z przewodniczącym Rady zwołuje komitet pojednawczy, który ma za zadanie na podstawie stanowisk Parlamentu Euro-

¹⁷ L. Oręziak, *Finanse...* op. cit., s. 119-120.

¹⁸ W praktyce projekt ten jest przekazywany Radzie najpóźniej do 15 czerwca.

¹⁹ W jego skład wchodzi członkowie Rady lub ich przedstawiciele oraz taka sama liczba członków reprezentujących Parlament.

²⁰ *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010, s. 224.

²¹ W praktyce głosowanie Rady ma miejsce w lipcu.

²² L. Oręziak, *System finansowy Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1996, s. 317-372.

pejskiego i Rady osiągnąć porozumienie w sprawie wspólnego projektu większością kwalifikowaną członków Rady lub ich przedstawicieli oraz większością głosów członków reprezentujących Parlament w terminie 21 dni od jego zwołania. Komisja uczestniczy w pracach komitetu pojednawczego i podejmuje wszelkie niezbędne inicjatywy na rzecz zbliżenia stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady. Jeżeli jednak w terminie 10 dni od przekazania projektu Rada poinformuje Parlament o przyjęciu wszystkich jego poprawek, komitet pojednawczy nie zostaje zwołany²³.

Jeżeli w terminie 21 dni komitet pojednawczy doprowadzi do porozumienia odnośnie wspólnego projektu, Parlament Europejski i Rada mają 14 dni na jego przyjęcie. W sytuacji gdy Parlament Europejski i Rada zatwierdzą wspólny projekt lub nie podejmą żadnej decyzji lub też gdy jedna z instytucji zatwierdzi wspólny projekt, a druga nie podejmie decyzji budżet uznaje się za ostatecznie przyjęty. W przypadku kiedy Parlament Europejski i Rada odrzucą wspólny projekt, lub też gdy jedna z instytucji go odrzuci, a druga nie podejmie decyzji, Komisja przedkłada nowy projekt budżetu. Natomiast w sytuacji kiedy Parlament Europejski odrzuci wspólny projekt, a Rada go za twierdzi Komisja przedkłada nowy projekt budżetu. Kiedy Parlament zatwierdzi projekt a Rada go odrzuci, Parlament może w terminie 14 dni od odrzucenia projektu przez Radę, stanowiąc większością głosów wchodzących w jego skład członków i trzech piątych oddanych głosów zadecydować o potwierdzeniu wszystkich lub niektórych poprawek. Jeśli którakolwiek z poprawek Parlamentu Europejskiego nie zostanie potwierdzona, stanowisko uzgodnione w ramach komitetu pojednawczego w sprawie linii budżetowej, która jest przedmiotem tej zmiany zostaje utrzymane, a budżet uznaje się za ostatecznie przyjęty na tej podstawie. Jeżeli w terminie 21 dni komitet pojednawczy nie doprowadzi do porozumienia w sprawie wspólnego projektu, Komisja przedkłada nowy projekt budżetu²⁴. Kiedy przewidziana procedura zostanie zakończona przewodniczący Parlamentu Europejskiego ogłasza, że budżet został ostatecznie przyjęty²⁵.

W przypadku, gdy budżet nie jest uchwalony w terminie, na początku roku budżetowego, wydatki mogą być dokonywane miesięcznie na poszczególne rozdziały budżetu, w granicach jednej dwunastej środków przyznanych w ramach danego rozdziału budżetu w poprzednim roku budżetowym, przy czym kwota ta nie może przekraczać jednej dwunastej środków przewidzia-

²³ Skonsolidowana wersja *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 314, ust. 4-5.

²⁴ Skonsolidowana wersja *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 314, ust. 6-8.

²⁵ *Ibidem.*, art. 314, ust. 9.

nych w tym samym rozdziale w projekcie budżetu²⁶. Zastrzeżenie to wprowadzono, aby ubiec sytuację, w której debata wokół zmniejszanych wydatków na dany cel uniemożliwi przyjęcie budżetu, a instytucje, korzystając z zapisów traktatowych, będą kontynuowały wydatkowanie takich samych kwot, jak w poprzednim roku. Rada jako jedyny organ ma kompetencje zwiększenia wydatków ponad wartość przyjętą w traktacie. Decyzja ta zapada w Radzie większością kwalifikowaną i jest uwarunkowana przestrzeganiem przepisów dotyczących ograniczeń wynikających z nieprzyjętego projektu budżetu. Procedowanie dotyczy finansowania działań wynikających z traktatu lub aktów ustalonych na jego podstawie. Jeśli Rada uchwali przekroczenie pułapu jednej dwunastej wydatków przeznaczonych na określony cel traktatowy, informacja na ten temat powinna być niezwłocznie przekazana do Parlamentu Europejskiego. Parlament w ciągu 30 dni może podjąć inną decyzję w tej kwestii, co wymaga stanowienia większością głosów swoich członków i trzech piątych oddanych głosów. Decyzja o przekroczeniu jednej dwunastej środków przez Radę jest zawieszona do czasu podjęcia decyzji przez Parlament. Jeśli w tym czasie Parlament nie podejmie decyzji odmiennej od decyzji Rady, to decyzję Rady uznaje się za ostatecznie uchwaloną²⁷.

Środki inne niż dotyczące wydatków personalnych, które nie zostaną wykorzystane do końca roku budżetowego, mogą być przeniesione wyłącznie na następny rok budżetowy²⁸.

Funkcjonowanie Unii bez uchwalonego budżetu mogłoby wpłynąć niekorzystnie na jej międzynarodową wiarygodność, gdyż byłby to wyraz poważnych trudności politycznych. Stanowiłoby też barierę w podejmowaniu nowych projektów integracyjnych, a inflacja obniżyłaby realną wartość kwot wydatków, które w przypadku nieuchwalenia budżetu byłyby realizowane na poziomie roku poprzedniego²⁹.

Realizacja i kontrola budżetu

Formalnie odpowiedzialność za zarządzanie finansami Unii Europejskiej spada na Komisję Europejską, która współpracuje z państwami członkowskimi na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanych środków zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. W praktyce obejmuje skompliko-

²⁶ *Ibidem.*, art. 315.

²⁷ L. Oręziak, *Finanse...* op. cit., s. 123.

²⁸ Skonsolidowana wersja *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 316.

²⁹ L. Oręziak, *Finanse...* op. cit., s. 123.

wane procedury angażujące instytucje unijne, agencje rządowe i pozarządowe, struktury lokalne i regionalne oraz indywidualne osoby. Analizując przepływy finansowe Unii należy zwrócić uwagę na wielość podejmowanych działań, różnorodność i dużą liczbę realizowanych programów oraz tysiące uruchamianych linii budżetowych, wymaga to autoryzacji i kontroli³⁰.

Komisja Europejska jest instytucją upoważnioną traktatowo do wykonywania budżetu. Powinna więc ona dbać o pozyskiwanie przewidzianych budżetem dochodów oraz określoną w nim realizację wydatków. Wydatki wpisane do budżetu mogą być dokonywane zasadniczo tylko w czasie trwania roku budżetowego. Na mocy decyzji Rady niewykorzystane środki mogą być przeniesione wyłącznie na następny rok budżetowy. Wydatki w budżecie w zależności od ich charakteru oraz przeznaczenia są klasyfikowane w rozdziały i podrozdziały³¹.

Komisja może przelewać aktywa w walucie jednego z państw członkowskich, które ma w walucie innego państwa członkowskiego, z zastrzeżeniem, że poinformuje o tym właściwe władze zainteresowanych państw członkowskich. W zakresie koniecznym do ich wykorzystania w celach, na które są one przeznaczone w traktatach. Warunkiem takiego przelewu jest tożsamość w obu przypadkach. Komisja stara się unikać dokonywania takich przelewów, jeżeli ma dostępne lub dające się zgromadzić aktywa w walutach, których potrzebuje³².

Komisja może dokonywać wydatków w granicach przyznaných środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania środkami. Aby środki były wykorzystywane zgodnie z tą zasadą Komisja musi współpracować z państwami członkowskimi. Rozporządzenia wprowadzają szczegółowe rozwiązania, zgodnie z którymi każda instytucja UE uczestniczy w ponoszeniu swoich własnych wydatków. Dopuszcza się możliwość przenoszenia przez Komisję środków pomiędzy rozdziałami lub pomiędzy podrozdziałami. Takie przesunięcia muszą odbywać się zgodnie z rozporządzeniami wydanymi do wykonania art. 279³³.

Rozporządzenia te są uchwalane przez Radę na wniosek Komisji, po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz po uzyskaniu opinii Trybunału Obrachunkowego. Rozporządzenia określają procedurę stanowienia i wykonywania budżetu, procedurę przedstawiania oraz kontrolowania rachunków oraz określa reguły i organizują kontrolę odpowiedzialności kontrolerów finansowych intendentów i księgowych. Rada określa też sposoby oraz procedurę, która ma zastosowanie przy stawianiu do dyspozycji Komisji dochodów budżetowych

³⁰ K. Żukrowska, op. cit., str. 177.

³¹ L. Oręziak, *Finanse...* op. cit., s. 124.

³² Skonsolidowana wersja *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 321.

³³ Dokumenty Europejskie, t. 5, stan prawny na 1 stycznia 2006,

przewidzianych w ramach zasobów własnych. Określa również w razie zaistnienia takiej potrzeby, środki na zaspokajanie potrzeb finansowych.

Do przeprowadzania transakcji finansowych Komisja korzysta z usług banku emisyjnego zainteresowanego państwa członkowskiego lub innej instytucji finansowej przez to państwo uznanej. Przy realizacji tych operacji Komisja powinna starać się, by przy dokonywaniu przelewów na rzecz danego kraju korzystać z aktywów wyrażonych w walucie tego kraju. Chodzi o unikanie sytuacji w których występuje konieczność zmiany waluty, a co za tym idzie podniesienia kosztów transakcyjnych.

Komisja jest instytucją odpowiedzialną za zarządzanie finansami Unii Europejskiej. Przygotowuje pierwszą wersję projektu budżetu, opiniuje zmiany wprowadzone przez Parlament, składa sprawozdania z realizacji ustawy budżetowej przyjętej przez Parlament, uczestniczy w procedurze zwalczania nadużyć finansowych. Pomimo tego, iż Komisja jest odpowiedzialna za poprawną realizację budżetu, musi polegać na systemie współdzielonego zarządzania, więc wiele działań podejmowanych jest poza jej kontrolą³⁴.

Głównym elementem kontroli wykonywania budżetu jest coroczny obowiązek przedkładania przez Komisję Europejską Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z wykonywania budżetu za poprzedni rok budżetowy. Komisja jest również zobowiązana do przedłożenia tym instytucjom bilansu finansowego przedstawiającego aktywa i pasywa Unii. Komisja przedstawia także Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające finanse Unii oparte na uzyskanych wynikach, w szczególności w odniesieniu do wskazań udzielonych przez Parlament Europejski i Radę³⁵.

Absolutorium z wykonywania budżetu udziela Parlament Europejski, biorąc pod uwagę zlecenie Rady, która wnioskuje do Parlamentu w tej sprawie, po podjęciu decyzji większością kwalifikowaną. Rada i Parlament kolejno badają wskazane sprawozdanie i bilans. Badaniu podlegają również roczne sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, odpowiedzi kontrolowanych instytucji udzielone w odniesieniu do uwag zgłoszonych przez Trybunał Obrachunkowy, oświadczenia wiarygodności oraz odpowiednie sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego³⁶.

Parlament Europejski może zażądać przesłuchania Komisji w kwestii realizacji przez nią wydatków lub funkcjonowania systemów kontroli finansowej. Komisja jest również zobowiązana do przedłożenia Parlamentowi in-

³⁴ K. Żukrowska, op. cit., s. 179.

³⁵ Skonsolidowana wersja *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 318.

³⁶ L. Oręziak, *Finanse...* op. cit., s. 125.

formacji niezbędnych do przeprowadzenia badania związanego z udzieleniem absolutorium lub do innych celów związanych z uprawnieniami Parlamentu dotyczącymi realizacji budżetu.

Komisja jest zobowiązana do podjęcia działań niezbędnych do uwzględnienia uwag zgłoszonych przez Parlament, przy udzielaniu absolutorium oraz dotyczących wykonywania wydatków. Komisja powinna również uwzględnić komentarze zgłoszone przez Radę przy podejmowaniu decyzji o skierowaniu do Parlamentu wskazanego zalecenia. Parlament lub Rada może zażądać od Komisji sprawozdania na temat zastosowanych przez nią działań w odpowiedzi na skierowane do niej uwagi i komentarze. Sprawozdanie to powinno być też przesłane do Trybunału Obrachunkowego³⁷.

Traktat zobowiązuje Wspólnotę oraz kraje członkowskie do walki z nadużyciami finansowymi i wszelkimi działaniami nielegalnymi mogącymi naruszyć interesy finansowe Wspólnoty. W tym celu powinny być podejmowane środki, które powinny mieć charakter odstraszający i zapewniający skuteczną ochronę przed nadużyciami finansowymi w państwach członkowskich, oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii³⁸.

Kraje członkowskie są zobowiązane do stosowania takich samych środków do walki z nadużyciami finansowymi jakie stosują do walki z nadużyciami naruszającymi ich własne interesy³⁹. Ponadto, państwa członkowskie koordynują swoje działania zmierzające do ochrony interesów finansowych Wspólnoty przed nadużyciami finansowymi. Służy temu regularna współpraca między właściwymi instytucjami.

Parlament Europejski i Rada, po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, uchwalają niezbędne środki w dziedzinie zapobiegania nadużyciom finansowym, naruszającym interesy Unii i zwalczania tych nadużyć w celu zapewnienia skutecznej i równoważnej ochrony w państwach członkowskich oraz we wszystkich instytucjach organach i jednostkach organizacyjnych Unii. Komisja co roku we współpracy z państwami członkowskimi kieruje do Parlamentu Europejskiego i Rady sprawozdanie z podjętych działań, skierowanych przeciwko nadużyciom finansowym⁴⁰.

Wiele organów unijnych jest zaangażowanych w kontrolowanie wykonywania zadań finansowych. Każda instytucja do której docierają środki unijne na finansowanie programów realizowanych w ramach priorytetów wspólno-

towych, ma swego kontrolera finansowego i specjalną komórkę zajmującą się audytem wewnętrznym. Kontrolą zarządzania środkami finansowymi pochodzącymi z budżetu ogólnego UE zajmuje się też audyt zewnętrzny zlokalizowany w Trybunale Obrachunkowym. Komisja w 1988 roku powołała do życia Jednostkę Komisji ds. Koordynacji Zwalczania Nadużyć Finansowych (UCLAF), w 1999 roku została zastąpiona przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)⁴¹. Jest on niezależnym biurem w Komisji Europejskiej, ma pełną autonomię, a co za tym idzie ma prawo do wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli niezależność biura zostaje naruszona. OLAF posiada kompetencje dochodzeniowe, a jego celem jest ochrona finansowych interesów Unii, zwalczanie przestępstw, korupcji i każdego innego nielegalnego działania, łącznie z łamaniem prawa w instytucjach europejskich. Urząd ten prowadzi działania operacyjne nie tylko w państwach członkowskich, ale także wewnątrz wspólnotowych instytucji kierowniczych i gremiów sektorowych. OLAF wykonuje swe działania niezależnie przeprowadzając wewnętrzne i zewnętrzne dochodzenia. W realizacji swoich działań często współpracuje z kompetentnymi instytucjami państw członkowskich koordynując ich działania.

Kontrola realizacji finansowej budżetu przypada Dyrektoriatowi Generalnemu Komisji ds. Budżetu i planowania finansowego. Posiada on rozbudowaną strukturę, na którą składa się pięć dyrektoriatów oraz Zastępca Dyrektoriatu Ogólnego ze swoimi doradcami i asystentami oraz Wydział ds. Stosunków z Parlamentem Europejskim i Trybunałem Obrachunkowym oraz państwami członkowskimi, a także jednostka audytu wewnętrznego. Dyrektoriaty odpowiedzialne są za następujące kwestie:

- Dyrektoriat R odpowiada za środki własne;
- Dyrektoriat A odpowiedzialny jest za wydatki;
- Dyrektoriat B odpowiada za środki własne, ocenę i programowanie finansowe;
- Dyrektoriat C odpowiedzialny jest za wykonanie budżetu ogólnego oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju;
- Dyrektoriat D odpowiedzialny jest za centralny serwis finansowy.

Dyrektoriat Generalny ds. Budżetu przeprowadza konsultacje i współpracuje z państwami członkowskimi. Działania te są podejmowane z za pośred-

³⁷ Skonsolidowana wersja *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 319.

³⁸ *Ibidem.*, art. 325.

³⁹ L. Oręziak, *Finanse...*, op. cit., s. 125.

⁴⁰ Skonsolidowana wersja *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 325

⁴¹ *Wszedł w życie na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1074/1999.*

nictwem Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w zakresie nadużyć finansowych. Stanowi on forum dzięki, któremu Komisja może konsultować państwa członkowskie w kwestii zawartości rocznych raportów na temat ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, zapobieganiu nadużyciom, przygotowywanego we współpracy z nimi⁴².

Uwagi końcowe

Budżet jest niezbędny do realizowania polityk szczegółowych, wspólnie obranych celów oraz priorytetów Unii Europejskiej. Najważniejsze w procedurze sporządzania, realizacji i kontroli budżetu ogólnego są trzy rodzaje źródeł prawnych: traktaty, prawo pochodne oraz porozumienia międzyinstytucjonalne.

Zgodnie z Traktatem procedura budżetowa i wykonywanie budżetu ogólnego muszą być uwzględnione pewne zasady. Takie jak zasada jedności i rzetelności, jednoroczności, równowagi budżetowej, jednostki rozliczeniowej, uniwersalności, specyfikacji wydatków, należytego zarządzania finansami oraz zasada przejrzystości. Procedura budżetowa obejmuje okres od 1 stycznia do grudnia roku poprzedzającego rok, na który ma być uchwalony budżet. Głównymi organami zaangażowanymi w jego powstawanie, realizację i kontrolę są: Komisja Europejska, Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski oraz Trybunał Obrachunkowy. Budżet ogólny Unii Europejskiej ustala się w oparciu o wieloletnie ramy finansowe, ustalone na okres co najmniej 5 lat.

Pomimo, iż budżet ogólny Unii Europejskiej ma relatywnie niewielkie rozmiary, jest podstawowym elementem funkcjonowania Unii. Pozytywne oddziaływanie środków gromadzonych w budżecie ogólnym jest czynnikiem mobilizującym do pogłębiania i poszerzania integracji.

CZEŚĆ II

ЧАСТИНА II

⁴² K. Żukrowska, op. cit., s. 185.

Форми урядів в Україні після 1991 року

***Анотація.** У статті проведений аналіз відносин між вищими органами державної влади в Україні на сучасному етапі у контексті повноважень, якими вони наділені. У результаті дослідження виявлена значна неврівноваженість обсягів повноважень вищих органів державної влади в Україні, яка зумовлює функціональне тяжіння вітчизняної форми правління до президентської системи.*

***Ключові слова:** вищі органи влади, принцип поділу влади, індекс форми правління, президентська система.*

Конституція України закріплює існування в нашій державі змішаної президентсько-парламентської форми правління. Однак, змодельований у ній принцип поділу влади у цілому носить асиметричний і незбалансований характер, реалізуючись в умовах недостатньо ефективного функціонування механізму системи стримувань і противаг [3, с. 232, 236].

Головна суперечність Основного Закону нашої держави полягає в тому, що, з одного боку, у ній закріплено достатньо широкий спектр конституційних прав і свобод людини і громадянина, навіть у порівнянні з так званими розвиненими демократіями світу, та, з іншого боку, закріплено таку організацію державної влади, що не здатна забезпечити і гарантувати більшість із цих прав і свобод. Ця внутрішня суперечність відображає об'єктивну суперечність між українським суспільством та існуючою антидемократичною державною владою.

Загалом в Україні на сучасному етапі існують такі проблеми реалізації принципу поділу влади як загальна незбалансованість системи поділу влади; низький рівень політичного впливу Верховної Ради України як представницького органу; фактичне підпорядкування виконавчої влади (Кабінету Міністрів України та місцевих адміністрацій) Главі Держави, який, проте, не несе жодної відповідальності за результати її діяльності; відсутність ефективних механізмів взаємозв'язку та впливу Верховної Ради України на Кабінет Міністрів України, що значно погіршує рівень їхньої конструктивної взаємодії; недієвість механізму стримувань і про-

тивагу у відносинах між Президентом України і Верховною Радою України, відсутність дієвих механізмів парламентського контролю.

У якості інструменту аналізу проблем реалізації принципу поділу повноважень серед вищих органів державної влади нами був обраний індексний аналіз президентської влади, який достатньо широко використовується у порівняльних дослідженнях таких західних вчених як М. С. Шугарт, Дж. Кері, А. Сіарофф, Дж. Макгрегор, А. Кроувел і лише починає застосовуватися деякими російськими й українськими науковцями.

Основною перевагою такого способу виокремлення особливостей інституту президентства є те, що він одночасно допомагає розкрити характер та логіку взаємодії вищих органів державної влади, а також є корисним і необхідним засобом дослідження форми державного правління [4, с. 87].

Для аналізу реалізації принципу поділу влади в Україні був обраний індекс форми правління (ІФП) російського політолога О.І. Зазнаєва. Цей індекс був розроблений на основі методики індексного обчислення рівня президенціалізму нідерландського вченого А. Кроувела. Остання полягає у співставленні індексів двох «чистих» форм правління: президентської та парламентської. Кроувел виділив сім змінних, на основі яких відбувається обчислення:

- вибори президента;
- розпуск парламенту;
- призначення кабінету;
- вотум довіри парламенту кабінету;
- право законодавчої ініціативи;
- право вето президента;
- повноваження президента у сфері виконавчої влади.

О. Зазнаєв дещо відкоригував ці критерії, і в результаті індексування відбувається за десятьма змінними:

- вибори президента;
- носій виконавчої влади;
- призначення прем'єр-міністра;
- призначення інших членів уряду;
- вибори, після яких відбувається формування нового уряду;

- вотум недовіри;
- право законодавчої ініціативи;
- вето президента;
- розпуск парламенту;
- сумісність депутатського мандата з урядовою посадою.

Кожній змінній присвоюється певне числове значення. Максимальне значення показника за кожним критерієм для президентської чи парламентської форми дорівнює “1” (повне володіння тим чи іншим видом повноважень), мінімальне – “0” (відсутність того чи іншого повноваження). У разі поділу повноважень з іншими гілками влади (спільні або обмежені повноваження) – присвоюється значення “0,5” (див. Таблиця 1). Після цього значення показників додаються окремо для президентської та парламентської форми правління (президентського індексу (ПрІ) та парламентського (ПарІ)). Таким чином, максимальне значення для цих індексів дорівнює “10”, а мінімальне – “0”.

