

**Transformacja systemowa i procesy integracji we współczesnej
Europie Środkowo-Wschodniej
Polsko – ukraińskie dysputy studenckie**

**Системні трансформації та інтеграційні процеси в сучасній
Центрально-Східній Європі
Польсько-українські студентські дебати**

**Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Szymona Szymonowica w Zamościu
Uniwersytet Narodowy „Akademia Ostrogska” w Ostrogu**

**Transformacja systemowa i procesy
integracji we współczesnej
Europie Środkowo-Wschodniej
Polsko-ukraińskie dysputy studenckie**

Redakcja
Łukasz Potocki
Andrij Rybak

Zamość 2013

Державна професійна вища школа
ім. Шимона Шимоновича м. Замосць

Національний університет «Острозька академія» м. Острог

Системні трансформації та інтеграційні процеси в сучасній Центрально-Східній Європі

Польсько-українські студентські дебати

Редакція:
Лукаш Потоцкі
Андрій Рибак

Zamość 2013

SERIA WYDAWNICZA
MONOGRAFIE I OPRACOWANIA
NR 21

Recenzja: prof. dr hab. Konrad Zieliński

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Szymona Szymonowica
w Zamościu. Wydawnictwo *Officina Simonidis*.

Wszystkie prawa zastrzeżone
All rights reserved

Wydanie I

Zamość 2013

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@pwsz zamosc.pl

Nakład: 200 egz.

ISBN: 978-83-61893-17-2

Druk: Drukarnia Expol P. Rybiński, J. Dąbek,
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek,
tel./fax: (54)23237 23

Spis treści

Wstęp	11
Część I.	
Transformacja systemowa we współczesnej Europie Środkowo-Wschodniej	
Oksana Otkidacz	
Kompetencje samorządu terytorialnego we współczesnej Polsce i na Ukrainie. Analiza porównawcza	17
Jewgienij Iwaniszin	
Dynamika transformacji systemów politycznych Ukrainy i Polski	25
Dominika Sosnowska	
Budżet partycypacyjny we współczesnej Polsce	37
Tomasz Srokowski	
Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowo-Wschodniej na przykładzie Republiki Czeskiej i Rumunii	57
Artur Naumczuk	
Odpowiedzialność parlamentarna rządu we współczesnej Ukrainie	67
Wita Kowalko	
Napięcia społeczne jako wskaźnik sytuacji społeczno-gospodarczej współczesnej Ukrainy	73
Część II.	
Procesy integracji we współczesnej Europie Środkowo-Wschodniej	
Angelika Dąbrowska	
Polityka zewnętrzna Ukrainy po 2004 r. w wymiarze dwustronnym i wielostronnym	85
Damian Kokoć	
Polska w instytucjach Unii Europejskiej	97
Izabela Adamczuk	
Współpraca międzynarodowa we współczesnej Europie Środkowej	111
Monika Kalita	
Stosunki polsko-rosyjskie w świetle zmian na polskiej scenie politycznej w latach 2001–2012	125
Aleksander Bublik	
Współczesne Węgry w świetle polityki rządu Viktora Orbana	141

Зм іст

Вступ

Частина I.

Системні трансформації в сучасній Центрально-Східній Європі

Оксана Откидач

Порівняльний аналіз повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та Польщі 17

Євгеній Іванішин

Динаміка трансформації партійних систем України та Польщі 25

Домініка Сосновська

Учасницький бюджет у сучасній Польщі 37

Томаш Сроковскі

Політична трансформація країн Центрально-Східної Європи на прикладі Чеської Республіки та Румунії 57

Артур Наумчук

Парламентська відповідальність уряду в Україні: проблеми застосування 67

Віта Ковалко

Соціальна напруга суспільства як індикатор соціально-економічної ситуації в Україні 73

Частина II.

Інтеграційні процеси в сучасній Центрально-Східній Європі

Ангеліка Домбровська

Зовнішня політика України після 2004 р. у двосторонньому та багатосторонньому вимірах 85

Даміан Кокоць

Польща в інституціях Європейського Союзу 97

Ізабела Адамчук

Міжнародна співпраця в сучасній Східній Європі 111

Моніка Каліта

Польсько-російські відносини у світлі змін на польській політичній арені у 2001–2012 рр 125

Олександр Бублик Сергійович

Сучасна Угорщина у світлі політики Віктора Орбана 141

Wstęp

Europa Środkowo – Wschodnia jest regionem o niesprecyzowanych granicach, położonym między Federacją Rosyjską a Niemcami. W ostatnich dwudziestu latach jest to region, w którym występują dynamiczne zmiany, transformacja systemów w kierunku demokracji i gospodarki rynkowej. Państwa, które znajdują się na tym obszarze nie tworzą wspólnych instytucji, ich doświadczenia historyczne są często odmienne, co przekłada się na odrębną tożsamość i brak poczucia wspólnoty.

Specyfika tego obszaru jest określana niejednokrotnie przez transformację systemową i procesy integracji. Państwa tego regionu dokonały i dokonują głębokich zmian ustrojowych istotnych dla funkcjonowania ich systemów wewnętrznych oraz kreowania polityki zewnętrznej. Jest to proces, o którym można powiedzieć, że ciągle się odbywa. Transformacja systemowa cechuje się asymetrycznością, nie można mówić o jednolitej drodze przeprowadzanych zmian. Niektóre państwa osiągnęły już sukcesy, inne stoją dopiero przed wyzwaniami. Wspomniana asymetria wpływa na drugi element wyznaczający specyfikę regionu Europy Środkowo – Wschodniej, to jest procesy integracji. Różnorodność w tempie i treści transformacji systemowej skutkuje odmiennym poziomem uczestnictwa poszczególnych państw w integracji europejskiej, co widać obecnie na przykładzie Polski i Ukrainy.

Europa Środkowo – Wschodnia jest również objęta procesami globalizacji. Jako obszar podlega dynamice i zmienności przemian jakie zachodzą w środowisku międzynarodowym. Procesy transformacji ustrojowej można traktować jako jeden z czynników kształtujących funkcjonowanie środowiska międzynarodowego, które w ostatnich dwudziestu latach ulega dość intensywnym zmianom. W przypadku Europy Środkowo – Wschodniej warunkowanych upadkiem bipolarnego podziału świata, rozpadem Związku Radzieckiego, rozszerzaniem się Unii Europejskiej i NATO.

Publikacja jest kolejnym efektem pracy studentów dwóch Uczelni, Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Szymona Szymonowica w Zamościu i Uniwersytetu Narodowego „Akademia Ostrogska” w Ostrogu. Poprzednie dwa zbiory artykułów poświęcone były dynamice współczesnych stosunków międzynarodowych i problemom związanym z funkcjonowaniem państw, społeczeństw i organizacji międzynarodowych. Współpraca, która została zainaugurowana w grudniu 2009 r.

owocuje wspólnymi debatami, dyskusjami i wymianą zdań na szereg aktualnych problemów dotyczących stosunków międzynarodowych i polityki wewnętrznej państw. Przedmiotem dotychczasowych debat i wspólnych spotkań w Zamościu i Ostrogu były zagadnienia związane z transformacją ustrojową w Europie Środkowo – Wschodniej z uwzględnieniem przypadku Polski i Ukrainy, nowe paradygmaty bezpieczeństwa europejskiego, rola Federacji Rosyjskiej w stosunkach międzynarodowych, przemiany w świecie arabskim i ich wpływ na sytuację międzynarodową, kwestie związane z opozycją polityczną na przykładzie Polski i Ukrainy, a także procesy integracji europejskiej z doświadczeniami Polski i dylematami stojącymi przed Ukrainą.

Niniejsza publikacja zawiera więc kolejne wnioski ze wspólnych przemyśleń. W układzie wewnętrznym dokonano podziału na zagadnienia związane z transformacją systemową i wyodrębniono te dotyczące procesów integracji. W części dotyczącej transformacji systemowej skupiono się na przemianach zachodzących w regionie i w wybranych państwach, głównie na przykładzie Polski i Ukrainy. Między innymi analizie poddane zostały zagadnienia funkcjonowania samorządu terytorialnego, niezwykle istotne rozważania o budżecie partycypacyjnym oraz aktualne odniesienia do transformacji systemowej Ukrainy w postaci rozważań o odpowiedzialności parlamentarnej rządu i napięciach społecznych. Druga część, poświęcona procesom integracji jest bezpośrednio powiązana z integracją europejską. Mówi min. o polityce zewnętrznej Ukrainy, roli i znaczeniu Polski w instytucjach Unii Europejskiej, przykładach i rodzajach współpracy w Europie Środkowej. Ponadto analizowane są takie zagadnienia jak Partnerstwo Wschodnie będące elementem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz stosunki polsko – rosyjskie w kontekście procesów integracji europejskiej.