Таблиця 1 [2, с. 192-193]

№	Критерій	Президентський індекс	Парламентський індекс
1	Вибори президента	1 - президент обирається населенням шляхом прямих чи непрямих виборів; 0,5 - президент обирається на всезагальних виборах, але якщо на посаду президента висувається лише один кандидат, вибори не проводяться; 0 - президент не обирається населенням.	1 - президент обирається парламентом або чи спеціальною виборчою колегією; 0,5 - президент обирається на всезагальних виборах, але якщо на посаду президента висувається лише один кандидат, вибори не проводяться; 0 - президент обирається населенням.
2	Носій виконавчої влади	1 - повноваження у сфері виконавчої влади повністю зосереджені в руках президента, який очолює уряд (адміністрацію); 0,5 - президент поділяє виконавчі повноваження з урядом; 0 - у президента немає повноважень виконавчої влади.	1 - відповідальний перед парламентом уряд є єдиним органом виконавчої влади; 0,5 - виконавча влада поділена між урядом та президентом; 0 - уряд (адміністрація) повністю підконтрольний президенту.

3	Призначення прем'єр-міністра	1 – президент призначає прем'єр-міністра самостійно (або сам виконує його функції); 0,5 – президент ділить повноваження з призначення прем'єр-міністра з парламентом (погоджене призначення); 0 – у президента немає можливості впливати на призначення прем'єр-міністра (президент зобов'язаний враховувати партійний склад парламенту).	1 – прерогатива призначення прем'єр-міністра покладається на парламент, або президент зобов'язаний враховувати партійний склад парламенту при призначення прем'єр-міністра; 0,5 – парламент ділить повноваження з призначення прем'єр-міністра з президентом (погоджене призначення); 0 – у парламенту немає можливості впливати на призначення прем'єр-міністра
4	Призначення інших членів уряду	1 – президент призначає міністрів самостійно; 0,5 – президент поділяє повноваження з призначення міністрів з прем'єр-міністром або/і з парламентом (погоджене призначення); 0 – президент не має можливості впливати на склад кабінету (або президент зобов'язаний враховувати думку парламенту і прем'єр-міністра).	1 – прерогатива призначення міністрів покладається на парламент або/і прем'єр-міністра; 0,5 – парламент поділяє повноваження з призначення міністрів з президентом або/і з прем'єр-міністром (погоджене призначення); 0 – у парламенту немає можливості впливати на розподіл портфелів у кабінеті.
5	Вибори, після яких відбувається формування нового кабінету	1 – президентські вибори; 0,5 – президентські і парламентські вибори; 0 – парламентські вибори.	1 – парламентські вибори; 0,5 – парламентські і президентські вибори; 0 – президентські вибори.
6	Вотум недовіри	1 – може бути проігнорований президентом і урядом; 0,5 – завжди веде до відставки уряду або до розпуску парламенту; 0 – завжди веде до відставки уряду (парламент не може бути відправлений у відповідь на вотум недовіри).	1 – завжди веде до відставки уряду (парламент не може бути відправлений у відповідь на вотум недовіри); 0,5 – завжди веде до відставки уряду або до розпуску парламенту; 0 – може бути проігнорований президентом і урядом.

7	Право законодавчої ініціативи	1 – президент володіє правом законодавчої ініціативи разом із парламентом та урядом; 0,5 – разом із парламентом, урядом і президентом правом законодавчої ініціативи володіють й інші актори (суди, виборці та ін.); 0 – у президента відсутнє право законодавчої ініціативи	1 – тільки парламент та уряд володіють правом законодавчої ініціативи; 0,5 – разом із парламентом, урядом і президентом правом законодавчої ініціативи володіють й інші актори (суди, виборці та ін.); 0 – президент володіє правом законодавчої ініціативи разом із парламентом та урядом.
8	Вето президента	1 – вето може бути подолане лише кваліфікованою більшістю голосів парламенту; 0,5 – для подолання вето достатньо простої більшості голосів чи більшості від конституційного складу парламенту; 0 – право вето відсутнє, або долається на референдумі.	1 – право вето відсутнє, або долається на референдумі; 0,5 – для подолання вето достатньо простої більшості голосів чи більшості від конституційного складу парламенту; 0 – вето може бути подолане лише кваліфікованою більшістю голосів парламенту.
9	Розпуск парламенту	1 – президент розпускає парламент самостійно; 0,5 – президент розпускає парламент за ініціативою інших акторів (прем'єр-міністра, парламенту та ін.); 0 – у президента відсутні повноваження з розпуску парламенту.	1 – розпуск парламенту президентом відсутній; 0,5 – парламент розпускається президентом за ініціативою інших акторів (прем'єр-міністра, парламенту та ін.); 0 – парламент розпускається президентом самостійно.
10	Сумісність депутатського мандата з урядовою посадою	1 – не сумісний; 0,5 – сумісний для депутатів однієї палати і не сумісний для депутатів іншої палати; 0 – сумісний.	1 – сумісний; 0,5 – сумісний для депутатів однієї палати і не сумісний для депутатів іншої палати; 0 – не сумісний.

Обчислення індексу форми правління (ІФП) здійснюється методом віднімання парламентського індексу від президентського:

$$\text{ІФП} = \text{ПрІ} - \text{ПарІ}$$

Відповідно додатні числові значення ІФП показують схильність до президентської форми правління, а від'ємні – до парламентської. Чим

більше числове значення, тим більше система має президентських чи парламентських елементів.

Таким чином О.І. Зазнаєв розробив власну класифікацію того, як можна розділити усі країни відповідно до даного індексу. Ним було виділено три групи: “парламентські напівпрезидентські системи” (ІФП від -7 до -3,5), “збалансовані напівпрезидентські системи” (ІФП від -3 до +3) та “президентіалізовані напівпрезидентські системи” (ІФП від +3,5 до +9). Значення, що відповідають показникам нижче -7 та вище +9 відносяться відповідно до парламентських та президентських систем[4, с. 88].

Надавши кожному критерію відповідне числове значення та підсумувавши їх (див. Таблиця 2), ми отримали наступні результати:

$$\text{ПрІ} = 7;$$

$$\text{ПарІ} = 2,5;$$

$$\text{ІФП} = 7 - 2,5 = +4,5.$$

Однак, варто також згадати той факт, що в українській практиці реальний спосіб взаємодії між гілками влади дещо відрізняється від конституційно передбачених правових норм. Тому, окрім обчислення індексів згідно формальних повноважень, нами були також проведені обрахунки і з врахуванням політичної практики (див. Таблиця 2).

Таблиця 2

№	Критерій	Президентський індекс	На практиці	Парламентський індекс	На практиці
1	Вибори президента	1	1	0	0
2	Носій виконавчої влади	0	1	1	0
3	Призначення прем'єр-міністра	0,5	1	0,5	0
4	Призначення інших членів уряду	0,5	1	0	0
5	Вибори, після яких відбувається формування нового кабінету	1	1	0	0
6	Вотум недовіри	1	1	0	0

7	Право законодавчої ініціативи	1	1	0	0
8	Вето президента	1	1	0	0
9	Розпуск парламенту	0	0	1	1
10	Сумісність депутатського мандата з урядовою посадою	1	1	0	0
Загальний показник		7	9	2,5	1

Отже, отримані результати були наступними:

$$\text{ПрІ}_1 = 9;$$

$$\text{ПарІ}_1 = 1;$$

$$\text{ІФП}_1 = 9 - 1 = +8.$$

Нижче наведена Таблиця 3 з остаточними результатами показників усіх індексів.

Таблиця 3

	Згідно формальних конституційних положень	Згідно реальної політичної практики
Президентський індекс (ПрІ)	7	9
Парламентський індекс (ПарІ)	2,5	1
Індекс форми правління (ІФП)	+4,5	+8

З отриманих результатів абсолютно очевидним є той факт, що формальна конституційна регламентація розподілу повноважень між двома ключовими вищими органами державної влади в Україні – Президентом та Парламентом – значною мірою відрізняється від політичних реалій (майже у два рази). Згідно виділеної О. Зазнаєвим класифікації форм правління Україну можна віднести до президентіалізованих напівпрезидентських держав як за формальними, так і за реальними ознаками. Однак, різниця полягає у тому, що якщо згідно конституційних норм

українська форма правління більше тяжіє до збалансованої системи, то згідно реальної практики – до повністю президентської.

Наші обчислення свідчать, що і de jure, і de facto українська форма правління характеризується значною кількістю президентських елементів зі слабо вираженими показниками парламентаризму, в якій відбувається процес збільшення об'ємів ресурсів, що контролюються главою виконавчої влади (у нашому випадку цієї фігурою є президент, який лише формально не виконує роль глави виконавчої влади), та підвищення його автономії[1, с. 151]. Тобто, можемо говорити про існування значної неврівноваженості обсягів повноважень вищих органів державної влади в Україні, яка зумовлює функціональне тяжіння вітчизняної форми правління до президентської системи.

Список використаних джерел та літератури

- 1) Зазнаев, О.И. Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства [Текст] / О.И. Зазнаев // Полис: Политические исследования / гол. ред. С.В. Чугров. – К., 2007. – №2. – С. 146-165.
- 2) Зазнаев, О.И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты [Текст]: [моногр.] / О.И. Зазнаев. – Казань: Казанский государственный университет им. Ульянова-Ленина, 2006. – 374 с. – ISBN 5-98180-291-X.
- 3) Мартинюк, Р.С. Конституційна реформа в Україні: спроба критичного аналізу [Текст] / Р.С. Мартинюк // Актуальні питання реформування правової системи України: збірник наукових статей за матеріалами IV Міжнародної науково-практичної конференції (1-2 червня 2007 року; Луцьк): у 2 т. Т. 1. – Луцьк: РВВ “Вежа” Волинського державного університету ім. Лесі Українки, 2007. – С. 232 - 236.
- 4) Тарасов И.Н. Выбор формы правления как институциональная проблема посткоммунизма [Электронный ресурс] / И.Н. Тарасов // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС: научн. журн. / глав. ред. О.В. Попова. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2010. - № 1. – Режим доступа: www.politex.info/content/view/665/30/. – Заголовки с экрана.

Дмитро Ткачук

Політичні орієнтації українського суспільства (2004 – 2011)

Анотація. У статті висвітлено результати аналізу громадської думки та ставлення громадян України до напрямків зовнішньої політики держави. З'ясовано кореляцію настроїв населення із діями влади. Визначено чинники впливу на позиції населення, щодо зовнішньої політики та динаміку їх розвитку.

Ключові слова: громадська думка, зовнішня політика держави, чинники впливу, зовнішньополітичні настрої населення.

Вивченням зовнішньополітичних орієнтацій населення займаються дослідницькі центри та інститути, такі як Центр Разумкова, Інститут соціології НАН України, Київський міжнародний інститут соціології (КМІС), Інститут Горшеніна. Проте в Україні відчувається нестача досліджень, які б вивчали не саму динаміку громадської думки стосовно зовнішньої політики держави, а й досліджували фактори впливу на зовнішньополітичні настрої населення.

Мета статті - з'ясувати чинники впливу та тенденції розвитку зовнішньополітичних орієнтацій населення України впродовж 2004-2011 років. Для цього потрібно вирішити такі завдання: 1) вивчити результати опитування щодо основних напрямів зовнішньої політики держави; 2) з'ясувати чинники впливу на зовнішньополітичні настрої населення України; 3) проаналізувати тенденції орієнтацій населення України впродовж вказаного періоду. Емпіричну основу дослідження складають соціологічні дані Центру Разумкова.

Соціологічні дослідження, які проводяться Центром Разумкова, демонструють, що, відповідно до громадської думки пріоритетним напрямком зовнішньої політики впродовж 2002-2008 років були відносини України з Російською Федерацією (рис. 1).

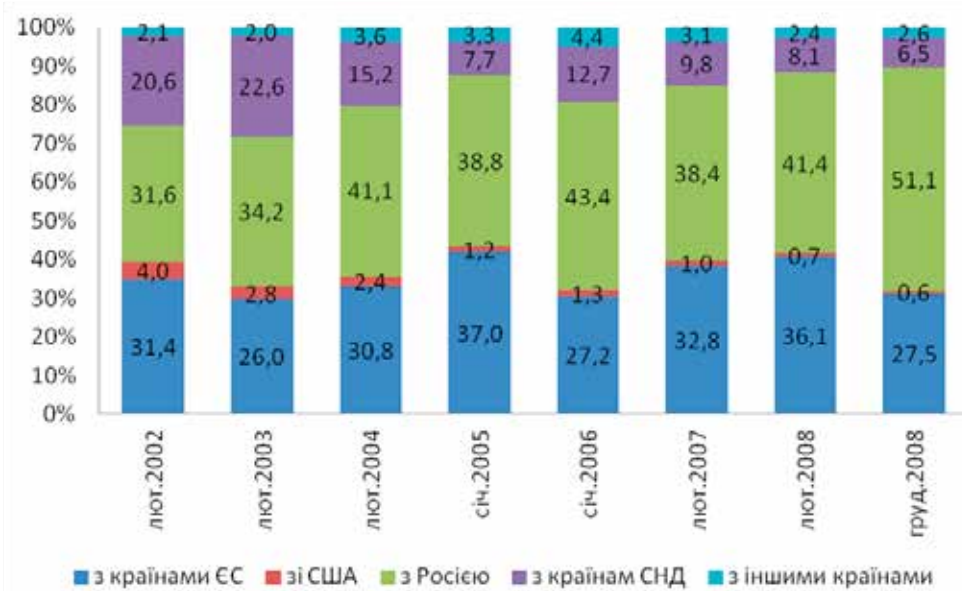


Рис. 1 Який напрям зовнішньої політики має бути пріоритетним для України? (динаміка, 2002-2008) [1]

Результати соціологічних досліджень вказують на те що у січні 2005 року, одразу після “помаранчевої революції”, був найменший розрив у прихильників проєвропейської зовнішньої політики і проросійської зовнішньої політики (37% і 38,8% відповідно). Брак інформації у населення про ЄС, прорахунки влади у відносинах з ЄС та експлуатація радянських міфів на фоні багатовекторної зовнішньої політики помітно послабили прозахідні настрої населення на користь проросійських настроїв. Прихильники пріоритетних контактів з Росією і СНД (в межах 46,5%-56,8%), знаходяться в суттєвій більшості, в порівнянні з прихильниками європейської інтеграції.

Які причини такої позиції з боку населення України? По-перше, це відображає традиційну інерцію просхідних настроїв серед наших громадян. По-друге, в повсякденному житті люди не відчують переваги співпраці з Європейським Союзом через недоступність українських товарів на ринок ЄС.

Існує низка чинників, які об’єктивно впливають на ставлення до Росії як партнера України. Перш за все, слід відзначити, що близько семи мільйонів українців живуть на території Росії, і близько 10 мільйонів ро-

сіян живуть в Україні. Кожен з цих людей має численних родичів, друзів і знайомих у сусідній країні. Крім того, ці дві країни об’єднує давня історія – вони були частинами однієї держави – Російської імперії та Радянського Союзу. Другим важливим чинником що впливає на ставлення українських громадян до Росії є не тільки енергетична залежність, а й інформаційна експансія російським медіа простором.

Згідно з результатами соціологічного дослідження Центру Разумкова з 29 вересня по 4 жовтня 2011 року було виявлено суттєві зміни у тенденції зовнішньополітичних настроїв населення України (рис.2). Результати свідчать про те що 43,7% респондентів підтримують інтеграційний напрям до Європейського Союзу, тоді як у грудні 2008 року за цей напрям виступало 27,5% респондентів. За вступ до митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану виступають 30,5% респондентів, проти будь-яких приєднань 9,3%. Не змогли визначитися з інтеграційним напрямом 16,4% респондентів. Стосовно ставлення опитаних до вступу України до ЄС, то протягом останніх років, переважають позитивні оцінки.

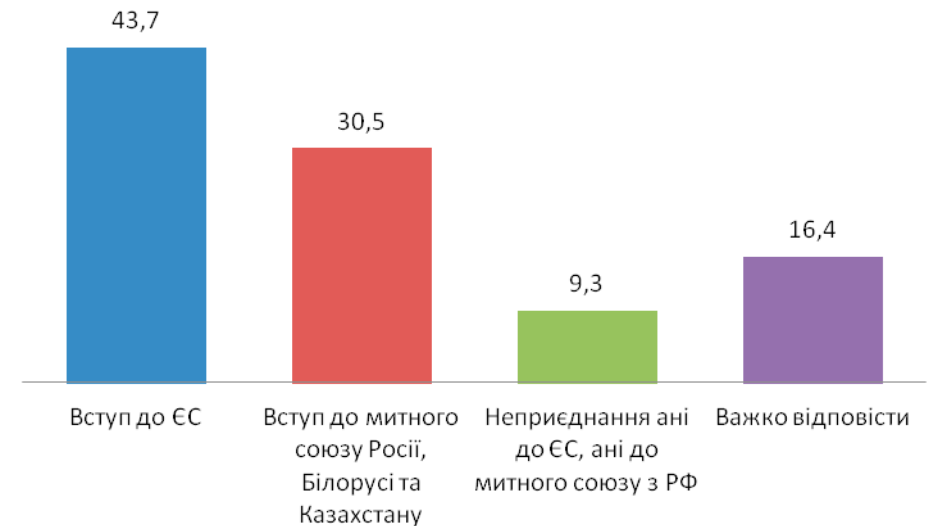


Рис.2 Яким інтеграційним напрямом має йти Україна? (Україна в цілому) [2]

Вивчаючи підтримку окремих шляхів розвитку України серед соціально демографічних груп населення, зазначимо що спостерігаються наступні тенденції. Молодь (респонденти віком до 30 років) схильються до таких шляхів розвитку як: 54 % виступають за вступ до ЄС; 21,9 % за

вступ до митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану; 8,3 % за не приєднання до жодного союзу, а 15,9% не змогли визначитись з інтеграційним напрямом України. Люди середнього віку (респонденти віком 30-39 та 40-49 років) віддають менше переваги вступу країни до ЄС – 49,2% і 44,3% відповідно; помітно міцнішають настрої населення щодо вступу країни до митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану – 26,6% і 26,8% відповідно; проти приєднань виступають 7,3% і 12% респондентів, натомість зростає кількість невизначених людей і складає 17% опитаних. Люди старшого віку (респонденти віком 50-59 та 60 і більше років) мають схильність до підтримки таких напрямів, як вступу до митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану – 38,4% і 38,4% відповідно; за вступ до ЄС висловились лише 38,4% і 33,7% відповідно; проти приєднань до ЄС та до митного союзу з РФ виступають 10,2% і 9,4% респондентів, тоді як невизначеність з інтеграційним напрямом зростає – 13,4% і 18,5% відповідно (рис. 3).

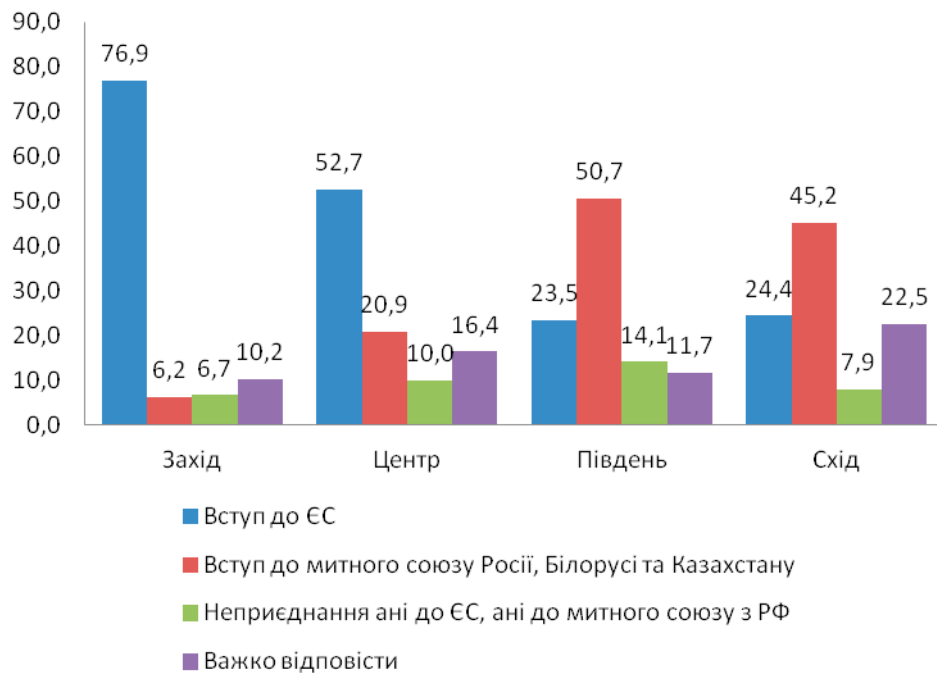


Рис. 3 Яким інтеграційним напрямом має йти Україна? (віковий розподіл) [2]

В регіональному розрізі зберігається територіальний поділ між прихильниками східного і західного векторів розвитку: на Заході країни більшість тяжіє до західного, тоді як на Сході та Півдні країни – до східного.

В Центрі переважає кількість респондентів що є прихильниками про-європейського напрямку інтеграції. Аналіз соціологічного дослідження Центру Разумкова показав суттєві відмінності в думках респондентів з різних регіонів України, а саме: 76,9% респондентів на Заході і 24,4% респондентів на Сході країни виступають за вступ до ЄС; 45,2% респондентів на Сході і 6,2% респондентів на Заході країни виступають за вступ до митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану. Розлам громадської думки щодо інтеграційного напрямку країни проходить між Центральною і Південною частиною України. За вступ до ЄС виступає 52,7% респондентів Центральної України, а за вступ до митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану лиш 20,9%, тоді як на Півдні України 23,5% і 50,7% респондентів відповідно. Характерною рисою респондентів Центральної та Південної України є неприєднання ані до ЄС, ані до митного союзу з РФ (10% і 14,1% відповідно). Найбільша частка респондентів яка не визначилася з інтеграційним напрямом проживає на Сході країни – 22,5% опитаних (рис. 4).

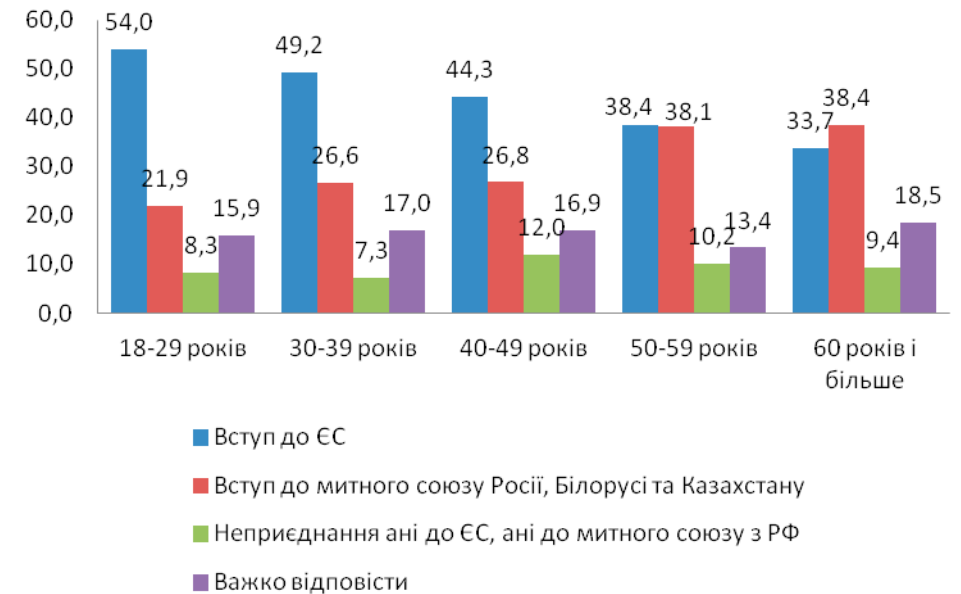


Рис. 4 Яким інтеграційним напрямом має йти Україна? (регіональний розподіл) [2]

Зовнішньополітичні настрої населення країни, значною мірою, залежать від регіонів, де проживають респонденти та їх громадянство. Більшість прихильників вступу до митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану є етнічними росіянами, які проживають в Криму, у півден-

них і східних регіонах України. Тим не менш, у північно-західному, західному і центральних регіонах, більшість населення проти вступу до цього союзу.

Щоб з'ясувати які чинники вплинули на зовнішньополітичні настрої населення України необхідно простежити як настрої населення корелюють з діями влади. Діяльність провідних українських політиків є важливим чинником у зовнішньополітичних орієнтаціях населення. Очевидно, що під час останніх президентських виборів в Україні 2010 року, зовнішньополітичні орієнтації кандидатів справляли суттєвий вплив на виборчі орієнтації населення. Цей чинник впливає на вибір кандидата більше, ніж інші чинники, такі як підтримка кандидата від підприємців, відомих політиків, відомих громадян та сама виборча кампанія кандидата.

Згідно з українською конституцією, зовнішня політика є прерогативою президента. Тому ставлення кандидата у президенти до подальшої інтеграції України з ЄС має першочергову важливість. Це ключове питання для майбутнього країни, тому що європейська інтеграція означає щось більше, ніж просто зовнішня політика. Більше того це перспективи для внутрішньої трансформації країни.

Аналізуючи передвиборні програми основних кандидатів на посаду президента України ми з'ясували, що вступ до ЄС було головним завданням зовнішньої політики тільки в програмі В. Ющенка ("Членство України в ЄС є моєю метою"). Решта кандидатів або ігнорувати цю тему, такі як В. Литвин ("Досягнення угоди про співпрацю, вільне переміщення людей, товарів, послуг і капіталів з ЄС ... реалізація ідеї єдиного економічного простору з Росією, Білорусь, Казахстан") і А. Гриценко ("...ми не будемо вступати ні в які військово-політичні союзи"), або придумували нереальні варіанти, як А. Яценюк ("Ми повинні сформувати єдиний простір Великої Європи від Атлантики до Тихого океану. Зрештою, Європа не обмежується кордонами Європейського Союзу"), або поставили умови щодо інтеграції країни, як от Ю. Тимошенко ("І коли ми побудуємо Європу в Україні, Україна стане членом Європейського Союзу") і В. Янукович ("Стратегічний вибір України – повноправне членство в Європейському Союзі з урахуванням особливостей його геополітичного положення, з максимальним збереженням історичної, національної і культурної своєрідності") [5]. Минуло два роки з моменту обрання на посаду президента В. Януковича. Політика президента, в кінцевому підсумку, відповідає його особистим інтересам, а не інтересами країни.

Зовнішня політика президента В. Януковича відображає його внутрішню політику, орієнтуючись на своє бажання залишитися єдиним національним лідером. Основна мета в зовнішній політиці, таким чином, щоб заборонити альтернативні зовнішні впливи на країну. Звідси, імітація інтеграції, найкраще описує головне завдання такої зовнішньої політики. Інтеграція орієнтована на два основних вектори на ЄС і Росію, з метою, щоб не бути інтегрованим ніде в кінцевому результаті. Зближення можливе на стільки, скільки необхідно, щоб зберегти себе від реального впливу на події в країні. Вплив одного міжнародного актора має бути компенсований впливом іншого. Зростання впливу одного актора може нанести шкоду економічним інтересам фінансово-промислових груп і як наслідок може становити загрозу особистої влади президента.

Протягом двох років свого президентства В. Янукович, використовуючи державні механізми, практикує такий підхід у зовнішній політиці: протиставляючи ЄС і США Росії, намагаючись відкрито грати на суперечностях в їхньому ставленні до України та отримувати з цього дивіденди для себе і свого оточення. Проте, до кінця 2011 року він втратив свою гру і залишився без угоди про асоціацію з ЄС, отримав не вигідний газовий контракт з РФ, погіршив відносини з США.

Під час свого перебування при владі В. Янукович спромігся досягнути прогресу в створенні системи з сильною президентською владою. І на це є ряд причин: відновлення Конституції 1996 року, тобто відновлення напів-президентської системи правління; підпорядкування судової та законодавчої гілок влади виконавчій владі в особі Президента і його адміністрації; політичні репресії проти опозиції; зміцнення влади Президента на місцях; обмеження свободи слова.

Загальна профанація реформ що проводяться хаотично та поспішно підриває легітимність президента і його команди. Цілком природно, що люди відчують, що, це впливає на якість їхнього життя, що ці реформи не покращують, а погіршують їх життя. Влада президента опинилася під тиском з двох сторін: внутрішні протести населення щодо незадовільних соціально-економічних умов життя і зовнішнього тиску на країну. Брак ресурсів уряду для підтримки створеної авторитарної системи може бути основним чинником що підриватиме зовнішньополітичні настрої населення. Наприклад, укладений так званий "суспільний договір" російської владної еліти з широкими верствами населення реалізується завдяки отриманню допустимих економічних та соціальних стандартів за рахунок

коштів отриманих від продажів нафти і газу, в обмін на права і свободу громадян [3]. Нічого подібного не може статися в Україні, оскільки вона не володіє такими ресурсами. Розчарування діями президента позбавляє його одного з основних властивостей авторитарного лідера – народної любові. Л. Кучма втратив підтримку населення за десять років, В. Ющенко – за п'ять, в той час як В. Януковичу знадобилося всього два роки.

Радянський Союз в минулому, але ми не повинні забувати, що досить важко змінити сталі погляди людей, особливо середнього та старшого віку, в такий короткий період існування незалежної української держави. Це не дивно, що, особливо серед пенсіонерів, є більше противників вступу України до ЄС чи НАТО, ніж прихильників цієї ідеї, і більше половини як і раніше не мають певної позиції.

Сприйняття населенням країни деяких держав Західної Європи та міжнародних організацій на основі історичної пам'яті (колишнього СРСР) є ірраціональним, тому що геополітична ситуація у світі давно змінилась і ці країни та міжнародні організації є стратегічними партнерами України на шляху до європейської спільноти.

Проросійський вектор домінував в зовнішньополітичній орієнтації населення України. Тим не менш, ця тенденція не є стійкою і постійною. Існують певні чинники, які мають як позитивний так і негативний вплив на ставлення українських громадян до Росії. Серед них ключове місце займає політика, що проводиться урядом Росії стосовно України, і чи відповідає вона національним інтересам України та забезпечує її національну безпеку.

Бажання швидко досягти рівня добробуту населення країн-членів ЄС є одним з основних чинників впливу на громадську думку щодо інтеграції нашої країни в європейське співтовариство. Профанація реформ, обмеження прав та свобод громадян, політичні репресії, корупція, посилення влади президента є негативними чинниками, які гальмують вступ країни до ЄС.

Україна є однією з найбільших і в той же час однією з найбідніших країн Європи, хоча і володіє величезним потенціалом. Україна має відносно низький ВВП на душу населення (2568 доларів США) навіть серед країн Східного партнерства. Для порівняння, Україна відстає у економічному розвитку від балканських країн які володіють статусом країн-кандидатів на членство в ЄС (наприклад, Албанія, 3800 доларів США) або країн ЦСЄ під час їх статусу асоційованих членів [4, с. 120].

Серед заходів, які зміцнюватимуть легітимність зовнішньої політики та керівництва країни в очах більшості громадян, варто назвати такі: запровадження безвізового режиму з країнами ЄС або принаймні подальше його спрощення; культурна інтеграція у європейський простір, що включає розвиток зв'язків в освітній сфері, зокрема прийняття європейських стандартів у вищій та середній освіті; правова інтеграція у європейський простір, що передбачає дотримання рекомендацій ПАРЄ, ОБСЄ та Венеціанської комісії в частині виборчого законодавства і виборчого процесу, судової реформи, підготовки Конституційної асамблеї та сприяння розвитку незалежних ЗМІ та громадських організацій.

Основними принципами української зовнішньої політики, на сьогоднішній день, можуть стати: загальна спрямованість зовнішньої політики країни (тобто, в якому напрямку необхідно сконцентрувати основні зусилля зовнішньополітичної діяльності), як будувати відносини з країнами СНД, і особливо з Росією, і як прокласти шлях до Європи.

Безумовно, громадська думка відіграє не останню роль у виборі шляхів і методів вирішення цих проблем. Населення звертає увагу на зовнішньополітичну діяльність керівництва держави і відповідно реагує, що й висвітлюють результати громадської думки щодо пріоритетних напрямків інтеграції України.

Спираючись на аналіз соціологічних досліджень Центру Разумкова, можна стверджувати, що в цілому в громадській думці відбувся злам на користь європейського вектору. У зв'язку з погіршенням економічних відносин з Росією, страхом перед можливими насильницькими діями влади і переслідуванням з політичних мотивів, зневірою людей у їх здатності вимагати та застосовувати зміни, важким економічним становищем в країні змушує населення орієнтуватись на стандарти економічно розвинутих держав Європи. Водночас такий вибір залишається питанням, який розділяє різні регіони України і може бути використаний внутрішніми і зовнішніми силами для провокування політичної напруженості в державі.

Портрет респондента який виступає за вступ України до ЄС виглядає таким чином: молодь (респонденти віком до 30 років) – 54% та люди середнього віку (респонденти віком 30-39 та 40-49 років) – 49,2% і 44,3% відповідно, мешканці Заходу країни (76,9%).

Портрет респондента який виступає за вступ до митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану знаходиться серед таких категорій населення як люди старшого віку (респонденти віком 50-59 та 60 і більше років) –

38,1% і 38,4% відповідно, мешканці Півдня країни (50,7%) і Сходу країни (45,2%).

Таким чином вивчення зовнішньополітичних настроїв населення України потребує подальших досліджень із застосуванням нових підходів до аналізу громадської думки.

Список використаних джерел та літератури

- 1) Який напрям зовнішньої політики має бути пріоритетним для України? (динаміка, 2002-2008) [Електронний ресурс]: соціологічне опитування // Центр Разумкова. – Режим доступу: www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=305
- 2) Яким інтеграційним напрямом має йти Україна? (віковий, регіональний розподіл) [Електронний ресурс]: соціологічне опитування // Центр Разумкова. – Режим доступу: www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=599
- 3) Churylov M. Attitude of the Population of Ukraine towards National Security [Electronic resource]. – Mode of access: www.dcaf.ch/content/download/36714/528645/file/Chirylov.pdf. – Title from the screen.
- 4) Kuzio T. and Hamilton Daniel S. Open Ukraine: Changing Course towards a European Future [Text] / Kuzio T. and Hamilton Daniel S. – Washington: Center for Transatlantic Relations, 2011. – 152 p.
- 5) Prystayko O. European integration of Ukraine after the elections [Electronic resource]. – Mode of access: www.blogs.euobserver.com/prystayko/2010/01/09/european-integration-of-ukraine-after-the-elections. – Title from the screen.

Максим Шевчук

Політичне обличчя локального уряду в регіоні Рівне в 2006 – 2011 роках

***Анотація.** Автор статті досліджує ступінь залежності між представництвом політичних партій на місцях та їх представленням у органах місцевого самоврядування. У роботі розглядаються вибори до Рівненської обласної ради, районних рад та рад міст обласного значення. На основі цього здійснюється аналіз зміни партійної структури відповідних місцевих рад. Це дає змогу робити висновки не лише з приводу сильних та слабких сторін у організації діяльності політичних партій, а й про зміну політичної культури самих виборців, дослідити залежність їх політичних преференцій від висунутих партією програм чи лідерів, оцінити кадрове оновлення не лише політичних партій, а й місцевої політичної еліти загалом.*

***Ключові слова:** представницькі органи влади, політичні партії, децентралізація, виборча система, голосування.*

Процес переходу від авторитаризму до демократії полягає у фундаментальній заміні не лише інститутів, але і формуванні нових демократичних правил гри. Фактично, ключова роль в цьому процесі належить політичним партіям, адже за ще не сформованого громадянського суспільства, саме ці асоціації займаються соціалізацією людей, показують за якими правилами здійснюватиметься політична гра.

Партії є важливими, тому що від якості їх функціонування залежить не лише їх власна політична стабільність, а й стабілізація політичної системи, рекрутування політичної еліти, збереження і підтримка демократичних цінностей та інститутів у суспільстві, формування громадянського суспільства. Прозоре функціонування політичних партій – актуальне питання для багатьох сучасних демократій, а в країнах перехідного типу – одне із найважливіших. Для країн традиційної демократії інститут політичних партій є необхідним механізмом підтримки і розвитку демократії, то в українських реаліях партії, за-

звичай, відходять від своїх прямих функцій, тим самим гальмуючи демократичний розвиток всієї держави, спотворюють механізм представництва, використовуючи адміністративний ресурс та політичні технології, тим самим руйнуючи і без того слабкий місток між владою і народом. Політичні партії стають певною закритою кастою, куди ідуть заради матеріальних збагачень, статусу та авторитету, в той час як інтереси суспільства та потреби тих хто їх обирав залишаються лише у формі політичних закликів та обіцянок. Без представництва партій на місцях не можна було б говорити про децентралізацію державної влади.

Децентралізація державної влади є ключовою, якщо розглядати питання місцевого самоврядування. Децентралізація буває двох видів: горизонтальна та вертикальна. Горизонтальна децентралізація влади – це поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Вертикальна ж – розподіл влади від центру на нижчі інстанції, з метою їх більшої автономії. Таким чином місцеве самоврядування виступає елементом вертикальної децентралізації влади з метою поліпшення функціонування владного апарату на місцях та швидкого реагування на проблеми локального значення¹.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в статті 2 закріплює, що місцевого самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України². Термін увійшов у повсякденне життя із початком незалежності, адже був заборонений в Радянському союзі, оскільки підривав основні принципи централізації влади. Місцеве самоврядування – це фактично все те, що оточує жителя конкретної територіальної громади щодня, найближчий вимір реалізації влади для пересічного громадянина через органи самоорганізації населення, громадські слухання, співпрацю з депутатами місцевої ради³.

¹ Борденюк, В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії [Текст]: [моногр.] / В. І. Борденюк. - К.: Парлам. вид-во, 2007. - С. 92-102

² Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Режим доступу: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1332243356147457

³ Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад [Текст]: посібник / Рівне: Волинський ресурсний центр, 2008 – С. 31-48

Особливості адміністративно-територіального устрою нашої країни умовно ділять систему представницьких органів місцевого самоврядування на два рівні:

- сільські, селищні, міські ради (представляють територіальну громаду);
- районні та обласні ради (представляють спільні інтереси територіальних громад).

Самоврядування двох рівнів не означає, що органи на першому і другому рівнях підконтрольні чи підпорядковані одне одному⁴. Стаття 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стверджує, що місцеві ради – єдині представницькі органи територіальних громад. Цим радам і належить первинна і провідна роль у реалізації державної влади, адже саме вони безпосередньо контактують з людьми. Таким чином місцеві ради як представницькі органи:

- є виборними органами, що складаються з депутатів, обраних безпосередньо територіальною громадою;
- акумулюють інтереси територіальних громад і володіють правом представляти їх;
- мають виняткове право приймати рішення від імені територіальної громади⁵.

Районні та обласні ради не є представницькими органами обласних та районних громад, оскільки в Конституції України такі громади не визнаються, а населення області чи району не є суб'єктом місцевого самоврядування. Обласні та районні ради це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст у межах повноважень наданих їм сільськими, селищними, міськими радами, – згідно пункту 2 статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁶.

Таким чином, в Україні сформувалася змішана система місцевих органів влади – виборні структури та місцеві регіональні представництва – призначувані структури в районних та обласних рівнях. У радах – ви-

⁴ Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад [Текст]: посібник / Рівне: Волинський ресурсний центр, 2008 – С. 31-48

⁵ Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад [Текст]: посібник / Рівне: Волинський ресурсний центр, 2008 – С. 31-48

⁶ Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Режим доступу: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1332243356147457

борних представницьких органах, немає власних виконавчих органів. Виконавчі органи на цих рівнях призначені центром і складають частину президентської гілки влади⁷.

Вибори до місцевих представницьких органів влади у 2006 році відбувалися за Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», який був прийнятий 6 квітня 2004 року, згідно з ним вибори депутатів районних рад проводилися за пропорційною системою: депутати обиралися за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного району⁸. Вибори депутатів обласних рад, міст Києва та Севастополя проводилися також за пропорційною системою: депутати обиралися за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної області, міст Києва та Севастополя згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм⁹.

10 липня 2010 р. була прийнята нова редакція Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», згідно з якою проводилися вибори до місцевих представницьких органів влади 31 жовтня 2010 року. Відповідно до Закону вибори депутатів обласних та районних рад, проводяться за змішаною мажоритарно-пропорційною системою, за якою: половина складу відповідної ради обиралася за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно області чи району, а друга половина від загального складу депутатів відповідної ради обиралася за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділялася територія області чи району¹⁰.

⁷ United Nations Development Program Ukraine Local Governance and Decentralisation Project Assessment May, 2011 [Електронний ресурс] / Режим доступу - www.content.undp.org/go/cms-service/download/publication/?version=live&id=3307336. – Заголовок з екрану

⁸ Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс]: Закон України від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV / Верховна Рада України // Режим доступу: www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1667-15/print1332235857953099

⁹ Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс]: Закон України від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV / Верховна Рада України // Режим доступу: www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1667-15/print1332235857953099

¹⁰ Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс]: Закон України від 10 липня 2010 р. № 2487-VI / Верховна Рада України // Режим доступу: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2487-17/print1332243356147457

Прийняття на локальному рівні повністю пропорційної системи у 2004 році, і проведення за нею виборів до місцевих рад у 2006 році, було в загальному рішенні шкідливим для політичної системи, адже місцеві партійні організації не були готові до реформи, будучи слабкими, часто «диванними» партіями із нерозвиненою внутрішньою структурою. Крім того, жодна із партій не була такою, що мала рівну популярність по всій території України, а це означає, що місцеві бази політичних партій були ще слабшими в місцях, де вони не мають широкої підтримки. Списки партій для місцевих рад критикувалися за те, що вони переповнені членами партії, які просто купили собі місця¹¹.

Головний недолік, який стосувався повної заміни системи виборів на пропорційну основу – це зменшення можливості виборців взаємодіяти з тими кого вони обирають. Таким чином виборці більше стали прив'язані не до конкретних осіб, яких могли б обирати, а до політичних партій, з яких зазвичай відповідальність менша. Це породило ситуацію, що виборці стали відірвані від «своїх обранців» і не мають жодної прив'язки до конкретної особи, щоб звернутися до неї за допомогою з вирішення конкретної локальної проблеми. Крім того громадяни зазвичай не мають можливості прослідкувати за тим чи у місцевому органі влади було здійснено розгляд їхнього питання, оскільки пропорційні вибори спричинили ситуацію, коли депутати представляють інтереси партії, а не електорату, що їх обрав, що спричиняє неефективність впроваджуваних рішень¹².

Таким чином, виборча система, яка існувала на місцевих виборах 2006 року, а саме пропорційна виборча система, дає додаткові підстави, якщо говорити про власне партії, до розгляду українських політичних партій, як централізованих кадрових партій. Спираючись на закон закономірності зв'язку партійної організації і виборчої системи, що вивів М. Дюверже, то мажоритарна система сприяє децентралізації політичної партії і формуванню двопартійної системи, а пропорційна – централізації політичних партій, жорсткості рекрутування членів партії та формування багатопартійної системи¹³. А так як виборча система впливає на організа-

¹¹ Ukraine local government assessment USAID/Ukraine February 19, 2007 This publication was produced for review by the United States Agency for International Development by Democracy International, Inc. [Електронний ресурс] / Режим доступу - www.pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADK461.pdf. – Заголовок з екрану.

¹² Victor Chumak and Ihor Shevliatkov Local Government Functioning and Reform in Ukraine an overview of analytical studies of the local government system and local services provision in Ukraine, May 2009, Norwegian Institute for Urban and Region Resaerch [Електронний ресурс] / Режим доступу -www.ks.no/PageFiles/16117/Baseline.pdf. – Заголовок з екрану.

¹³ Хейвуд, Е. Политология [Текст]: Учебник для студентов вузов / Хейвуд Е; Пер. с англ. Под. ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Бельского. – М.: Юнити-Дана, 2005. –С.84-90

ційну структуру партій, то логічно припустити, що з прийняттям нового закону про вибори, в якому змінена виборча система, за якою обираються депутати сільських, селищних та міських, міських в районах рад та депутати районних та обласних рад, з пропорційної на змішану – мажоритарно-пропорційну, то і організація партій зміниться на більш відкрити, і партійна система тяжітиме або до біполярності, або багато полярності з двома основними центрами-партіями. Відкритість партій забезпечуватиметься перш за все тим, що відбувається прив'язка конкретного кандидата, до окремого округу, і виборці принаймні знають з кого вимагати відповідальності за невиконання, чи недобросовісне виконання вимог, що ставилися до нього чи власне його передвиборчої програми. Це повинно дати змогу формувати представницькі органи, спроможні вирішувати поточні актуальні проблеми, які виникають на місцевому рівні в інтересах, власне, територіальних громад.

Із закону 2010 року прибрано норму про можливість самовисування, при тому, що у законі 2004 року вона описана так, громадяни України, які належать до відповідної територіальної громади, які мають право голосу, можуть шляхом самовисування або через республіканські (в Автономній Республіці Крим), обласні, районні, районні у містах, міські організації політичних партій та їх виборчі об'єднання – блоки брати участь у висуванні кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, роботі виборчих комісій, проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за проведенням виборів та в інших заходах у порядку, визначеному цим та іншими законами України¹⁴. Можливість самовисування залишено лише для кандидатів у депутати сільських, селищних рад, а також сільських голів¹⁵. Внаслідок зміни положень законодавства керівництво держави зробило спробу розвитку партійної складової партій¹⁶. Однак наповнення партій таким чином лише гарантує тій чи іншій партії, більшою чи меншою мірою те, що виборці, чи ті хто входить до складу партії віддадуть за неї свій голос. Така рекрутація кадрів має сенс за умови, що до партії вступатимуть відомі особистості, які мають вплив у суспільстві, але ці люди не завжди є про-

¹⁴ Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс]: Закон України від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV / Верховна Рада України // Режим доступу: www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1667-15/print1332235857953099

¹⁵ Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс]: Закон України від 10 липня 2010 р. № 2487-VI / Верховна Рада України // Режим доступу: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2487-17/print1332243356147457

¹⁶ Сишук, О. Змішана виборча система «співзвучна» з відкритими списками [Електронний ресурс]: Віче // Режим доступу до журн. - www.viche.info/journal/2101/. - Заголовок з екрану.

фесійними політиками, які добре б знали механізм функціонування як партії, так і всієї політичної системи.

Згідно нового законодавства, право висувати кандидата має та місцева організація, що зареєстрована у встановленому законом порядку не пізніше ніж за триста шістьдесят п'ять днів до початку виборів. Таким чином, було створено ще один ценз, що не допустив до участі у виборчому процесі десятки політичних партій, які реєструвалися пізніше ніж за рік до початку виборів¹⁷. Новим положенням в законі є неможливість брати участь у виборах блоків політичних партій.

Виходячи з вище описаних відмінностей у редакціях Закону про місцеві вибори від 2004 та 2010 років, можна свідомо стверджувати, що прийняттям нового законодавства легалізується процес маніпуляцій під час всього виборчого процесу. Оскільки, адміністративний ресурс концентрується в руках правлячої партії, а як відомо участь в політиці політичною партією здійснюється лише з метою здобуття та утримання влади, то перевага на виборчих перегонах буде у тих, хто так чи інакше (партійний чи безпартійний, але іде на виборах будучи висунутим від партії) висуває свою кандидатуру під егідою партії влади. Таким чином, вибори стають вигідні лише великим партіям, які мають розгалужену систему партійних осередків. Партії, які пропонують передвиборчу програму, яка сприймється суспільством, а найбільше виходячи з соціально-економічної ситуації сприймаються програми соціального характеру. Перевагу будуть мати безумовно партії, які відомі як власне партії, а не блоки, адже за новим законодавством участь блоків у виборах заборонена.

Таким чином, Закон про вибори до місцевих органів влади передбачає, що лідери дрібних партій, члени дрібних партій та всі ті, хто користується впливом у суспільстві не будуть відстоювати інтереси дрібних партій, або навіть і свої ідеологічні переконання, а ринуть потоком у партії влади чи опозиції з метою отримати бажане депутатське місце у раді місцевого значення. Виходячи з цього можна висловити припущення, що завдяки цьому закону відбуватиметься укрупнення уже великих партій, що можливою кінцевою метою ставить створення біпартійної системи. Внаслідок цього на політичній арені існуватимуть дві великі політичні партії, що конкуруватимуть між собою ставлячи на суспільний розгляд часто протилежні програми соціально-економічного розвитку, таким чином залучаючи широкі маси населення до голосування, почергово

¹⁷ Сишук, О. Змішана виборча система «співзвучна» з відкритими списками [Електронний ресурс]: Віче // Режим доступу до журн. - www.viche.info/journal/2101/. - Заголовок з екрану.

змінюватимуть одна одну, а треті політичні сили, фактично не матимуть доступу до влади¹⁸.

Місцеві вибори 2010 року – це перші вибори до місцевих органів влади в політичній історії України, які проводилися за змішаною – мажоритарно-пропорційною виборчою системою. Історичний досвід показав, що будь-які партії, які б не були присутні у Верховній Раді України, завдяки своїм повноваженням намагаються зробити все, щоб нові норми законів дозволили їм максимально закріпитися у владі. Ці місцеві вибори, на відміну від виборів попередніх років проводяться окремо від парламентських і тому, на них було зосереджено стільки уваги з метою недопущення фальсифікацій. Однак, це не єдина причина, що спровокувала підвищену зацікавленість до виборів не лише вітчизняних політичних аналітиків, громадянське суспільство та світову спільноту¹⁹, але і пересічних громадян, справа полягає у неоднозначності норм нового виборчого законодавства, адже завдяки виборам була проведена чітка межа між «партією влади та опозицією» і завдяки цьому відбувся перерозподіл політичного поля, коли виборці від слабких політичних партій перейшли до великих та розпіарених політичних сил. На політичному просторі з'явилися нові гравці, що відразу заявили про свою вагу та показали, за результатами голосування підтримку від народу, позиціонуючи себе як нові політичні сили. В цьому контексті був здійснений аналіз зміни партійної структуризації представницьких органів влади в Рівненській області після виборів 2006 року, зважаючи на рівень розгалуженості партійних осередків на місцях, членства громадян в політичних партіях, особливості виборчих преференцій у регіоні.

Розглядаючи партійну структуризацію рад Рівненської області у 2006 році можна зробити наступні висновки. Перш за все, це стосується розвиненості партійних осередків на місцях. Незважаючи на те, що в кожному районі чи місті обласного підпорядкування представлено понад 50 політичних сил, розвинену організаційну структуру мали лише 26 політичних партій, що представлені в області, проте навіть із них лише 9 мають реальну вагу і тому обираються населенням.

Голосування в регіоні здійснювалося за певним географічним принципом, тому партії, які давно представлені на електоральному полі могли

¹⁸ Лукомська І. Новий закон про місцеві вибори – крок до біпартійної системи? [Електронний ресурс]: Український центр незалежних політичних досліджень. - Режим доступу: www.ucipr.kiev.ua/publications/4987.- Заголовок з екрану.

¹⁹ Janko Jarosław Ukraina wybierają lokalne władze [Електронний ресурс] / Режим доступу. - www.news.money.pl/artykul/ukraincy;wybieraja;lokalne;wladze,167,0,702631.html. - Заголовок з екрану.

користуватися цим при формуванні своїх передвиборчих програм, зокрема шляхом збільшення у програмних положеннях позицій соціального спрямування на півночі області.

Загалом існувала тенденція до реєстрації політичних сил на передодні виборів так, наприклад, у 2005 році було зареєстровано 25 політичних партій. Не останню роль у цьому зіграло і те, що вибори до місцевих органів виконавчої влади відбувалися разом із виборами до парламенту. Як наслідок, потужні партії мали більше можливостей і ресурсів, щоб розгорнути активнішу передвиборчу кампанію на місцях, і таким чином розставляючи правильні акценти у тих чи інших регіонах як на місцевих, так і парламентських виборах мали успіх у тих чи інших соціальних груп.

У 2010 році до 26 партій зареєстрованих у 2006 році, додалося ще 8 партій і таким чином склало 34 повністю структурованих політичних сил. Таким чином з зареєстрованих на 23 грудня 2011 року 154 політичних сил, лише 34 політичні партії мають партійні осередки у всіх районах області таким чином, партійна структуризація Рівненської області досить слабка, адже лише 21% зареєстрованих по області партій мають широке районне представництво.

Доведено, що розгалужена система політичних організацій на місцях дозволяє потрапити до представницького органу. Це справджується, якщо партія проводить систематичну роботу з громадськістю, акції, мітинги, займається рекрутаційною діяльністю. Адже за рахунок цього збільшується кількість членів, а від цього і більша імовірність потрапити в раду. Однак, була спростована думка про те, що чим вища кількість членів партії, тим більшу кількість голосів набере вона у раді підтверджується не завжди. До прикладу партія «Батьківщина», яка за даними Рівненської обласної ради має близько 22 тис. членів і яка представлена у всіх районах області, в багатьох районах набрала меншу кількість голосів ніж наприклад «Партія Регіонів», що має 17 тис членів, чи «Народна партія», що має трохи більше 15 тисяч членів.

На основі цього можна зробити висновки, що навіть розвиненіші політичні партії, можуть програвати на місцевих виборах за мажоритарною системою дрібним партіям, які не мають масового членства і представлені лише в окремих регіонах, внаслідок того, що люди спираються не на ідеологічні критерії політичних партій здійснюючи свій вибір, а більш раціонально осмислюють того чи іншого кандидата, виходячи з мірку-

вань наскільки він умілий управлінець та скільки проблем локального значення може вирішити.

Ради обласного та локального рівнів не оновлюються повністю. Основу їх складають ще вихідці із Радянського союзу, які мали в руках, на момент його розпаду, більшу державну власність а тому і доступ до ресурсів. Не виключено, що багато із них колишні партійні функціонери, проте вони складають ядро нових політичних сил, або політичних асоціацій що позиціонують себе як нові.

Поява на політичному полі регіону нових гравців свідчить про те, що в політичному житті зростає конкуренція і політичні партії починають боротися між собою використовуючи не лише адміністративний ресурс та можливість ширшого представлення у засобах масової інформації, а й використовуючи традиційні для масових політичних партій способи співпраці з громадянами, проведення серед них просвітницької роботи, залучення до політичного життя шляхом висунення на громадський розгляд актуальних проблем не лише загальнодержавного рівня, але і конкретних локальних потреб. З іншого боку це свідчить і про те, що жодна із партій не є ідеологічного спрямування, а програми політичних партій наблизилися настільки, що партії ладні залучати нових членів та боротись за електорат використовуючи новіші методи взаємодії із суспільством. Це зближення можна переглянути на прикладі, що розширення електорального поля Партії регіонів в області можливе лише за рахунок прихильників Народної Партії, Сильної України, Фронту змін та Єдиного центру, залишків електорату Комуністичної партії України, Соціалістичної партії України. Разом з тим на симпатії виборця, схильного до радикальних поглядів, розраховуватиме і ВО «Батьківщина» (прихильники лівої та лівоцентристської ідеології) та ВО «Свобода» (прихильники правої та правоцентристської ідеології).

Таким чином, формування і розвиток нових політичних сил в регіоні, в сукупності із можливістю громадянам обиратися по одномандатних округах, створило в Рівненській області ситуацію, коли нові політичні гравці почали формувати представницькі органи влади. Зрозуміло, що за пропорційною виборчою системою були обрані відомі політичні сили, однак саме мажоритарна складова виборів сприяла тому, що дрібніші чи маловідомі партії активізували роботу на місцях, залучаючи нові методи взаємодії з громадянами і таким чином отримали мандати, а вже вони подарували можливість довести вміння управляти територіальними громадами.

Олеся Бендюк

Політичний образ уряду: головний контекст творення візерунку

***Анотація.** Стаття присвячена розкриттю сутності політичного іміджу органів влади. У роботі проводиться теоретичний аналіз складових та основних аспектів формування іміджу органів влади. А також досліджується роль засобів масової інформації як основного суб'єкта формування іміджу органів влади у свідомості громадян.*

***Ключові слова:** політичний імідж, засоби масової інформації, органи влади.*

Із розвитком засобів та каналів передачі інформації стали доступнішими можливості впливу не лише на свідомість окремого індивіда, але й великих суспільних груп. Це стимулювало науковців більше уваги приділяти дослідженню маніпулятивних можливостей нових засобів комунікації. У цьому руслі фахівцями політичної науки почав вивчатись феномен образів, які формуються засобами масової інформації у свідомості громадян. Оскільки ЗМІ стали потенційним інструментом у руках влади заради, у першу чергу, легітимації своїх позицій або ж своєрідним засобом впливу на громадян. А у руках громадян - як можливість отримувати інформацію, висловлювати власні вимоги та ставлення до різноманітних процесів. У цьому випадку ЗМІ, як канал двостороннього зв'язку, отримали можливість не лише впливати на суспільну думку, а й у великій мірі формувати її. Особливо під час передвиборчих кампаній влада та конкуренти-політики прагнуть якомога привабливіше виглядати на сторінках преси або на екранах телебачення. Дана стаття присвячена розгляду теоретичних моментів особливостей іміджу, а також окремого феномену іміджу органів влади.

Проблема формування іміджу влади засобами масової інформації ще не набула актуальності у вітчизняних дослідників і тому є недостатньо дослідженою. Проте деякі напрацювання все ж є. Серед авторів, які досліджували цю проблематику важливо згадати дослідження Панте-

лейчук І. В. та її статтю «Особливості формування іміджу органів державної влади». У роботі автор відстоює позицію, що дана тематика не є достатньо опрацьованою, в силу історичних та соціальних особливостей української держави. А першочерговою причиною відсутності позитивного іміджу органів влади автор бачить відсутність стабільності у державі. Інша дослідниця Покатілова О.І більше звертає увагу на ключову роль ЗМІ у процесі взаємодії влади із широкими колами громадськості у праці «Налагодження взаємодії органів державної влади із засобами масової інформації». Грунтовною працею із багатоаспектним аналізом явища піару в органах влади є монографія за редакцією Бабкіна О.В та Басалюкова В.В, Бебика В. М «PR в органах державної влади та місцевого самоврядування».

У сучасному світі існування будь-якої організації стало залежати великою мірою від того, як її сприймає та уявляє громадськість. Тому новим актуальним і досить дискусійним поняттям став «імідж», як похідне поняття від «образу». А також нові можливості управління зовнішнім образом – іміджем. Насправді роль його важко переоцінити, оскільки імідж – це ніщо інше як образ, який виникає у свідомості при згадці про той чи інший об'єкт.

Таким чином ми сприймаємо та оцінюємо окремі події, ідеї, діяльність громадських чи бізнесових організацій. Проте питання іміджу торкається функціонування не лише громадських, а й державних та політичних інститутів, їх керівництва та безпосередньо політиків.

Поняття іміджу органів влади

Використання цього терміну «імідж» розпочалось у 60-тих роках ХХ століття у США після виходу у світ праці К. Боулдінга «Імідж: знання в житті суспільства», де було проаналізовано особливості існування образів у людській свідомості та праці Деніала Бурстіна «Імідж. Путівник по псевдоподіям в Америці», де автор наголошував, що тепер політичне і соціальне життя у США більше ґрунтується на вигаданих та штучно сконструйованих картинах (іміджах), які імплантуються у масову свідомість [1; С.205].

Цей термін увійшов у вітчизняний науковий обіг досить недавно – лише у 90-тих роках ХХ століття. До того для позначення цього явища використовували такі поняття як «образ», «репутація», Але також можна

помітити, що лексичне навантаження терміну інколи відрізняється. Це явище, у першу чергу, зумовлене поліморфністю терміну та особливістю перекладів.

«Імідж» у перекладі з англійської мови («image», латинського «imitari») означає - образ, вигляд, «імітувати», створювати образ. Тому досить поширеним у літературі є підхід ототожнення поняття «імідж» та «образ». Для прикладу, О. Левченко визначає імідж як образ, зображення; реальне (або уявне) обличчя, стиль ділової поведінки людини, підприємця, фірми, ставлення до них на основі їх популярності та успіху, довіри і симпатії людей [2, с.48-51]. Але все ж найбільш поширеним залишається підхід, коли образ та імідж розмежовують, за рахунок акценту останнього на штучносконструйованості та власне імплементованості його у свідомість аудиторії.

Російська дослідниця Марія Овчиннікова розмежовує ці поняття наступним чином: «Імідж формується внаслідок навмисних зусиль спеціалістів і того, чий імідж формується, для досягнення певних цілей, тоді як образ - це суб'єктивне відображення об'єктивної реальності, яке складається спонтанно» [3, с. 38]. Тому спірним залишається також питання того, як формується імідж, безпосередньо за рахунок сприйняття чи цілеспрямовано.

Ще одним важливим аспектом, який характеризує поняття іміджу – це важливість суб'єктивних та об'єктивних факторів. Так, на пострадянському просторі науковці схильні вважати, що імідж формується на підставі суб'єктивно - об'єктивних чинників, коли західні науковці наголошують на виключно суб'єктивних моментах формування іміджу.

Часто поруч із поняттям іміджу вживають поняття стереотипу: російський дослідник І. Панарін визначає імідж - як стереотипізований образ конкретного об'єкта, який існує у масовій свідомості [4,с.317]. Інколи стереотип розглядають як попередник іміджу, певний ґрунт у свідомості, на якому формується надалі уявлення про певний об'єкт.

Отож, можна виокремити кілька загальних підходів до означення іміджу:

- Імідж як тотожне чи відмінне від образу;
- Імідж як будь-який образ чи цілеспрямовано сформований;
- Вага суб'єктивних чи об'єктивних чинників у процесі формування іміджу.

Зважаючи на всі попередні моменти, все ж можна сформулювати власне визначення, яким надалі будемо послуговуватись у роботі:

Імідж - це образ, який формується у суспільній свідомості як уявлення про певний об'єкт на підставі суб'єктивно-об'єктивних чинників сприйняття.

Проте у даній статті ми розглядаємо імідж органів влади, тому нас цікавить вужче розуміння іміджу. Одним із різновидів іміджу є політичний імідж.

Політичний імідж - це образ суб'єкта політики (найчастіше політичного лідера, владних інстанцій), який цілеспрямовано формується і покликаний справити емоційно-психологічний вплив на об'єкти політики з метою популяризації самої політики чи діяльності в її сфері[5, с.23].

Для того, аби визначити поняття «імідж органів державної влади», потрібно насамперед визначити, що ж розуміється безпосередньо під «органом державної влади». Поняття органу державної влади, на думку українського дослідника О. Шаповала, почало використовуватись в Україні ще з ХІХ століття, з часу поширення у народі ідей державного суверенітету, поділу влади як уявлення про державу як спосіб здійснення влади, що належить народу. А об'єктивно існуючою складовою цього механізму мали б стати органи державної влади [6, с.27].

У радянські часи термін «орган державної влади» використовувався лише як характеристика представницьких органів - Рад народних депутатів, - які згідно з радянської моделі організації влади складали єдину систему органів державної влади (ст. 78, Конституція СРСР 1977 р).

Німецький дослідник Г. Еллінек одним із перших запропонував цілісну теорію органів державної влади. Він писав, що необхідність функціонування органів державної влади виходить із існування держави як єдиного організаційного союзу. Вчений визначає ключовою іміджетворчою функцією державних органів - їх компетенцію, як ключову їх характеристику[7, с.400].

На думку В. Кравченко на сьогодні орган державної влади можна визначити як організаційно відокремлену і відносно автономну складову частину єдиного державного апарату України, що являє собою колектив громадян України (одну особу), які мають спеціальний статус, заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій держави, наділений з цією метою відповідними державно-владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах[8].

О. Оболенський визначає поняття «орган державної влади» як організаційно-правовий інститут практичного здійснення компетенції як сукупності завдань, функцій і повноважень за предметом ведення встановленого Конституцією та законами України [9, с.234].

Отож, під іміджем органів державної влади будемо розуміти - якісно визначений комплексний образ, що складається із різноманітних елементів сприйняття, формування якого спрямовується на свідомість різних цільових груп аудиторії шляхом актуалізації низки конкретних характеристик із метою створення сприятливих умов щодо позитивної оцінки цільовими групами діяльності відповідного органу.

Структура та складові іміджу органів державної влади

Як будь-яка система, імідж державної установи характеризується наявністю складу основних її елементів. Хоча в залежності від критеріїв існує декілька підходів до можливостей класифікації складових іміджу. Так, в залежності від джерела інформації та об'єкта інформації виділяють такі складові:

- Індуктор - джерело інформації, від якого значною мірою залежить кінцевий результат, а особливо ступінь його ефективності та відповідності бажаному образу. У ролі індуктора може виступати певна кількість суб'єктів, яка обумовлюється поставленою метою. У процесі творення позитивного іміджу державної установи носієм іміджформуючої інформації виступає безпосередньо представник державної установи.
- Реципієнт - сторона, яка отримує інформацію. У цьому випадку - це група, яку називають цільовою аудиторією, тобто такою, яка утворюється за певними критеріями та є тим суб'єктом, на який спрямовується процес формування іміджу [10, с.168-174].

Коли мова йде про способи комунікації - однією із основних варто згадати модель, запропоновану вченим Г. Ласуелом, де для опису моделі акту комунікації ключовими є питання: хто говорить? Що говорить? За яким каналом? З яким ефектом?[11, с.216] Ця модель є класичною та універсальною

На думку С. Колоска, структура іміджу органу державного управління як ділової організації включає вісім компонентів: [12, с.84]

- Діловий імідж організації – це уявлення про організацію як суб'єкта ділової активності. Як складові ділового іміджу організації виступають повнота і своєчасність наданих послуг громадянину.
- Імідж працівників включає уявлення про стиль життя, суспільний статус і деякі особистісні (психологічні) характеристики.
- Внутрішній імідж організації – це уявлення співробітників про свою організацію. Основними детермінантами внутрішнього іміджу є культура організації і соціально-психологічний клімат.
- Імідж керівника або основних керівників організації включає уявлення про можливості, ціннісні орієнтації, психологічні характеристики і зовнішність керівників.
- Імідж персоналу – це збірне, узагальнене уявлення про персонал, що розкриває найбільш характерні для нього риси. Фахова компетентність включає: мобільність (швидкість і якість обслуговування); акуратність у виконанні посадових обов'язків; точність виконання роботи; інформованість (готовність надати консультацію чи довідку з приводу будь-якого проблемного питання); висококваліфіковану фахову підготовку; культуру спілкування: комунікабельність (приятність у спілкуванні, успіх), слухність усних виступів; соціально-психологічні характеристики співробітників, а також їх соціально-демографічні й фізичні дані: вік, стать, наявність/відсутність фізичних вад.
- Візуальний імідж організації – це уявлення про організацію, субстратом якого є зорові відчуття, що фіксують інформацію про інтер'єр офісу, приймальню керівника, кабінет, символіку організації.
- Соціальний імідж організації – це уявлення широкої громадськості про соціальні цілі й роль організації в економічному, соціальному і культурному житті громадськості.
- Імідж послуги – це уявлення людей стосовно особливих характеристик, якими є ці послуги.

Важливо зазначити, що будь-яка складова важлива під час формування загального іміджу організації, оскільки ефективність її виконання напряму впливає на сприйняття громадськістю ролі та функцій всієї

організації. Так ефективне функціонування певної складової може вплинути на позитивне сприйняття інших, менш ефективно-функціонуючих складових. Також необхідно підкреслити, що імідж органів влади у нашій свідомості дуже часто здебільшого залежить від іміджу керівника. Так громадськість здатна персоніфікувати інституцію і оцінювати її діяльність, в першу чергу, через призму ставлення до керівника.

У процесі формування іміджу ключовим залишається питання цільових аудиторій – того сегменту споживачів, на який орієнтується уже згадуваний індуктор (джерело інформації). Так американські вчені Дж. Блер, С. Вайтхед, Г. Даулінг, Т. Нікс, та Г. Севедж розрізняють чотири найбільш значущі групи корпоративної аудиторії: нормативні, функціональні, дифузні та групи споживачів [13, с.66].

На їх думку, нормативні - це групи, що зобов'язують організацію здійснювати діяльність, для якої вони встановлюють загальні закони та правила, а також можуть оцінювати та контролювати цю діяльність. На українському прикладі у регіональних органах державної влади прикладом нормативних груп можуть бути безпосередньо Адміністрація Президента України чи Кабінет Міністрів.

Функціональні групи, на думку авторів, безпосередньо впливають на певні аспекти повсякденної діяльності організації і являють собою найбільш помітний груповий тип корпоративної аудиторії. Сюди можуть також відноситись певні органи, які знаходяться у пряму чи непряму підпорядкуванні. Це групи, які безпосередньо задіяні у процесі формування іміджу. На прикладі обласної адміністрації – це може бути безпосередньо апарат, виконавчі групи, які знаходяться всередині процесу.

Дифузними групами є ЗМІ, громадські організації та представники груп інтересів. Ключовою ж ланкою у цій групі є засоби масової інформації. Великою мірою від того, яким чином журналісти висвітлять ту чи іншу подію залежить основне сприйняття громадськості цієї події. Оскільки ЗМІ мають можливість розставляти власні акценти, популяризувати певні події, або ж замовчувати інші. Таким чином будь-яка подія може набути як позитивного так і негативного резонансу у суспільстві, формуючи при цьому імідж організації.

І групою споживачів є уже безпосередньо громадськість – люди, які безпосередньо не залучені до процесу, але їх певним чином торкається діяльність обласної адміністрації.

Дана модель дуже яскраво демонструє ті аудиторії, які безпосередньо причетні до відображення іміджу в очах громадськості. Тому у нашому дослідженні іміджу органів місцевої влади засобами масової інформації як функціональних та дифузних груп ми враховуватимемо вплив нормативних теж. Зокрема, Адміністрації Президента та Кабінету Міністрів, від діяльності яких напряду залежить функціонування досліджуваного органу – обласної адміністрації.

ЗМІ, як бачимо у ролі дифузної групи, відіграють теж важливу роль у формуванні іміджу, оскільки саме вони є трансляторами ключових повідомлень від індуктора до реципієнта. Не дарма засоби масової інформації часто називають саме «четвертою владою».

Під засобами масової інформації варто розуміти сукупність сучасних каналів зв'язку (преса, телебачення, радіомовлення, кіно, відео, Інтернет тощо) за допомогою яких поширюється різноманітна інформація у суспільстві [14].

Проте часто оцінка ролі ЗМІ у формуванні іміджу є неоднозначною. Дослідник Р. Мнацаканян, наприклад, вважає, що факти, інтерпретації та образи, які задають ЗМІ, заважають суспільству створювати власну думку про об'єкт [15]. З іншого боку ЗМІ виконують функції ідеологічного і політичного впливу, вони необхідні для підтримки спільності, інформування населення, а також освіти і розваг.

Також можна згадати модель формування іміджу державної влади С. Олівера та Ф. П. Саєтла. На їх погляд у відсотковому відношенні імідж складається із практичних дій (прийнятих рішень) (10%), усних заяв (40%) чуток (20%), стереотипного сприйняття (10%), репутації (20%). Очевидно, що такі незалежні характеристики іміджу як чутки, стереотипне сприйняття та репутація складає загалом 50% усього іміджу. Природно, що основним тут ключовим способом формування іміджу виступають ЗМІ. Оскільки вони виступають інструментом передачі та поширення інформації. Але ЗМІ також є каналом комунікації між владою та громадськістю який відображає і зворотній зв'язок. Тому вони не лише транслюють інформацію, інтерпретують її по-своєму, створюючи певні образи у свідомості громадян, але й акумулюють настрої суспільства, формуючи громадську думку та безпосередньо ставлення до влади, довіру до дій влади.

Як же можна досліджувати (вимірювати) імідж влади?

У дослідженнях, спрямованих на вивчення іміджевих характеристик, використовується, як правило, комбінація кількісних і якісних ме-

тодів. Застосування тільки одного методу не дозволяє розглянути об'єкт цілісно, тобто, виявити і визначити значимість і взаємозв'язок емоційних характеристик.

До якісних методів відносять дослідження фокус-груп та індивідуальні слабо-структуровані інтерв'ю. Якісні методи у дослідженні орієнтовані здебільшого на виявлення глибинних, неусвідомлених характеристик свідомості індивідів. До кількісних методів відносять формалізовані інтерв'ю та анкетування. Кількісні методи застосовуються для оцінки значущості якісних характеристик. Одним із найпоширеніших методів під час аналізу іміджевих характеристик є аналіз публікацій у ЗМІ. Для цього використовують контент-аналіз та інтент-аналіз публікацій.

Таким чином бачимо, що ЗМІ є одним із ключових інструментів, за допомогою яких імідж органів державної влади відображається у свідомості громадян. Оскільки вони безпосередньо висвітлюють діяльність органів державної влади. В структурі ЗМІ прийнято виділяти пресу, телебачення, радіомовлення, друковані, а також інтернет-видання.

Отож, можна підсумувати, що імідж є динамічною і пластичною ознакою, її можна переробляти, змінювати, уточнювати. Імідж має власну зовнішню та внутрішню структуру та власні особливості. Саме успішний імідж є запорукою ефективного функціонування органу державної влади, так і її керівної ланки зокрема. Оскільки від цього напряду залежить ставлення та рівень довіри громадян до органів влади. Різноманітні аспекти мають можливість впливати на імідж органів державної влади, проте ключовим інструментом впливу все ж залишаються ЗМІ, оскільки можуть не лише транслювати інформацію, але й впливати та безпосередньо формувати громадську думку. На створення іміджу влади часто суттєво впливає частота появи представників тих чи інших органів влади у інформаційному просторі та тональність висвітлення ЗМІ цих подій. Особливість формування іміджу влади можна досліджувати різними методами, проте найбільш доцільним є використання методу контент-аналізу, який є визнаною методикою в дослідженнях преси як масового джерела.

Список використаної літератури:

- 1) Boorstin D. J. The Image: A Guide to Pseudo Events in America [Text] / Daniel J. Boorstin. - N.Y.: Harper & Row, 1961. - 317p.
- 2) Левченко О. Формування іміджу політичного лідера та політичної партії [Текст]/О. Левченко // Нова політика. - 2000. - № 5. - С. 48–51.
- 3) Овчинникова М. А. Связи с общественностью как технология президентской власти в США [Текст]: Дис.. канд. полит. наук: 23.00.02 / М. А. Овчинникова. - М., 2002. - 248с.
- 4) Панарин И. Н. Информационная война и дипломатия [Текст] / И. Н. Панарин. - М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. - 528с
- 5) Політична іміджелогія [Текст]: Метод. рек. до дисципліни / Уклад. М.М. Логунова. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - 104 с.
- 6) Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-прикладний та конституційний аспект[Текст]/В. Шаповал//Право України. - 2003.-№8.
- 7) Еллинек Г. Общее учение о государстве. Право современного государства[Текст]. Т. 1 - 2-е изд., испр. и доп. - С.-Пб.: Н. К. Мартынов, 1908. - 27с.
- 8) Кравченко В. В.: Конституційне право України: Навчальний посібник. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.apelyasia.org.ua/content/kravchenko-v-v-konstituciynne-pravo-ukrayini-2004. Назва з екрану
- 9) Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба[Текст]: Словник-довідник. К.:КНЕУ, 2005 – 480с.
- 10) Падафет Ю.Г. Вплив засобів масової інформації на формування іміджу державної установи [Текст]// Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Дніпропетровськ: Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 4 (14)
- 11) Lasswell H.D, The Structure and Function of Communication in Society [Text]: Mass Communication, Wilbur Schramm, ed., - Urbana, 1949 – P. 216
- 12) Колосок С. В. Формування іміджу установи в системі державного управління[Текст] // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. – вип. III: Наук. видання. – Одеса: АстроПринт, 2000 – С. 84
- 13) Savage G., Nix T. Whitehead and Blaire J. Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders [Text]/ The Executive. – 1991. – № 5. – 267p.
- 14) Дзюба, М. Роль засобів інформації в формуванні громадської думки [Електронний ресурс] – Режим доступу до матеріалів [http:// www.nbu.gov.ua/portal/natural/sitsbo/01-19/01-19.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/sitsbo/01-19/01-19.pdf) . - Заголовок з екрану.
- 15) Пашукова, Т. Імідж України і Росії в умовах політичних змін [Електронний ресурс] Режим доступу до матеріалів: [http:// www.epravda.com.ua/press/4a0132f1c7502](http://www.epravda.com.ua/press/4a0132f1c7502) - Назва з екрану.

Парламентська опозиція в демократичній політичній системі (на прикладі України)

Анотація: У статті розглядається інститут парламентської опозиції крізь призму демократичної політичної системи. Здійснена спроба виокремлення й аналізу основних функцій та форм існування парламентської опозиції.

Ключові слова: опозиція, влада, політична система, демократія

Демократія – термін, який означає найвищу точку еволюції політичного режиму. На сьогодні це є найпоширеніший та найбажаніший тип політичного режиму в більшості країн світу. Більшість держав або вже є демократичними або прямують до демократії, або ж прагнуть стати демократичними.

Така популярність демократії є закономірною, адже вона втілює в життя багатоміліардну мрію людства про встановлення в суспільстві справжньої свободи і рівності, гуманізму і справедливості, про піднесення людської гідності. Вона являє собою своєрідний політичний фундамент, на якому формується громадянин, вільна людина, не здатна принижувати інших і не допускає власного приниження ніким і ні перед ким. Демократія – це благородство, порядність, справедливість, вміння гостро ставити і виважено вирішувати принципові питання, поставлені життям. Вона вимагає відповідальності за слова і справи, за долю суспільства і держави. У всі часи однією з головних опор демократії було розвинене почуття громадянськості, невіддільне від уміння й готовності людини контролювати власні дії, відповідати за свої вчинки перед самим собою і суспільством. Адже саме людина у всіх своїх соціальних та особистих якостях, громадських ролях є головною дійовою особою всіх суспільних перетворень¹.

Необхідною умовою та органічним явищем політичної системи демократичної країни є інститут парламентської опозиції. Виступаючи

¹ Демократия как форма организации государственной власти и способ вовлечения народа в политическую жизнь общества – www.allpolitologia.ru/demokratiya-kak-forma-organizacii-gosudarstvennoj-vlasti-i-sposob-vovlecheniya-naroda-v-politicheskuyu-zhizn-obshchestva/#more-59. [12.01.2012]

повноправним інститутом політичної системи, парламентська опозиція є ефективним та легальним засобом цивілізованого розв'язання суперечностей між інтересами різних соціальних груп, висловлених на політичному рівні, невід'ємною складовою механізму стримувань і противаг у структурі владних відносин. Відсутність дієздатної парламентської опозиції або легітимних каналів для реалізації її поглядів спричиняє підвищенню рівня соціальної нестабільності, провокує політичну апатію населення. У гіршому випадку можливий розвиток подій за конфліктним, силовим сценарієм².

Професор Роберт Даль у праці «Політичні опозиції у західних демократіях» сформулював класичні критерії, які характеризують демократичний характер політичної системи та створюють умови вільного існування політичної опозиції³.

- свобода думки та висловлювань, у тому числі можливість довести особливу позицію меншості до відома інших громадян і керівних органів держави;
- можливість вільно брати участь у політичному житті;
- у разі політичного конфлікту здійснення контролю більшістю громадян, виборців і членів представницької влади над виконавчою владою;
- раціональність у політичному обговоренні й ухваленні рішень, розуміння громадянами доцільності запропонованих лідерами держави орієнтирів і засобів їхнього досягнення;
- настанова на те, щоб при ухваленні політичних рішень тримати курс на мінімізацію суспільних збурень і примусу щодо переможеної меншості при одночасній максималізації кількості громадян, котрі вважають, що ухвалені рішення відповідають їхнім цілям;
- мирний спосіб розв'язання конфліктів і мінімізація політичного насильства;
- першочергове розв'язання виконавчою владою тих проблем, які значна частина громадян чи політичних лідерів вважає важливими, нагальними; при цьому ухвалення рішення, яке задовольняє якнайбільшу частину громадян;

² «Опозиція в Україні». Аналітична доповідь центру економічних і політичних досліджень ім. О. Розумкова – www.uceps.org/ukr/journal_pos.php?y=2002&cat=7&pos=94. [12.01.2012]

³ Даль Р. Політичні опозиції у західних демократіях. Харків: Каравела, 2002. – С. 116.

- загальна довіра та лояльність до конституції та демократичних процедур в державі.

Теоретична модель відносин влади та опозиції, окреслена критеріями, які запропонував Р. Даль так або інакше втілена на практиці в більшості демократичних країн світу, де парламентська опозиція є сталим, повноцінним і життєздатним політичним інститутом, який існує задля створення оптимальних умов для сталого розвитку країни та відіграє роль стабілізуючого компоненту⁴.

Сучасний політичний процес у розвинених демократичних країнах зі сталими виборчими практиками не формується на засадах гри з нульовою сумою, коли переможець отримує все. Навпаки, виграш на виборах означає лише шанс здійснення політики під пильним наглядом політичної меншості (опозиції). Як наслідок, конструктивна парламентська опозиція та діюча влада завжди прагнуть створити систему ефективних взаємовідносин, запорукою чого є постійна зміна один одного та готовність владних політичних груп до роботи в опозиції, а опозиційних – взяти на себе політичну відповідальність⁵.

Представницька демократія являє собою багаторівневу систему участі громадян в управлінні справами держави. Одним з цих рівнів і є діяльність парламентської опозиції. Через призму представницької демократії парламентська опозиція покликана забезпечувати облік позицій виборців, які опинилися в меншості. Наявність парламентської опозиції дозволяє краще структурувати переваги електорату. Парламентська меншість, безумовно, сприяє прозорості функціонування системи влади. Інституціоналізація парламентської опозиції підтримує і політичну конкуренцію. Це дозволяє розвивати як власне представницьку демократію, так і демократію взагалі. За допомогою політичної конкуренції можливе виявлення різноманітних електоральних переваг і їх облік у публічно-владних рішеннях⁶.

Включення парламентської опозиції в систему представницької демократії обумовлено важливістю функцій, які здійснює остання в парламенті. Функції парламентської опозиції можуть уточнюватися в залежності від інституційного оформлення конкретної держави. Загалом ос-

⁴ Helms L. Parliamentary Opposition in Old and New Democracies - www.routledge.com/books/details/97804153907. [15.02.2012]

⁵ Schmitz G. The opposition in a parliamentary system - www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/bp47-e.htm. [19.02.2012]

⁶ Васильєва С. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии. – www.hse.ru/data/2011/10/05/. [25.02.2012]

новні функції парламентської опозиції виокремлено Венеціанською Комісією в доповіді «The Role of the Opposition in a Democratic Parliament»⁷:

- пропонування принципів політичних альтернатив розвитку країни;
- артикуляція та відстоювання інтересів меншості (виборців);
- пропонування альтернативи урядовій політиці;
- створення конкурентних умов при прийнятті рішень в парламенті;
- контроль над законодавчими та бюджетними пропозиціями уряду;
- ініціювання відповідальності уряду;
- оприлюднення інформації про роботу уряду в ЗМІ;
- контроль і нагляд за урядом;
- сприяння підвищенню стабільності, законності, підзвітності і прозорості політичних процесів.

Міра, у якій парламентській опозиції дозволяється виконувати вищезазначені функції, є мірою зрілості демократії. У демократичних країнах парламентській опозиції надається ряд прав і обов'язків, дотримання та виконання яких дозволяє виконувати вищезазначені функції. Права та обов'язки опозиції це сума прав та обов'язків окремих депутатів, депутатських груп та фракцій, які не входять до складу більшості. Венеціанська Комісія у згадуваній доповіді окреслює перелік цих прав наступним чином⁸:

- право голосу ;
- право законодавчої ініціативи;
- право на участь в дебатах;
- право усних або письмових запитань до уряду;
- право на участь в роботі комітету;
- право на отримання інформації та документів, представлених в парламенті;

⁷ Venice Commission report on the role of the opposition in a democratic Parliament Strasbourg, 15 November 2010. – [www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)025-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)025-e.asp). [24.02.2012]

⁸ Venice Commission report on the role of the opposition in a democratic Parliament Strasbourg, 15 November 2010. – [www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)025-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)025-e.asp). – [24.02.2012]

- парламентський імунітет, свобода висловлювань, свобода від арешту за політичними мотивами;
- свобода політичних переконань;
- право звернення до конституційного суду;
- пропорційний розподіл часу виступів;
- розподіл голів комітетів та їх заступників відповідно до політичної ваги парламентських фракцій;
- пропорційний склад парламентських комітетів;

Вищезазначений перелік прав, що стосується окремих депутатів та фракцій, дозволяє парламентській опозиції виконувати ті функції, які повинен виконувати цей інститут у демократичній політичній системі. Однак наявність в інституту парламентської опозиції певного обсягу прав не гарантує виконання згадуваних функцій. Для цього в політичній системі існують обов'язки, формально або ж неформально закріплені за різними інститутами. Саме виконання обов'язків свідчить про життєздатність інституту в політичній системі. Міжпарламентська Асамблея Ради Європи окреслила ці обов'язки в документі «Керівництво з прав та обов'язків опозиції в парламенті» наступним чином.

«Парламентська опозиція зобов'язана запропонувати суспільству гідну альтернативу організовану та висунуту на політичному рівні. Крім того, опозиція зобов'язана завжди бути готовою до впровадження цієї альтернативи в життя у разі провалу політики більшості та відставки уряду. Така готовність змушує владу постійно тримати себе в тонусі і конкурувати з опозицією на політичному рівні. Ця конкуренція політичних програм позбавлена особистих амбіцій політиків і має здоровий державницький характер. Роблячи зустрічні пропозиції до уряду, опозиція прагне насамперед досягти найбільш адекватного вирішення питання, а не до створення перешкод для урядової діяльності⁹».

«Обов'язки опозиції, за самою своєю природою визначаються політичними правилами поведінки, а не конституційними нормами або парламентськими текстами. Тому вони не вимагають кодифікації. Члени опозиції – як і всі члени парламенту – виконувати свої обов'язки з належною повагою до конституції та чинного законодавства. Члени парламенту що входять до складу опозиції, повинні утримуватися від засто-

⁹ Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament International Parliamentary Union report May 1998. – www.ipu.org/dem-e/opposition.pdf. [1.03.2012]

сування та пропаганди насильства як засобу політичної боротьби. Їх дії повинні здійснюватися в дусі взаємної терпимості і прагнення до діалогу та узгоджених дій».

Демократичним країнам необхідне запобігання монополії влади певними політичними групами чи особами, тож у таких країнах ефективна опозиція є нагальною необхідністю. Її права та обов'язки в демократичній політичній системі, де опозиція своїми діями заявляє про свій принциповий намір боротися якщо не за владу, то як мінімум за вплив на неї – завоювання голосів виборців. Це протидія політичним силам, які перебувають при владі. При демократичних парламентарних режимах парламентська опозиція має чітко окреслений політико-правовий статус. Законом визначено організаційні форми діяльності, завдання та функції, квоти представництва членів парламентської опозиції в парламенті, умови фінансового забезпечення лідерів парламентської опозиції і т.п.¹⁰.

Опозиція може існувати в інституціоналізованій формі, тобто як визначений у законодавчому порядку або ж історично усталений парламентський інститут, що має певний обсяг прав. Особливістю існування парламентської опозиції в європейських країнах є те, що в більшості країн опозиційна діяльність окремими законами не регулюється, а поняття інституційно оформленої опозиції сприймається де-факто. Історичні традиції публічного управління базуються на стабільній партійній системі. При цьому політичний склад більшості та меншості є приблизно однаковим. Однак після чергових виборів опозиція може стати «більшістю», а «більшість» – перейти в опозицію (США, Бельгія, Великобританія, Португалія, Швеція, Франція тощо)¹¹.

С. Рябов стверджує, що парламентська опозиція – це не стан, у якому опиняється політична сила внаслідок політичної поразки, а носій конкретного курсу, конкретної політики, соціальних програм, готовий до того ж утілювати свої принципи в життя в разі приходу до влади¹².

В. Грановський зазначає, що «сьогодні влада та опозиція практично гомогенні відносно дуже важливого процесу – процесу розподілу та перерозподілу державної власності. Різниця між ними полягає лише в ступені впливу на цей процес»¹³.

¹⁰ Оппозиция.– www.slovari.yandex.ru/~книги/ Конституционное%20право%20РФ/Парламентская%20опозиция. [5.03.2011]

¹¹ Росенко М. Парламентська опозиція: сутність і політичний імідж, участь у політичному житті – www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/20102/doc/5/04.pdf. [10.03.2012]

¹² Рябов С. Опозиція як джерело альтернативної політики // *Вибори та демократія*. – 2005 № 4. – С. 11.

¹³ Грановський В. К кризису нужно относиться исторически – www.part.org.ua/default.php?art=9486450. – [10.03.2012]

Загалом, опозиція в суспільстві виникає як певний інституціональний механізм контролю над діями уряду й покликана захищати права та інтереси політичної меншості. У переважній більшості демократичних країн опозиція існує задля створення оптимальних умов для сталого розвитку країни та відіграє роль стабілізуючого компоненту¹⁴.

В зарубіжних країнах, де питання взаємин з опозицією дискутується та вирішується вже протягом тривалого часу, існують свої бачення цієї проблеми. Однак треба відмітити, що в демократичних країнах більшість, яка формує та втілює в життя певний політичний курс, традиційно бере до уваги необхідність дотримання прав політичної меншості, насамперед, через загрозу опинитися в опозиції після чергових виборів. У більшості таких країн статус опозиції не регулюється окремими законами. Адаже немає потреби «дублювання» прав та обов'язків, які регламентуються конституційним законодавством. Так, діяльність інституційно неформальних опозиційно налаштованих політичних кіл чи громадян регламентується законами про об'єднання громадян, свободу виявлення політичних поглядів і переконань, про свободу зібрань та доступ до інформації тощо.

«Прагнеш демократії – плекай опозицію», – відоме твердження з яким важко не погодитися. Здорова парламентська опозиція є запорукою успіху діяльності демократії. Включення парламентської опозиції в систему представницької демократії обумовлено важливістю функцій, які здійснює меншість в парламенті. Функції парламентської опозиції можуть уточнюватися в залежності від системи влади конкретної держави, в якій вона функціонує. Однак незалежно від цього в будь-якій демократії парламентська опозиція повинна бути готова до контролю і критики щодо діяльності парламентської більшості та уряду.

¹⁴ Шаповаленко М., Авсеньтев О. Взаємовідносини між урядом та опозицією: світовий досвід та українські реалії – www.old.niss.gov.ua/Monitor/oktober08/9.htm. [10.03.2012]

Список використаних джерел та літератури

- 1) Демократия как форма организации государственной власти и способ вовлечения народа в политическую жизнь общества – www.allpolitologia.ru/demokratiya-kak-forma-organizacii-gosudarstvennoj-vlasti-i-sposob-vovlecheniya-naroda-v-politicheskuyu-zhizn-obshhestva/#more-59. [12.01.2012]
- 2) «Опозиція в Україні». Аналітична доповідь центру економічних і політичних досліджень ім. О. Розумкова – www.uceps.org/ukr/journal_pos.php?y=2002&cat=7&pos=94. [12.01.2012]
- 3) Даль Р. Политичні опозиції у західних демократіях.: Харків.: Каравела, 2002. – С. 116.
- 4) Helms L. Parliamentary Opposition in Old and New Democracies - www.routledge.com/books/details/97804153907. [15.02.2012]
- 5) Schmitz G. The opposition in a parliamentary system - www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/bp47-e.htm. [19.02.2012]
- 6) Васильева С. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии. – www.hse.ru/data/2011/10/05/. [25.02.2012]
- 7) Venice Commission report on the role of the opposition in a democratic Parliament Strasbourg, 15 November 2010. – [www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)025-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)025-e.asp). [24.02.2012]
- 8) Venice Commission report on the role of the opposition in a democratic Parliament Strasbourg, 15 November 2010. – [www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)025-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)025-e.asp). – [24.02.2012]
- 9) Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament International Parliamentary Union report May 1998. – www.ipu.org/dem-e/opposition.pdf. [1.03.2012]
- 10) Оппозиция.– [www.slovari.yandex.ru/~книги/ Конституционное%20право%20РФ/Парламентская%20оппозиция](http://www.slovari.yandex.ru/~книги/Конституционное%20право%20РФ/Парламентская%20оппозиция). [5.03.2011]
- 11) Росенко М. Парламентська опозиція: сутність і політичний імідж, участь у політичному житті – www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/20102/doc/5/04.pdf. [10.03.2012]
- 12) Рябов С. Опозиція як джерело альтернативної політики // Виборо-

ри та демократія. – 2005 № 4. – С. 11.

- 13) Грановский В. К кризису нужно относиться исторически – www.part.org.ua/default.php?art=9486450. – [10.03.2012]
- 14) Шаповаленко М., Авсеньтев О. Взаємовідносини між урядом та опозицією: світовий досвід та українські реалії – www.old.niss.gov.ua/Monitor/oktober08/9.htm. [10.03.2012]

Дилеми сучасної політики енергетичної безпеки України

***Анотація.** В дослідження розкрито особливості реалізації політики енергетичної безпеки України. Висвітлено стан, основні проблеми та визначено ймовірні подальші перспективи реалізації державної політики енергетичної безпеки України. З'ясовано особливості залежності України від газопостачання з Російської Федерації. Сформовано методологію оцінки відповідності енергетичної політики, що реалізується до декларованих цілей. Виокремлено основні проблеми та загрози, що постають у процесі реалізації політики енергетичної безпеки. Обчислено тенденцію розвитку енергетичної сфери. Розглянуто перспективи та потенційні можливості оптимізації політики енергетичної безпеки України.*

***Ключові слова.** енергетична безпека, реалізація політики енергетичної безпеки, проблеми енергетичної безпеки, перспективи енергетичної безпеки.*

Стійкий розвиток суспільства, технічний прогрес та матеріальне благополуччя міцно корелюються зі спроможністю держав забезпечити внутрішню потребу в енергетичних ресурсах. Саме тому, політика енергетичної безпеки набуває особливої значущості у світі загалом, та в Україні, зокрема.

Енергетична безпека є складовою національної безпеки України, і потреба в її ефективній реалізації впливає з національних інтересів України. Окрім того, рівень залежності країни від постачальників енергоресурсів часто може визначати можливість уряду здійснювати незалежну внутрішню та зовнішню політику.

Відтак, існує потреба в якісній та послідовній державній політиці, котра б оптимально використовувала наявний потенціал та своєчасно приймала і втілювала рішення, що мають на меті досягнення стану захищеності важливих енергетичних інтересів.

Все це зумовлює значний науковий інтерес до проблематики енергетичної сфери. Перед дослідниками постають питання: як реалізовується політика енергетичної безпеки в Україні? Наскільки вона є адекватною до потреб держави? Які проблеми постають на шляху реалізації політики? Які її подальші перспективи? Наше дослідження є спробою пошуку відповідей на ці та інші запитання.

Характеризуючи стан дослідження проблеми, відзначимо зростання уваги до енергетичної безпеки серед науковців та практиків, що зумовлюється її роллю в системі національної безпеки, а, також, необхідністю вирішення проблем, пов'язаних з оптимізацією рівня споживання та раціональним використанням енергетичного потенціалу держав.

В Україні питаннями енергетичної складової зовнішньої політики займається Ю.Архангельський та Г.Вороновський. Економічні параметри енергетичної безпеки вивчають З.Варналій і Б. Кваснюк, М. Кулик та І.Недін. Регіональним виміром енергетичної безпеки займається В. Бараннік. Науковцями В.Ковальчуком та М.Земляним зроблено значні напрацювання по формуванню концептуальних підходів до оцінки рівнів енергетичної безпеки.

Аналітичні записки щодо енергетичної захищеності, рентабельності цін на енергоресурси, можливостей видобутку власних ресурсів, використання альтернативних джерел, публікують експерти Українського центру економічних та політичних досліджень імені О.Разумкова: М.Гончар, В.Саприкін, В.Омельченко, А.Шевцова та Б.Соколовський.

Державну політику енергоефективності в українському та європейському контексті досліджує С.Єрмілов. За кордоном над проблематикою гарантування державою енергетичної безпеки працюють: Р.Хірч, М.Томан, Х.Пікер, В.Крюкова Ф.Корнел та ін..

Зазначимо, що наявні дослідження вивчають енергетичну безпеку з позицій функціонування економічної системи та національного господарства, в той час, як ґрунтовної роботи, що зосереджуватиме увагу на реалізації політики енергетичної безпеки України не проводилося.

Мета роботи – з'ясувати стан, основні проблеми та визначити ймовірні подальші перспективи реалізації державної політики енергетичної безпеки України.

Існують різні точки зору на інтерпретацію поняття «енергетична безпека». Це викликано, насамперед, складністю об'єкта дослідження, ко-

трий включає значну кількість компонентів, що численними зв'язками пов'язані між собою.

Порівнюючи інтерпретації поняття «енергетична безпека», варто зазначити, що дефініції, сформовані вітчизняними науковцями часто є ширшими та більш вдалимими, порівняно з визначеннями іноземних фахівців.

Український дослідник В. Ковальчук виділяє підходи[9], в яких енергетична безпека розглядається як:

- адекватне енергопостачання для забезпечення нації та її економіки і ототожнюється з енергетичною самодостатністю;
- забезпечення ефективного використання енергоресурсів, що стимулює до переходу економіки країни на енергозберігаючий шлях розвитку, зниження енергоемності виготовленої продукції;
- стан систем енергозабезпечення в різних умовах функціонування.
- стан захищеності національних, суспільних інтересів держави в енергетичній сфері.

Окрім зазначених підходів дослідники виділяють потребу адекватного цінового регулювання та екологічної прийнятності енергетичної сфери, що теж є вагомим умовою проведення ефективної політики енергетичної безпеки.

Серед підходів, що розглядають енергетичну безпеку, не можливо вибрати правильний, оскільки кожен з них досліджує предмет зі своєї сторони, роблячи акцент на певних чинниках. Тож розглянемо – як пояснюється поняття енергетичної безпеки в рамках цих підходів і виберемо найбільш вдалий для нашого дослідження.

- Енергетична безпека – це спроможність держави забезпечити максимально надійне, технічно безпечне, екологічно прийнятне та обґрунтовано достатнє енергозабезпечення економіки й населення, а також гарантоване забезпечення можливості керівництва держави у формуванні і здійсненні політики захисту національних інтересів у сфері енергетики без надмірного зовнішнього та внутрішнього тиску в сучасних та прогнозованих умовах; [17]
- це своєчасне, повне і безперервне забезпечення паливом та енергією необхідної якості матеріального виробництва, невиробничої сфери, населення, комунально-побутових та інших споживачів; запобігання шкідливому впливові на довкілля;

транспортування, перетворення і споживання паливно-енергетичних ресурсів в умовах сучасних ринкових відносин, тенденцій та показників світового ринку енергоносіїв;[13]

- це стан готовності паливно-енергетичного комплексу країни щодо максимально надійного, технічно безпечного, екологічно прийняттого, економічно ефективного та обґрунтовано достатнього енергозабезпечення економіки держави й населення, а також щодо гарантованого забезпечення можливості керівництва держави у формуванні і здійсненні політики захисту національних інтересів у сфері енергетики без зовнішнього та внутрішнього тиску[22].
- це стан захищеності життєво важливих «енергетичних інтересів» особистості, суспільства, держави від внутрішніх та зовнішніх загроз; ці інтереси полягають у безперервному забезпеченні споживачів економічно доступними паливно-енергетичними ресурсами прийнятної якості за нормальних умов та в надзвичайних ситуаціях;[2] Цю інтерпретацію енергетичної безпеки ми використовуємо у дослідженні як ключову.

Природно, що енергетична безпека держави забезпечується, насамперед, самою ж державою, а, отже, потребує реалізації цілеспрямованої державної політики. Отож, з'ясуємо сутність поняття: «державна політика» та «реалізація державної політики».

Як вказує український дослідник О.Дем'янчук, сьогодні на відміну від англійської, в усіх слов'янських мовах існує лише один термін «політика», який застосовується для позначення і боротьби за владу (англійський еквівалент («politics»), і її здійснення на різних суспільних та адміністративних рівнях («policy»).[4] Розуміння відмінностей між ними є принциповим для визначення державної політики.

Дефініції політики як (politics) знаходимо такі: – «це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів у використанні інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб»[5]; – «суспільна наука, що вивчає політичні інституції і принципи та поведінку влади»[8]; «політична діяльність, політичні маніпуляції, політичне переконання, стиль і принципи поведінки політика, методи здійснення політики, політичне життя (в тому числі і партійна політика)». [14]

Щодо (policy) – тлумачення наступні: «політика в розумінні плану, курсу, напрямку дій, прийнятого і дотриманого владою, керівником,

політичним лідером, політичною партією»[5]; «певного курсу дій, обраного заради вигідності, зручності тощо»[8].

Вітчизняний науковець В.Тертичка вказує, що саме в такому контексті «policy» розуміється термін «державна політика» загалом чи її відповідний напрям: зовнішня, внутрішня, енергетична, соціальна, культурна політика, тощо. Цей підхід використовуватиметься у роботі.

Важливим кроком є визначення якісних і кількісних критеріїв та підходів, у межах яких оцінюватиметься реалізація політики енергетичної безпеки, з'ясовуватимуться проблеми та визначатимуться загрози її ефективному здійсненню. Проте, незважаючи на актуальність такого завдання, мало хто з науковців пропонує конкретні методичні підходи до оцінювання рівня державної енергетичної безпеки. Тож ми спробуємо врахувати існуючі напрацювання та виходячи з доступних показників оцінити стан енергетичної безпеки за власною методологією.

Вочевидь, у здійсненні оцінки є певні труднощі, зумовлені складністю об'єкта дослідження: значної кількості сфер, які він охоплює, що до того ж характеризуються складністю та неоднорідністю для порівняння їх між собою. Для прикладу, соціальна та екологічна складові енергетичної безпеки є складними взаємопов'язаними системами, з численними підсистемами та зв'язками, а вимірники змін у цих системах часто є не порівнюваними. Зважаючи на такі аргументи, сумнівними виглядатимуть спроби запропонувати підходи до оцінювання національної енергетичної безпеки, які б повністю та з достатньою точністю описували властивості складових системи енергетичної безпеки.

Оцінку рівня енергетичної безпеки здійснюють за критеріями, які визначаються для кожної із сфер, які власне і формують енергетичну галузь держави. Тож, слід розуміти, що поміж іншим, державна політика визначається законодавчою базою, котра формуватиме межі та слугуватиме критерієм оцінки дій чи бездіяльності.

Детермінантом таких критеріїв є національні інтереси у енергетичній сфері. До цих основоположних інтересів належить:

- зменшення ступеня енергетичної залежності країни;
- попередження соціальної напруги та конфліктів, що мають зв'язок із функціонуванням енергетичної сфери;
- забезпечення економіки та населення країни енергією та паливом в повному обсязі, достатньої якості та за прийнятними цінами;

- підвищення енергетичної ефективності видобутку, транспортування та споживанні палива та енергії;
- зменшення негативного екологічного впливу енергетичних виробництв до показників, які забезпечують нормальну життєдіяльність суспільства;
- створення сприятливого для країни середовища для взаємодії з партнерами у енергетичній сфері на міжнародному рівні;
- забезпечення надійності постачання в країну енергоносіїв та неможливості використання енергетичного фактору для тиску на керівництво країни.

Для кращої можливості знаходження кількісних критеріїв, енергетичну безпеку слід операціоналізувати – розкласти на складові, параметри яких піддаються вимірюванню. Опираючись на роботи дослідника В.Баранніка[1] та методичні рекомендації щодо оцінки рівня енергетичної безпеки, сформовані Радою національної безпеки і оборони України, визначимо такі головні складові енергетичної безпеки та порядок розрахунку її показників.

- Енергетична незалежність/залежність (політична складова) – що характеризує відносну ступінь незалежності держави й її керівництва, яка пов'язана зі сферою діяльності паливно-енергетичного комплексу (головними чинниками, які впливають на узагальнений показник енергетичної незалежності є доля імпорту енергоносіїв, монопольного імпорту, ступінь диверсифікації за джерелами та типами паливно-енергетичних ресурсів що постачаються та споживаються в країні, наявністю транзитних потоків та ін.).

Розраховується як рівень забезпечення потреби, що покривається за рахунок імпорту з однієї країни. Цей показник обчислюється за тими видами первинних ПЕР, що надходять на внутрішній ринок в більшій мірі через імпорт (для України це - природний газ та нафта, за даними НАК «Нафтогаз України»).

Частка забезпечення потреби у нафті та природньому газі, що покривається за рахунок імпорту з однієї країни, може бути обчислена за формулою:

$$Limps = \frac{Fimp}{Rp} \times 100 ,$$

де $Limps$ – рівень забезпечення потреби у нафті за рахунок імпорту з однієї країни, у відсотках;

$Fimp$ – надходження нафти на внутрішній ринок за рахунок імпорту з однієї країни;

Rp – потреба внутрішнього ринку у нафті.

Аналогічно розраховується частка забезпечення потреби у природньому газі.

Диверсифікація джерел постачання енергоресурсів є одним із основних показників енергетичної безпеки. Монополія однієї країни у забезпеченні потреби в енергоносіях є чинником загроз енергетичній та економічній безпеці країни.

В енергодефіцитних країнах, до яких належить Україна, частка імпорту енергоносіїв з однієї країни (порогове значення) не повинна перевищувати 30% загальної їх потреби. За інших умов монопольний постачальник може здійснювати економічний та політичний тиск на країну-імпортера.

- Енергоефективність економіки (політико-економічна складова) – що характеризується енергоемністю – показником відношення загальних обсягів споживання паливно-енергетичних ресурсів виробничою і невиробничою сферами до ВВП країни; вказує на конкурентноспроможність української економіки та ефективність використання ресурсів.

Визначається за даними Держкомстату України, НАК «Нафтогаз України» і Міністерства палива та енергетики, як відношення спожитих енергетичних ресурсів до ВВП країни за відповідний період:

$$L_{ens} e(b, p) = \frac{VE_{en} e(b, p)}{GDP(GO)} ,$$

де $L_{ens} e(b, p)$ – енергоемність економіки (галузі, продукції) відповідно;

$VE_{en} e(b, p)$ – обсяг витрат енергетичних ресурсів в економіці (галузі, на виробництво певної продукції), млн. тонн умовного палива;

$GDP(GO)$ – ВВП (випуск продукції галузі, випуск продукції даного виду), млн. дол. США.

- Енергозабезпечення (економічна складова) – що характеризує стан забезпечення паливом та енергією народного господарства і населення (цей стан залежить від достатності, надійності, якості постачань, а також від ефективності енерговиробництва та енерговикористання).

Розраховується як рівень забезпечення потреби в основних видах первинних ПЕР (природному газі, нафті, вугіллі), що задовольняється за рахунок власного видобутку та імпорту поставок. Визначається за формулою:

$$L_{gs} = \frac{Fp}{Rp} \times 100$$

де L_{gs} – рівень забезпечення потреби у природному газі, у відсотках;

Fp – надходження природного газу на внутрішній ринок за рахунок власного видобутку та імпорту, млн. тонн;

Rp – потреба внутрішнього ринку у природному газі, млн. тонн.

Аналогічно розраховується рівень забезпечення потреби у нафті (L_{ns}) та вугіллі (L_{cs}) за даними НАК «Нафтогаз України» та Міністерства палива та енергетики України. Найвищим значенням для даних показників є 100%, адже тільки цілковите забезпечення потреби відповідає поняттю енергетичної безпеки.

- Екологічна прийнятність (екологічна складова) – що характеризується як станом забруднення навколишнього природного середовища об'єктами енерговиробництва та транспорту енергоносіїв (нафто-та газопроводи), так і фінансовими умовами щодо можливості відшкодування нанесених еколого-економічних збитків навколишньому середовищу.

- Соціальна стабільність – що характеризує соціальну напругу в країні пов'язану з енергозабезпеченням (в першу чергу це стосується цінних показників ПЕР, що постачаються населенню, надійністю та безпекою такого енергопостачання, якістю енергозабезпечення (теплозабезпечення);

Визначається через порівняння індексу споживчих цін, що характеризує зміни у часі загального рівня цін на товари та послуги, які купує населення для невиробничого споживання.

Отримавши результати цих та інших показників, ми матимемо змогу перевірити гіпотезу про наявність значних відхилень у реалізації політики енергетичної безпеки України від задекларованих цілей. Для цього потрібно виокремити кількісні та якісні показники, що декларувалися та законодавчо закріплювалися органами державної влади і співставити їх з реальними показниками на певному часовому етапі. При цьому, за умови цілковитої невідповідності задекларованих та реальних показників отримаємо повне підтвердження гіпотези. За умови більшої частини неспівпадінь матимемо часткове підтвердження гіпотези. В іншому ж разі – гіпотезу буде відхилено.

Важливим етапом є знаходження тенденції значень показників енергетичної безпеки. З їх допомогою можливим буде встановлення результатів реалізації політики енергетичної безпеки за умови збереження існуючих умов розвитку. Зробити це можна за допомогою методу найменших квадратів та апроксимації на основі лінійного тренду.

Отож, з'ясуємо – чи є підстави дії органів державної влади України в енергетичній сфері класифікувати як «політику» і, якщо так, то з якого часу це являється прийнятним.

З 1991 до 2006 року можна говорити про існування окремих елементів державної політики, але аж ніяк – про повноцінну політику енергетичної безпеки України. Про вихід із цього стану «хаотичного руху» можна говорити з 15 березня 2006 р.. В цей час приймається «Енергетична стратегія України на період до 2030 року». У цій стратегії вказується, що замість завдань енергозабезпечення кількісного розвитку, яким економіка України слідувала впродовж десятиріч, енергетика повинна перейти на енергозабезпечення сталого розвитку економіки, на що орієнтовані сьогодні розвинуті країни світу.[6]

Закони, угоди та програми, що передували стратегії 2006 року були базою, необхідною для функціонування енергетичної галузі. Ними визначалися загальні принципи та поточні дії, котрі мають здійснити органи державної влади, які в основному стосувалися запровадження звітності, розробки рекомендацій, та визначали пріоритетні напрямки роботи для міністерств.

Стратегія ж визначила той потенціал, яким Україна володіла станом на 2005 рік та ті показники, котрих задля захисту енергетичної безпеки необхідно досягнути до 2030 року. Вона задала напрям розвитку та стала мірилом цього розвитку. І тому, саме з часу схвалення 15 березня 2006 року «Енергетичної стратегії України на період до 2010 року» і є сенс говорити про повноцінну політику енергетичної безпеки України з позицій структурно-функціонального підходу.

Втім, аналізуючи обставини запровадження Стратегії енергетичної безпеки слід розуміти, що це рішення спрямоване швидше на ліквідацію, чим на попередження проблем.

Стає очевидним, що розвиток енергетичної галузі способом «ручного регулювання» призвів до загрозливих наслідків. Станом на 2003-2004 роки за узагальнюючим показником ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів – енергоємністю ВВП (питомі витрати

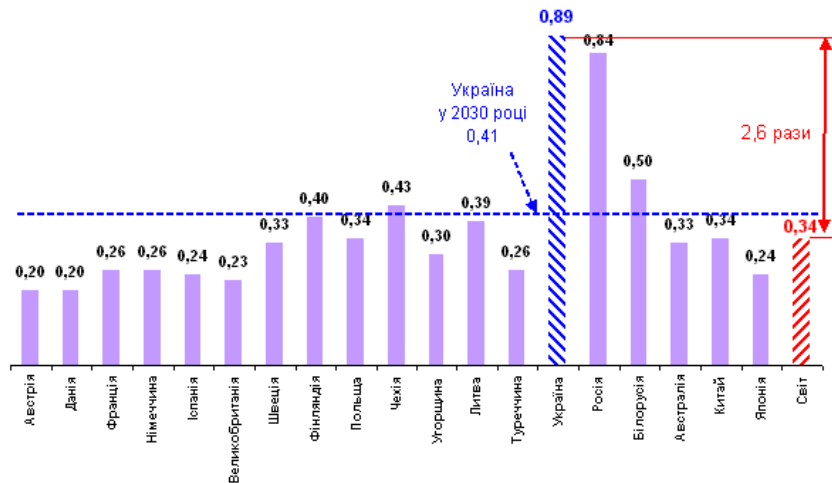
первинної енергії на одиницю валового внутрішнього продукту країни) Україна у 2,6 рази перевищила середній рівень енергоемності ВВП країн світу (Діаграма №1).

Це є важливим показником невдалого ведення політики енергетичної безпеки. Міжнародне енергетичне агентство вважає базовим напрямком зміцнення національної енергетичної безпеки в Україні, саме, зменшення енергоемності та збільшення енергоефективності.[19]

Погоджуємося з таким твердженням, адже підвищення ощадності енергоспоживання призводить до зниження загальних потреб в енергоресурсах, що може вилитися у зниження обсягів імпорту ресурсів та зниження залежності від постачальників енергоресурсів. А також, – підвищення конкурентоспроможності національної продукції на світовому ринку, зниження обсягів забруднення природного довкілля.

Разом з тим, зниження частки витрат на енергію в кінцевій ціні продукції розширюватиме резерви зростання частки витрат на оплату праці, що вилитиметься у зростання рівня життя населення, а відповідно, зміцнюватиме соціальну складову енергетичної безпеки.

Діаграма № 1. Енергоемність ВВП України та деяких країн світу



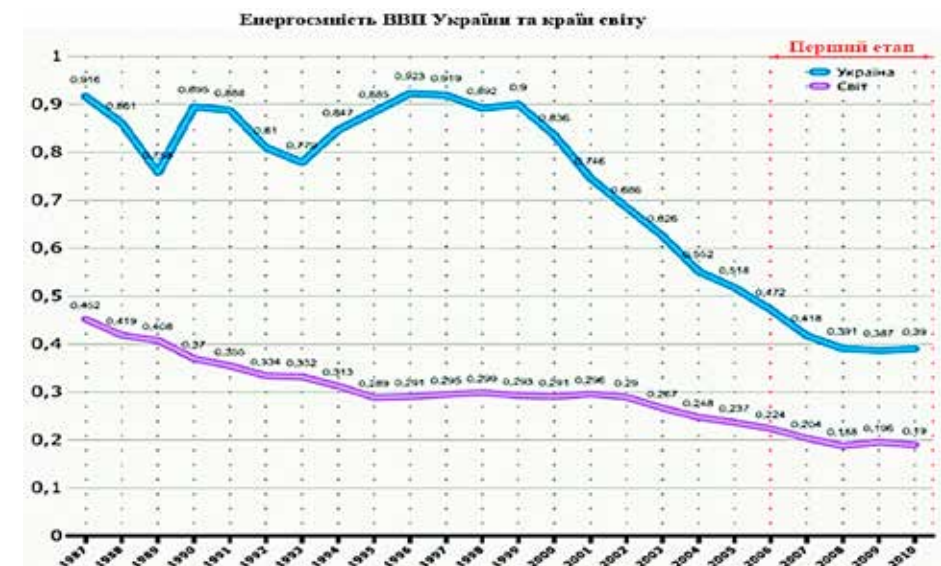
Джерело: Key World Energy Statistics [Electronic resource]. - Mode of access: www.iea.org/publications/index.asp. Title from the screen.

Спробуємо проаналізувати, динаміку показників енергоемності ВВП, порівнюючи їх з іншими країнами світу, що продемонстровано на Графіку №1.

Як бачимо, витрати енергії на одиницю продукту, виробленого в Україні в 2,05 рази більші, чим середній показник по країнах світу. Якщо говорити про окремі країни, то український ВВП у 3,3 разу менш енергоощадний, чим ВВП Європи, на 8% чим ВВП Росії і на 53 % енергозатратніший, чим ВВП Казахстану.[7]

Висока енергоемність ВВП відображає відразу кілька проблемних моментів. По-перше, Україна розвивала економіку екстенсивним шляхом (перебуваючи у складі Радянського Союзу). По-друге, більшість галузей економіки залишаються технологічно відсталими. Сальдо експортно-імпортних операцій, часто від'ємне. І довершується це все впливом «тіньового» сектора економіки, що й призводить до надмірної енергозатратності та обмеженої конкурентоспроможності української економіки. А отже, – неможливості виконання державою своїх соціальних зобов'язань, що є однією із складових функціонування України як соціальної держави.

Графік №1. Енергоемність ВВП України та країн світу (в межах 1)



Джерело: побудовано згідно даних Світового банку про Світовий внутрішній продукт та Споживання енергії у світі. [Електронний ресурс] – Режим доступу до матеріалів: www.google.com.ua/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y=ny. Назва з екрану.

Наведемо приклади негативних соціально – економічних наслідків високої енергоемності:

- конкурентоспроможність вітчизняної високоенергоємної продукції досягається лише ціною значного зниження складової витрат на оплату праці;
- значна частина міського населення України забезпечується водопостачанням лише кілька годин на добу, якість теплопостачання часто-густо не відповідає встановленим вимогам, звичайним явищем у регіонах протягом багатьох років стали так звані віяльні відключення від електропостачання;
- поступово руйнується інфраструктура ПЕК та комунальних підприємств тепло- та водопостачання.[11]

Констатуємо, що за час реалізації першого етапу політики енергетичної безпеки відбулося зменшення розриву в енергозатратності ВВП між середнім показником країн світу та України з 2,6 до 2,05 разів. Однак, говорячи про покращення слід мати на увазі, що в Україні в цей час відбувається зростання частки галузей, які надають послуги, та легкої промисловості, зменшують обсяги випуску заводи, що були великими споживачами енергоресурсів.

Тепер розглянемо, яким чином втілюється політика забезпечення потреб в енергоресурсах на першому етапі Стратегії енергетичної безпеки. Відповідно до методики, зазначеної в першому розділі роботи, обчислимо рівень забезпечення потреби у нафті та газі (Графік №2).

Графік №2. Розрахований рівень забезпечення потреби в нафті та газі за час реалізації першого етапу Енергетичної стратегії України



Джерело: побудовано автором згідно даних Держкомстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.ukrstat.gov.ua/. – Назва з екрану.

На графіку вказано, що у 2006 році мав місце дефіцит нафти (90 зі 100 %) та незначний профіцит природного газу. До 2010 року ці тенденції лише посилювалися і, станом на 2010 рік профіцит газу склав 207%, а дефіцит нафти – 84,2%. Енергетичні потреби України в нафті значно перевищують власний видобуток енергоносію.

Річні потреби України в нафтових продуктах становлять 35-40 млн т, при внутрішньому виробництві на рівні близько 4 млн т, та понад 90 млрд. м³ природного газу, за внутрішнього видобутку близько 19 млрд. м³. Крім цього, потрібно імпортувати близько 30 млн. т коксового вугілля та повний обсяг ядерного палива[10].

Очевидно, що існує ресурсна залежність, однак, наявна і технологічна. Зокрема, Україна на 85% залежить від поставок обладнання з Росії, необхідного для роботи вітчизняних АЕС.[10] Тому, доцільним є з'ясування рівня залежності України від постачання ресурсів з окремо взятих країн.

Основна частка поставок нафти до України належить таким країнам, як Російська Федерація, Білорусь і Казахстан. Відповідно, до зазначеної у першому розділі методики обчислимо рівень забезпечення потреби в нафті, що покривається за рахунок основних джерел поставок.

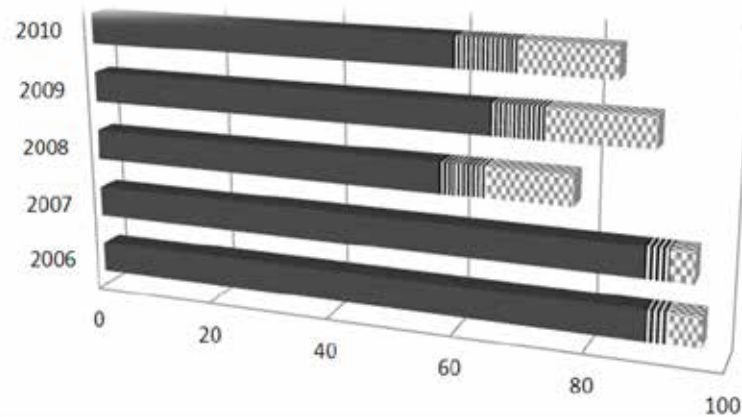
На Діаграмі №2 відслідковується рівень потреб України, що покривається за рахунок імпорту з однієї країни. Порогове значення для даного показника становить 30%. У порівнянні з 2006р. та 2007р. зменшився рівень залежності від Російської Федерації, проте даний показник перевищує порогове значення для критерію у 2010 році вдвічі.

Відтак, Росія фактично виступає монопольним експортером нафти та нафтопродуктів в Україну. Також із поданих даних можна зробити висновок, що на нафтовому ринку умова про диверсифікацію джерел постачання (мінімальна кількість – 3) виконується, хоча із значним домінуванням одного джерела поставок.

Цікаво, що стан диверсифікації поставок нафти в 2010 р., згідно методики РНБО[10], визначається як «загрозливий». На 60 відсотків вітчизняні потреби в нафті покриваються за рахунок імпорту, який здійснюється переважно з Російської Федерації, а поодинокі випадки поставок незначних обсягів з Казахстану, Білорусії, Іраку не вирішують питання залежності від Росії.

До того ж, чотири з шести українських нафтопереробних заводів перебувають у частковій власності резидентів Російської Федерації, що теж є суттєвою загрозою, яка визначає постачання нафти та ціну продуктів її переробки.

Діаграма №2. Розрахований рівень забезпечення потреби в нафтових продуктах, що покривався за рахунок імпорту з Росії, Казахстану і Білорусі за час реалізації першого етапу Енергетичної стратегії України (у %)



	2006	2007	2008	2009	2010
■ Росія	88,5	88,1	57,4	65,1	59,6
▨ Казахстан	3,4	3,5	7,4	8,3	9,7
◇ Білорусь	4,7	3,6	12,9	15,8	14,2

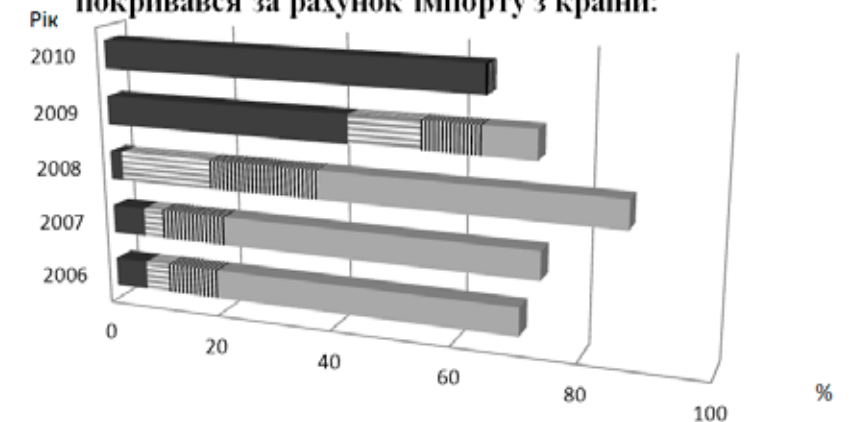
Джерело: побудовано автором згідно даних Держкомстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.ukrstat.gov.ua/. – Назва з екрану.

За оцінками Ради національної безпеки і оборони України, станом на 2009р., рівень диверсифікації поставок природного газу (42%) є одним із найвищих серед країн світу. Такий рівень можна охарактеризувати як «загрозливий», і це при тому, що ще в 2008 р. така оцінка перебувала між рівнями «незадовільний» та «загрозливий», а в 2004 р. - між «прийнятний» та «незадовільний»[12].

Ми ж констатуємо, що у 2010 році (Діаграма №3) проблема диверсифікації постачання газу лише посилилася, досягнувши позначки у 60%, що належить до «загрозливого» рівня.

Діаграма №3. Розрахований рівень забезпечення потреби в природному газі, що покривався за рахунок імпорту з Росії, Узбекистану Казахстану і Туркменістану за час реалізації першого етапу Енергетичної стратегії України

Рівень забезпечення потреби в природному газі, що покривався за рахунок імпорту з країн:



	2006	2007	2008	2009	2010
■ Росія	5,8	5,9	2,2	42,7	64,8
≡ Узбекистан	4,2	3,4	16,2	11,9	
▨ Казахстан	9,01	11,3	19,1	9,6	0,2
▨ Туркменістан	51,5	53,1	49,3	8,7	

Джерело: побудовано автором згідно даних Держкомстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.ukrstat.gov.ua/. – Назва з екрану.

Звернемо увагу, що протягом 90-х років ХХ ст. Україна напряму закуповувала газ з Туркменістану, після чого Росія перейняла функції реекспортера Туркменського газу, і з 2009 р. Україна імпортує виключно російський газ.

Своєрідною є державна політика диверсифікованих поставок ресурсів ядерної енергетики, стан якої кваліфікується РНБО як «загрозливий». [12] Це зумовлено монопольним становищем Росії у здійсненні поставок ресурсів ядерної сфери.

Спробу диверсифікувати поставки ядерного палива було здійснено у 2005р., започаткуванням чотирирічного спільного українсько-американського проекту з дослідницько-промислового використання палива американської компанії Westing-House на трьох ядерних енергоблоках.

У 2008 р. було підписано угоду про організацію забезпечення деяких вітчизняних АЕС американським паливом (із низкою застережень, зважаючи на експериментальну фазу проекту), проте в 2010 р. Держатом, керуючись технічними особливостями використання американського палива на вітчизняних АЕС, відмовив американському постачальнику у промисловій експлуатації палива, продовживши випробувальний термін проекту.[20]

У червні 2010 р. було підписано контракт з російською компанією ТВЕЛ на поставку палива вітчизняним АЕС. Хоча умови угоди не розголошуються, зважаючи на секретність, повідомлялось, що ТВЕЛ постачатиме паливо в Україну до 2025 р., проте було заявлено, що американську Westing-House не планується витіснити з українського ринку[20].

Зазначимо, що така політика формує більше запитань, чим відповідей. Зокрема, запитання про те, чи в діях чиновників не відслідковується у цій ситуації пріоритет особистих бізнесових інтересів над національними? І тому, аналізуючи альтернативи та умови в котрих приймав рішення Держкомстатом є сенс говорити про вплив бізнесових груп на державну політику енергетичної безпеки, що призводить до відхилення від курсу реалізації Енергетичної стратегії України до 2030 року і суперечить національним інтересам держави у енергетичній сфері.

Розглянемо стан забезпеченості вугіллям, що є єдиним викопним паливним енергоресурсом, яким в достатніх обсягах володіє Україна. Внаслідок зростання світового рівня цін на вуглеводневі енергоресурси протягом останніх років, зросла актуальність вугілля як стратегічно важливого енергоресурсу.

У багатьох розвинених країнах вугілля забезпечує значну частину виробництва електричної та теплової енергії. Загалом у світі майже половина всієї електроенергії виробляється з використанням вугілля, у Китаї, Індії, Австралії, Польщі цей показник перебуває в межах 70- 98 %, у США та Німеччині перевищує 50 %.

Протягом найближчих років у США, Канаді, Китаї заплановано значне нарощення обсягів енергетичного використання вугілля. Певною мірою, зважаючи на ці, чинники енергетична стратегія на період до 2030 р. передбачає збільшення частки вугілля і в енергобалансі України.

Ресурсні можливості дозволяють вирішувати проблему дефіцитності первинних енергоресурсів в Україні: потенціал вітчизняного вуглеводобування зосереджено на 67 резервних ділянках, із запасом у 13,1 млрд. т. з річною можливістю видобутку 124,9 млн. т. вугілля.[3]

Водночас розширення використання вугілля в енергетичному балансі країни пов'язане з необхідністю здійснення великих видатків для подолання труднощів галузі - економічних, екологічних та соціальних.

Вагомою загрозою вуглевидобувної галузі технологічного характеру є критична ситуація з технічним оснащенням вітчизняних шахт: обладнання більшості із них є морально та фізично застарілим. Значна частина шахт є збитковою, а протягом останніх двадцяти років не було збудовано жодної нової шахти.

Звертають увагу на факти недоцільності закриття деяких шахт О. Власюк та Д. Прейгер, апелюючи, що іноді ресурсів, витрачених на закриття, було б достатньо для їх модернізації.[3] Про це ж свідчить і досвід відновлення раніше закритих шахт.

Українські шахти є технічно відсталими, що зумовлює низьку продуктивність праці шахтарів, яка в середньому в п'ять разів нижча, ніж у країнах Європи та в 20 разів нижча від аналогічного показника в США[15].

Внаслідок цього, а також занижених цін на вугілля, більшість шахт, які перебувають у державній власності, є збитковими, величина дотацій вуглевидобувної галузі перевищує вартість реалізації готової продукції. виправлення ситуації у галузі потребує мільярдних інвестицій: для щорічного видобутку вугілля обсягом 100-110 млн. т. на рік, обсяги капітальних інвестицій повинні щороку становити 300-350 млн. грн. на 1 млн. т. відтворюваних потужностей.[3]

Дещо іншою є ситуація з коксівним вугіллям, яке імпортують металургійні підприємства з Росії. Як і з нафтопереробними підприємствами, деякими металургійними підприємствами частково володіють резиденти Російської Федерації. Знаковою була ситуація у травні 2010 р., коли внаслідок аварії на одній із російських шахт, уряд Російської Федерації закликав експортерів обмежити експорт з метою першочергового повного забезпечення коксівним вугіллям власних промислових споживачів.[18] Як наслідок, російські видобувачі вирішили скоротити експорт вугілля в Україну, при тому, що підприємства, які перебували в російській власності, забезпечувалися вугіллям повністю, а вітчизняні підприємства відчули дефіцит енергоресурсу.

Для визначення сталості цінової політики уряду, порівняємо індекс споживчих цін, що є показником зміни вартості фіксованого набору споживчих товарів та послуг у поточному періоді до його вартості у базисному періоді.

Індекс споживчих цін на Діаграмі №4 показує, на скільки відсотків змінювалася

(в нашій ситуації – зростала) ціна відносно попереднього року. Як помітно, найменшим коливанням піддавалася ціна на електроенергію. Ціна на газ зростала, зокрема, значний ріст відбувся у 2006, 2009 та 2010 роках. Показники опалення за даними Держкомстату щільно корелюються з показниками газу, що є цілком закономірним в силу високої частки використання в опаленні останнього.

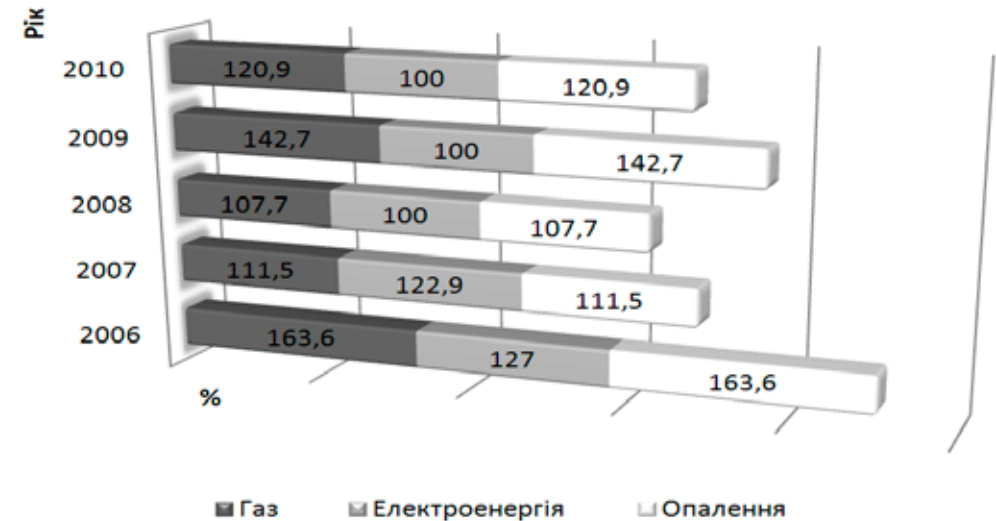
Оцінюючи екологічну складову реалізації політики енергетичної безпеки, вкажемо, що РНБО вплив на екосистему в сфері використання природного газу станом на 2009 р. визначає як «прийнятний», нафти - «незадовільний», вугілля - «незадовільний», ядерної енергетики - «прийнятний», гідроенергетики - «задовільний»[12].

Беручи до уваги оцінку екологічності використання природного газу, визначену на рівні «прийнятний», ми б не були настільки оптимістично налаштованими, адже критерієм експертів доповіді РНБО були відсутність аварій зі значним забрудненням природного довкілля та порівняно нижчі обсяги емісій забруднювальних речовин під час спалювання природного газу.

Хоча, порівняно з вугіллям та нафтою, газ володіє нижчим потенціалом забруднення, проте є значно шкідливішим відносно, наприклад, паливних відновлюваних ресурсів, а зважаючи на доволі велику частку газу у вітчизняному енергоспоживанні, його використання спричиняє значне антропогенне навантаження.

Діаграма №4. Динаміка індексу споживчих цін на газ, електроенергію та опалення за час реалізації першого етапу Енергетичної стратегії України

Індекс споживчих цін у % до попереднього року



Джерело: побудовано автором згідно даних Держкомстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.ukrstat.gov.ua/. – Назва з екрану.

Щодо вугілля, то протягом двох останніх десятиліть зольність використовуваного в Україні вугілля, яке становить значну частку в енергетичному балансі, зростає з 26 % до 38 %. Фактичні викиди пилу від роботи вітчизняних ТЕС перевищують нормативні показники в 13-30 разів, оксидів сірки - у 3-15 разів, оксидів азоту - у 2,5 рази.[16]

Таким чином, вітчизняна енергетика потребує переорієнтації на більш екологічно безпечні види палива та значних інвестувань у заходи із запобігання забрудненню. Необхідно провести роботу з підвищення ефективності вітчизняної енергетики, здійснення структурних реформ енергетичної галузі, широкого залучення власних відновлюваних джерел енергії, формування страхових запасів енергоресурсів та ін..

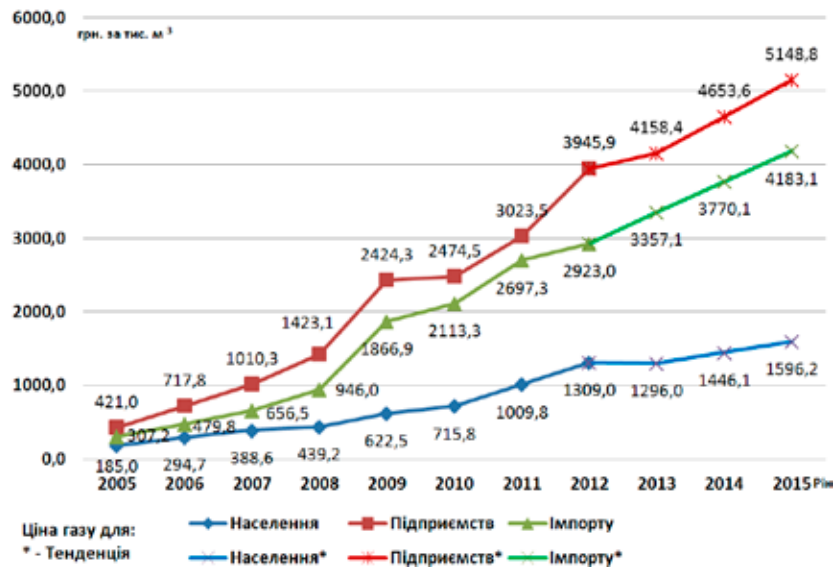
Попри те, що перший етап реалізації політики енергетичної безпеки уже відбувся (завершився у 2010 р.), однією із головних загроз енергетичній безпеці продовжує залишатися монопольне постачання з Росії природного газу, нафти, ядерного палива. Сьогодні кілька європейських країн вже розпочали процеси оскарження правомірності ціни на ім-

портований з Росії газ (зокрема, Польща, Італія, Литва, Франція). Щодо України, то експерти Центру Разумкова стверджують, що Росія може піти на поступки в цінах природного газу лише в обмін на відмову України від вектора євроінтеграції. [21]

Проте, не варто покладати надмірних надій на значне зниження цін та послаблення тиску на Україну у веденні її внутрішньої та зовнішньої політики, адже Російська федерація зацікавлена в Україні як у довготерміновому і потужному покупцеві природного газу, і підписання «Харківських угод» лише підтвердило це. Відтак, пріоритетним для національних інтересів України та дій центральних органів державної влади є внесення змін в існуючий контракт щодо постачання природного газу в Україну між «Нафтогазом України» та «Газпромом» Російської Федерації в частині обов'язкових обсягів постачання газу та його цінової політики.

На Графіку № 3 ми зобразили тенденцію цін на газ, починаючи з 2005 і закінчуючи 2015 роком. Вона показує як за збереження існуючих умов розвиватиметься ситуація із рівнем оплати за газ населенням, підприємствами та вартістю блакитного палива на кордоні України з Російською Федерацією.

Графік № 3. Тенденція цін на природний газ в Україні



Джерело: Розраховано за даними: Динаміка цін на природний газ для споживачів України за 2005 – 2008 роки / Міністерство економіки України [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.me.gov.ua/?le/link/119326/?le/Dodatok_3.

doc. - Назва з екрану; ДК «Газ України» / Діяльність компанії [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.gasukraine.com.ua. - Назва з екрану; Національна комісія регулювання енергетики [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.nerc.gov.ua. - Назва з екрану.

Як помітно із Графіка №3, ситуація є складною. Показовим є вже той факт, що з 2005 року до 2012 ціна на природний газ для українських підприємств зростає майже у 10 разів. За такої ж тенденції, розрив у ціні між 2005 та 2015 роком складе 12 разів, що вже потребує пристосування підприємств до режиму «жорсткої економії» та виважених рішень зі сторони суб'єктів енергетичної політики.

Пояснюючи причини неефективності, відзначимо наявність відразу кількох чинників:

- Відсутні чітко визначені й обґрунтовані підходи до розв'язання наявних проблем у енергетичній сфері;
- Прийняті рішення недостатньо фінансуються та часто відтермінуються;
- Органи державної влади через брак коштів, мотивації та інших умов здійснюють формальне виконання встановлених функцій;
- Відбувається рентоорієнтований внутрішній тиск фінансово-промислових груп на прийняття політичних рішень та реалізацію політики енергетичної безпеки України;
- Здійснюється зовнішній тиск країн-експортерів з метою отримання найвигідніших умов співпраці з Україною, як споживачем енергоресурсів.

Внаслідок дії цих чинників, перед реалізацією політики енергетичної безпеки України постають такі проблеми та загрози, як стала тенденція до зниження видобутку власних паливно-енергетичних ресурсів – вугілля, нафти, природного газу та ін., що призводить до зростання енергозалежності держави. Висока енергоемність ВВП країни, що позначається на конкурентоспроможності української продукції та наповненні державного бюджету. Проблемою є, також, нераціональна структура споживання паливно-енергетичних ресурсів Україною, що після розпаду Радянського Союзу не отримала належної оптимізації, та зношеність основних виробничих фондів, що веде за собою втрату рентабельності української транспортної системи.

Проблемним питанням для енергетичної безпеки є вирішення структурних та цінових диспропорції енергетичного балансу України. Як показує тенденція розвитку енергетичної галузі, за умови збереження існуючої політики, до 2015 року ціни на імпорт природного газу зростуть у 12 разів, порівняно з 2005 роком (станом на початок 2012 розрив у ціні становить 10 разів), що надзвичайно посилює ризики стабільного енергозабезпечення країни.

Враховуючи, що за показниками енергоемності, з існуючими темпами покращення Україна у 2015 році вийде на той рівень, на якому перебувала більшість країни світу у 2006 році, економіка України буде не конкурентоздатною. Це становить пряму загрозу національним інтересам України та потребує науково обґрунтованого аналізу, прогнозування та оптимізації енергетичного балансу держави, що буде покладений в основу енергетичної політики.

Тож на сучасному етапі, найбільш відповідною реакцією на проблеми та загрози в енергетичній сфері для України має стати перегляд Енергетичної стратегії України та її дотримання в процесі реалізації політики енергетичної безпеки. Водночас, доцільним є проведення комплексних структурних реформ у таких напрямках енергетичної політики, як: збільшення енергоефективності, диверсифікація енергопостачання, підвищення в енергетичному балансі частки альтернативних джерел енергії та корегування цін на енергоресурси.

За умови такої оптимізації політики в енергетичній сфері, буде досягнуто необхідний для сталого соціально-економічного розвитку рівень енергетичної безпеки України.

Список використаних джерел та літератури

- 1) Бараннік В. *Енергетична безпека: регіональний вимір* [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.db.niss.gov.ua/docs/energy/EnSecBa1.pdf. - Заголовок з екрану.
- 2) Бурляй О. Теорія і практика енергетичної безпеки в системі економічних наук [Електронний ресурс]. - Режим доступу до матеріалів: www.udau.edu.ua/library.php?pid=1566. - Заголовок з екрану.
- 3) Власюк О. Вугілля як стратегічна енергетична перспектива України [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.niss.gov.ua/public/File/Str_prioritetu/2008_4-9.pdf. - Заголовок з екрану.
- 4) Дем'янчук О. «Державна політика» та «Публічна політика»: варіант перехідного періоду [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/naukma/Polit/2000_18/05_demyanchuk_op.pdf. - Заголовок з екрану.
- 5) Економічний розвиток і державна політика: навч. посіб. / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін. ; за заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - С.370.
- 6) Енергетична стратегія України на період до 2030р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу до матеріалів: www.zakon1.rada.gov.ua/signal/kr06145a.doc. - Назва з екрану.
- 7) Жамба О. Енергетична незалежність України [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.h.ua/story/41914/. - Заголовок з екрану.
- 8) Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. - К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. - С.272.
- 9) Ковальчук В. Концептуальні підходи до оцінки та класифікації територій за рівнем енергетичної безпеки. Фінансова система України. Збірник наукових праць. - Острог: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2010. - Випуск 15. - С.475.
- 10) Макогон Ю. Перспективи використання альтернативних і вторинних джерел енергії в Україні / Ю.В. Макогон, В.В. Кошеленко

// Стратегічна панорама. - 2007. - №1 - С.122.

- 11) Мітрахович М. Методика аналізу енергоефективності паливно-енергетичного комплексу України [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.nbu.gov.ua/portal/natural/nt/2009_1/Stati/5.pdf . - Заголовок з екрану.
- 12) Оцінка рівня енергетичної безпеки [Електронний документ] // Рада національної безпеки і оборони України. [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: http://www.rainbow.gov.ua/files/2009/energy_4.pdf. - Назва з екрану.
- 13) Про концепцію діяльності органів виконавчої влади у забезпеченні енергетичної безпеки України. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 р., - № 48 [Електронний ресурс]- Режим доступу до матеріалів: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/48-98-%D0%BF. - Назва з екрану.
- 14) Рябов С. Політологія: Словник понять і термінів. – 2-ге вид., перер. і доп. / С.Г. Рябов. – К.: ВД «КМ Академія», 2001. – С.181.
- 15) Саприкін В. Ключові проблеми та першочергові заходи із завершення реструктуризації вугільної промисловості України / В. Саприкін // Національна безпека і оборона. - 2004. - № 11 (59) [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD59_ukr.pdf . - Заголовок з екрану.
- 16) Слупський Б. Екологічна безпека як складова енергетичної безпеки: дії міжнародної спільноти й України [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.old.niss.gov.ua/book/StrPryor/11_2009/5.pdf. - Заголовок з екрану.
- 17) Сухін Є. Нетрадиційна енергетика як фактор економічної безпеки держави: Автореф. дис...д-ра екон. наук: 21.04.01 / Рада національної безпеки та оборони України; Національний ін.-т проблем міжнародної безпеки. – К., 2005. – С.15.
- 18) Україна може залишитися без російського вугілля [Електронний ресурс] // Економічна правда.[Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: <http://www.epravda.com.ua/news/2010/05/25/236251>. - Назва з екрану.

- 19) Україна: огляд енергетичної політики. 2006 / Міжнародна енергетична агенція [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.iea.org/textbase/nppdf/stud/06/Ukraine_2006-UKR.pdf . - Назва з екрану.
- 20) Україно-російські відносини в енергетичній сфері: поточні підсумки, проблеми, перспективи. Аналітична доповідь Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. - 2010.-№6.[Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: www.uceps.org/ukr/files/category_journal/NSD117_ukr_1.pdf. - Назва з екрану.
- 21) Центр Разумкова. Росія погодиться знизити ціну газу в обмін на відмову від євроінтеграції [Електронний ресурс] - Режим доступу до матеріалів: http://razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=3110. – Назва з екрану.
- 22) Шевцов А., Земляний М. та інш. Енергетична безпека України: стратегія та механізм забезпечення Національний ін.-т стратегічних досліджень. Дніпровський філіал. – Д.: пороги, 2002. – С.152.

Зв'язки урядової коаліції з політичної опозицією в Україні в період президентства В. Януковича

***Анотація:** в статті розглядаються особливості відносин політичної більшості та політичної меншості в Україні за президентства В.Ф.Януковича, а також здійснена спроба аналізу стратегій їх взаємодії.*

***Ключові слова:** влада, опозиція, компроміс, придушення, стратегія, модель.*

Прихід до влади В.Ф. Януковича розпочав нову фазу еволюції політичного режиму в Україні. За досить короткий проміжок часу інституційний дизайн країни зазнав значних змін. Зокрема, внаслідок повернення до первинної редакції Конституції України змінилася форма правління та розподіл повноважень в трикутнику Президент, Парламент, Уряд [1]. Важливим наслідком цього стала зміна формату відносин між владою та опозицією в Україні. По-перше, змінився порядок формування парламентської більшості, до складу якої входять не лише депутатські фракції, а й окремі депутати [2]. Таким чином, у Верховній Раді сформувалася пропрезидентська більшість «Стабільність та реформи». По-друге, значних змін зазнав Регламент Верховної Ради України. Зокрема було вилучено главу 13 та деякі інші статті, які регулювали права, обов'язки та гарантії діяльності парламентської опозиції [3]. Тому на сьогодні парламентська опозиція – це арифметична меншість у Верховній Раді. Права, обов'язки, та гарантії якої обмежуються правами, обов'язками та гарантіями діяльності депутатської фракції, депутатської групи та можливостями окремих депутатів у Парламенті. Така скромна роль опозиції аж ніяк не відповідає тим важливим функціям, які вона повинна виконувати в державі, що перебуває на етапі трансформації політичного режиму [13].

Аналізуючи відносини влади та опозиції після президентських виборів 2010 року, варто зауважити, що влада одразу ж почала будувати

відносини з політичною меншістю за конфронтаційною моделлю. Було зроблено ряд кроків, (деякі з них перераховані вище), які концентрували владу в руках Президента, його оточення та правлячої партії. Парламентська опозиція натомість не отримала адекватних механізмів контролю, опинившись під політичним та економічним тиском [14]. За досить короткий період часу в Україні були затримані більше політичних опонентів ніж за весь час незалежності. Зокрема, экс-міністр внутрішніх справ Юрій Луценко, колишній перший заступник міністра юстиції Євген Корнійчук, заступник глави держмитниці Віктор Бондар, экс-міністр навколишнього середовища Георгій Філіпчук, виконувач обов'язків міністра оборони Валерій Іващенко та лідер найбільшої опозиційної фракції Юлія Тимошенко [6]. І це далеко не повний їх перелік.

Значне погіршення ситуації спостерігається і в судовій системі. Теоретично суд це механізмом захисту прав громадян незалежно від їх політичних переконань. Однак в Україні він став механізмом придушення опозиції, оскільки багато із раніше затриманих осіб на сьогодні вже ув'язнені за вироком суду. Це неприпустима ситуація, яка викликала жорстку реакцію міжнародної спільноти і мала конкретний вияв у резолюції ПАРЄ [8].

Складна ситуація спостерігається з свободою слова. Це дуже важливий індикатор, оскільки наявність свободи слова дає можливість опозиції для висвітлення дій влади. Однак, за результатами щорічної доповіді організації «Репортери без кордонів», Україна у рейтингу свободи слова тільки за перший рік президентства В.Ф. Януковича втратила 42 позиції і на сьогодні посідає нижче місце ніж, наприклад, Ірак [5]. Така ситуація, а також посилення останнім часом цензури в ЗМІ значно ускладнюють можливість опозиції виконувати свої функції [9].

Не краща ситуація спостерігається і з економічною свободою. Адже упродовж уже майже двох з половиною років в Україні здійснюється тиск на бізнесові структури, прямо чи опосередковано пов'язані з опозиційними політиками. Усі комерційні організації, благодійні фонди, навіть громадські організації які хоч мінімально причетні до опозиції піддаються позаплановим перевіркам податкової, пожежної, санстанції, СБУ, прокуратури [9]. Ці дії здійснюються з метою ще більшого послаблення опозиції. Адже під страхом втрати бізнесу опозиційні депутати часто змінюють свою радикальну позицію в потрібних питаннях. Іншою є ситуація, коли опозиційні депутати переходять до складу парламентської більшості, або ж створюють у парламенті окремі фракції. Прикла-

дом у парламенті вже минулого скликання була група Рибакова «Реформи заради майбутнього» [12].

Політика «закручування гайок» призвела до того, що на сьогодні як влада так і опозиція перебувають у «глухому куті». Влада не могла до виборів дозволити собі піти на поступки і відпустити опозиційних лідерів, оскільки це могло негативно відобразитися на їх результатах. Тримати їх далі ув'язненими після виборів теж не можна, оскільки це негативно впливає на імідж української влади ззовні, заважає європейському поступу країни та підриває авторитет влади зсередини.

Парламентська опозиція теж не мала якісних альтернатив поведінки. Співпраця із владою за таких умов неможлива, конфронтація безрезультатна. Залишався лише єдиний шлях - консолідувати сили та намагатися здобути якнайбільше голосів на парламентських виборах. Однак здобути більшість парламентських місць опозиційним партіям не вдалося, на заваді стало нове виборче законодавство, а також численні фальсифікації виборів особливо по мажоритарних округах [11]. Позитивним результатом виборів стало те що до парламенту пройшли нові політичні сили УДАР та Свобода. Однак незважаючи на це найбільш імовірною, на сьогодні, видається майбутня парламентська більшість на чолі з Партією Регіонів. Таким чином в парламенті сьомого скликання слід очікувати нових протистоянь, нової боротьби та конфронтації.

У ситуації, що склалася виникає запитання: чому влада в Україні обирає конфліктну модель відносин зі своїми опонентами, адже можливості толерантного ставлення та гри за правилами є завжди? Для відповіді на це запитання варто звернутися до роботи Р. Даля «Поліархія: участь і опозиція». У ній автор аналізує особливості відносин між владою та опозицією в державах, що стали на шлях демократизації. Дослідник виводить наступні аксіоми стосовно відносин між ними [4].

Аксіома 1. Імовірність того, що влада буде терпляче ставитися до опозиції, зростає в тій мірі, у якій очікувані витрати такої терпимості – знижуються.

Дана аксіома свідчить про обернену залежність між імовірністю терпимого ставлення влади до опозиції і рівнем витрат, які необхідні для такого ставлення. Під витратами терпимості слід розуміти ті зусилля, які будуть затрачені для цивілізованих відносин з опозицією. Очевидним є той факт, що ці зусилля будуть залежати від рівня політичної культури еліти, як владної так і опозиційної. Якщо культура політичної діяльності

еліти висока і напрацьовані цивілізовані механізми відносин між владою та опозицією, а в політичному процесі панує атмосфера толерантності, то для досягнення згоди потрібно мінімальна кількість зусиль. Для її порушення та прийняття рішень без врахування думки політичної меншості потрібні значні ресурси, крім того таке рішення може принести небажані наслідки, наприклад втрату таких ресурсів як довіра політичних партнерів, або ж підтримка виборців. У такій ситуації влада не стане придушувати опозицію й обере модель співпраці. Якщо ж витрати на терпимість влади до опозиції високі або ж зростають – то рано чи пізно вона обере стратегію конфронтації та придушення. Таким чином, найкращою є ситуація, за якої витрати терпимості низькі, а рівень терпимості високий.

В Україні дана аксіома спрацювала у зворотному напрямку. Постійна конфронтація влади й опозиції, взаємна неприязнь політичних лідерів, низький рівень культури політичної діяльності еліти свідчили про високу ціну терпимості як влади до опозиції так і навпаки, та про низький рівень політичної толерантності. Це одразу відкинуло модель співпраці. Відновлення первинної редакції Конституції, концентрація владної вертикалі навколо президента, зменшення ваги Парламенту в системі стримувань і противаг та обмеження прав опозиції внаслідок змін до Регламенту, та як наслідок зміна балансу політичних сил – призвели до такої ситуації, коли значно зменшився інший вид витрат, необхідних для придушення опозиції. Відповідно, спрацювала друга аксіома Р. Даля.

Аксіома 2. Імовірність того, що влада буде терпимо ставитися до опозиції, зростає в тій мірі, в якій зростають очікувані витрати її придушення.

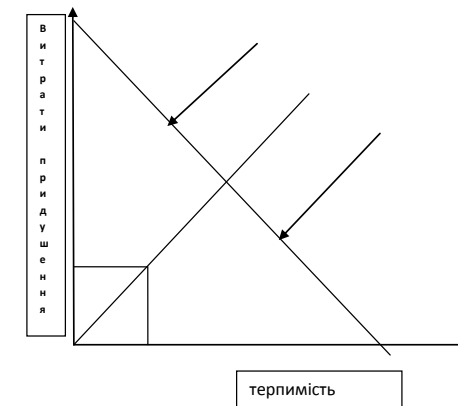
Ця аксіома пояснює імовірність терпимого ставлення влади до опозиції відповідно до другого параметру витрат необхідних для її придушення. Як вже згадувалося вище, ці витрати пов'язані з тією кількістю ресурсів (правових, політичних, економічних, електоральних), які повинна затратити влада для придушення опозиції. Чим більші ці витрати – тим краще, оскільки тим менше влада матиме стимулів до придушення опозиції.

Найголовнішим видом ресурсу є правовий, адже він означає ту кількість юридичних перешкод, які потрібно подолати владі для придушення парламентської опозиції. У даному випадку чим краще інститут парламентської опозиції захищений законодавчо, тим більше ресурсів потрібно владі для його придушення. Прикладом політичного ресурсу

може бути зменшення рівня довіри міжнародної спільноти до української влади внаслідок вибіркового політичного переслідування опозиції [15]. В економічному плані одним з прикладів ресурсу слугує втрата торгових, економічних партнерів та зовнішніх інвестицій, які були втрачені внаслідок порушення економічних та інших видів свобод. Електоральним ресурсом можна вважати падіння підтримки правлячої партії та Президента, внаслідок вибіркового політичного переслідування [7]. Незважаючи на те, що всі із вищенаведених видів ресурсів дуже важливі для влади, їх ціна виявилася все таки меншою в порівнянні з ціною терпимості. Таким чином, владі виявилось вигідніше конфліктувати з опозицією, ніж співпрацювати.

Загалом найкраще пояснити відносини між владою й опозицією можна враховуючи обидві вищенаведені аксіоми одночасно. Даний синтез можна відобразити графічно.

Графік 1



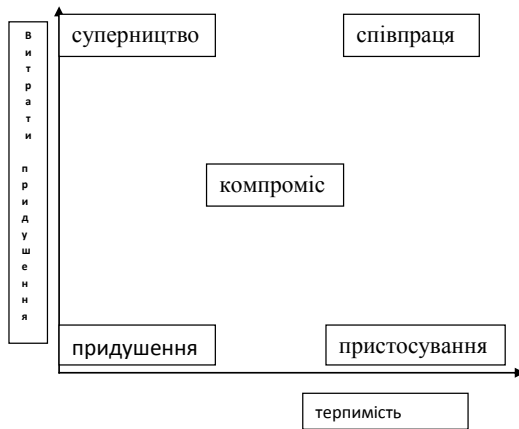
Проаналізувавши графік, можна зробити висновок, що цивілізовані відносини між політичною більшістю та політичною меншістю залежать одночасно від двох факторів. Це витрати необхідні для придушення опозиції і рівень політичної терпимості (що залежить від ціни терпимості).

Ставши сильнішою та монолітнішою, влада позбавила опозицію легальних можливостей впливу, реальних інструментів контролю, законодавчих та політичних гарантій захисту і стимулів до об'єднання. Відповідно, значно зменшилися витрати потрібні, для придушення опозиції. Разом із цим, нинішня українська влада не проявляє бажання співпрацювати з опозицією, те саме можна сказати і про останню. Як наслідок сьогодні ми можемо спостерігати арешти лідерів опозиції, взаємні публічні образи, вибірково політичні переслідування, тиск на бізнесові

структури, які пов'язані з опозицією, фальсифікацію виборів на користь провладної партії та провладних кандидатів.

Для того щоб краще пояснити характер відносин між владою і опозицією, можна поєднати параметри попереднього графіка з сіткою стратегій поведінки Томаса-Клайна.

Графік 2



У даній системі координат є п'ять основних стратегій поведінки двох учасників відповідно до двох параметрів: витрат, необхідних для придушення опозиції та рівня терпимості, який пов'язаний із рівнем витрат, необхідних для терпимого ставлення влади до опозиції.

Найбажанішим варіантом взаємодії є співпраця. Вона можлива за високих витрат, необхідних для придушення опозиції та високої терпимості. Найбільш характерною дана ситуація є для Великобританії, де інститут парламентської опозиції має міцну конституційно-правову основу, а відносини політичної більшості та меншості будуються на основі політичних традицій.

Компромісна стратегія поведінки характеризується помірною терпимістю та середнім рівнем витрат необхідних для придушення опозиції. Така ситуація характеризує відносини влади та опозиції у ФРН, де права та обов'язки опозиції в основному забезпечуються конституційними принципами та доповнюються парламентськими традиціями і культурою політичної діяльності еліти.

Стратегія конкуренції притаманна тим країнам, де рівень політичної культури порівняно не високий, однак гра йде за правилами, ці

правила досить вдало прописані і всіма дотримуються. Така ситуація притаманна Франції.

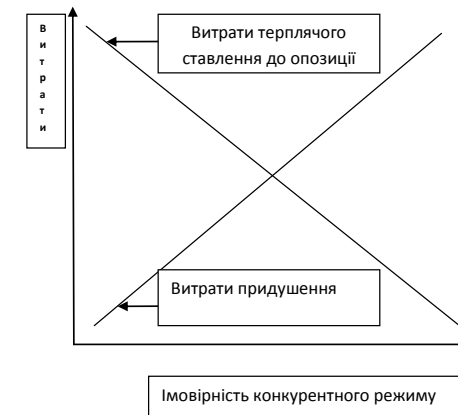
Пристосування як стратегія поведінки подібна до відносин влади та опозиції у США. Там відсутнє детальне закріплення гарантій опозиційної діяльності, опозиція співпрацює з владою коли їй це вигідно, уникаючи відкритого протистояння аж до виборів.

Насамкінець остання стратегія поведінки – придушення притаманна Україні. Низький рівень культури політичної діяльності еліти, взаємна нетерпимість та низькі витрати, необхідні для придушення опозиції, спричинили ситуацію, за якої стратегія конфронтації з опозицією є найбільш вигідною для влади і водночас найбільш «раціональною», оскільки придушення опозиції, як не дивно, потребує менше різного роду затрат ніж співпраця з нею.

У такій ситуації виникає запитання: за яких умов модель співпраці буде вигідна як владі так і опозиції, а політичний режим у країні набуде демократичного імпульсу? Про ці умови Р.А. Даль говорить аксіомі №3.

Аксіома 3. Чим більше витрати придушення опозиції перевищують витрати терпимого ставлення до неї, тим вища імовірність того, що політичний режим стане конкурентним.

Графік 3



У суспільствах перехідного періоду, до яких належить й Україна, успіх демократичних перетворень та цивілізовані відносини між владою й опозицією залежить від законодавчого закріплення прав та обов'язків останньої. Важливим є забезпечення правових гарантій політичної конкуренції у відносинах між політичною більшістю та політичною меншістю, як

на етапі прийняття політичних рішень (наприклад законотворчої діяльності), так і на етапі виборів. Саме в цих двох площинах лежить на сьогодні основа побудови цивілізованих стосунків між владою та опозицією, а також імовірність трансформації політичного режиму в Україні.

Список використаних джерел та літератури

- 1) Рішення Конституційного Суду України 20-рп/2010 від 30.09.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10. - Назва з екрану.
- 2) Рішення Конституційного Суду України 11-рп/2010 від 06.04.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-10. - Назва з екрану.
- 3) Закон України Про зміни до Регламенту ВРУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2600-17. - Назва з екрану.
- 4) Даль Р. Полиархия: участие и оппозиция [Текст]: Москва, 2010. - С.22.
- 5) Міжнародна журналістська організація позначила стан свободи слова в Україні червоним кольором. Це значить - складна ситуація. Гірше тільки чорний. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.tsn.ua/ukrayina/reporteri-bez-kordoniv-zafarbuvali-ukrayinsku-svobodu-slova-chervonim.html. - Назва з екрану.
- 6) Небоженко В. Утиски опозиції: ніхто не знає хто буде наступним [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.galinfo.com.ua/news/80667.html. - Заголовок з екрану.
- 7) Падіння рейтингу Партії Регіонів та президента [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.newsmarket.com.ua/2012/01/padinnya-reytingu-dlya-partiyi-regioniv. - Назва з екрану.
- 8) ПАРЕ констатує відсутність незалежної судової системи в Україні - проект резолюції Асамблеї [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.newsru.ua/ukraine/25jan2012/rezoluciyaaree.html. - Назва з екрану.
- 9) Переслідування опозиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.tyzhden.ua/News/45783. - Назва з екрану.
- 10) Світу скаржаться на цензуру в Україні [Електронний ре-

- сурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.pravda.com.ua/news/2012/01/26/6934205/. – Назва з екрану.
- 11) Торжество другорядності: опозиція заклала підвалини для самоліквідації [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.tyzhden.ua/Politics/36097. - Назва з екрану.
 - 12) [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/site/p_fraction_list?pidid=2326 . – Назва з екрану
 - 13) Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament IPU report [Electronic resource]. – Mode of access: www.ipu.org/dem-e/opposition0. - Name from the screen.
 - 14) Freedom House: В Україні утискають політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.rbc.ua/ukr/top/show/freedom-house-v-ukraine-ushchemlyayutsya-politicheskie-prava-29032012180300. - Назва з екрану.
 - 15) Readout of the President's Discussion with President Yanukovich [Electronic resource]. – Mode of access: www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/03/27/readout-president-s-discussion-president-yanukovich. - Name from the screen.