Redaktorzy

Вступ

Центрально-Східна Європа є регіоном, розташованим між Російською Федерацією та Німеччиною. В останні двадцять років у регіоні відбуваються динамічні зміни і трансформаційні процеси, спрямовані на розбудову демократії та ринкових відносин. Держави регіону не є членами спільних інституцій, мають неоднозначну історію взаємин, що не завжди позитивно впливає на сучасні стосунки та почуття єдиної спільноти.

Специфіка регіону не раз проявлялась через трансформаційні та інтеграційні процеси. Останні двадцять років країни регіону продовжують проводити докорінні зміни політичної системи, що суттєво впливає на розробку їх внутрішньої та зовнішньої політик. Причому це постійно тривалий процес змін. Системні трансформації характеризуються асиметричністю, немає жодних підстав говорити про однаковий шлях проведення змін. Деякі країни вже досягнули певних успіхів, інші – все ще стоять перед серйозними викликами. Згадана асиметрія впливає на ще один аспект, який визначає специфіку регіону Центрально-Східна Європа – інтеграційні процеси. Відмінність у темпах системних трансформацій призводить до різних рівнів участі держав у процесі європейської інтеграції, що яскраво помітно на прикладі Польщі та України.

Центрально-Східна Європа перебуває також у вирі глобалізаційних процесів. Як окремий регіон, він теж підпадає під динаміку та зміни, що відбуваються у міжнародному середовищі. Процеси політичної трансформації можна трактувати як один із чинників, що впливає на функціонування міжнародних відносин, що в останні двадцять років характеризуються інтенсивними змінами. У випадку Центрально-Східної Європи – це крах біполярного поділу світу, розпад Радянського Союзу, розширення Європейського Союзу і НАТО.

Ця збірка статей є черговим результатом наукової роботи студентів двох навчальних закладів: Державної професійної вищої школи ім. Шимона Шимоновича, м. Замосць та Національного університету «Острозька академія», м. Острог. Попередні дві збірки були присвячені динаміці сучасних міжнародних відносин та проблемам, пов'язаним із функціонуванням держав, суспільств та

міжнародних організацій. Започаткована у грудні 2009 р. співпраця між двома навчальними закладами, проходить у формі спільних диспутів, дискусій та обміну думок, щодо актуальних проблем міжнародних відносин та внутрішньої політики країн. Предметом попередніх дебатів та спільних зустрічей у Замосці та Острозі були проблеми системних трансформацій у Центрально-Східній Європі, з особливим акцентом на Польщі та Україні, нові парадигми європейської безпеки, роль Російської Федерації у міжнародних відносинах, змінив арабському світі та їх вплив на міжнародну ситуацію, питання пов'язані з політичною опозицією у Польщі та в Україні, а також досвід європейської інтеграції Польщі та дилемам напрямку інтеграції для України.

Ця збірка відображає чергові підсумки та результати спільних обговорень. Одна з її частин містить публікації, присвячені процесам політичної трансформації, інша – питанням інтеграції. У першій частині зосереджено увагу на змінах, що відбуваються як у регіоні, так і у конкретних країнах (переважно у Польщі та Україні). Деякі статті присвячені також проблемам функціонування територіального самоврядування, бюджету участі, парламентській відповідальності уряду тощо. Увагу зосереджено також на зовнішній політиці України, ролі та значенню Польщі в інституціях Європейського Союзу, прикладах та формах співпраці у Центральній Європі. Проаналізовано також такі питання як Східне Партнерство, яке є елементом Європейської Політики Сусідства, а також польсько-російські стосунки в контексті процесів європейської інтеграції.

Część 1

Transformacja systemowa we współczesnej Europie Środkowo-Wschodniej

Частина 1

Системні трансформації в сучасній Центрально-Східній Європі

Оксана Откидач

Порівняльний аналіз повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та Польщі

Статтю присвячено порівнянню повноважень органів місцевого самоврядування Республіки Польща та України. Склалося так, що органи місцевого самоврядування України є формальною установою, оскільки акцент спрямований на державне управління як і в законодавстві, так і в методиках вивчення, а не як започаткована на засадах врядування автономна підсистема соціального управління, а польське самоврядування повністю функціонує автономно та ефективно надає свої послуги. Місцеве самоврядування обох держав мають свою систему функціонування та різняться за кількістю та якістю повноважень, які прописані у законодавстві.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, конституція, гміна, місцева рада, міська і сільська ради, власні повноваження, делеговані повноваження.*

The article is devoted to comparison of powers of the bodies of local self-government of the Republic of Poland and Ukraine. It happened so, that the organs of local self-government of Ukraine is a formal institution, since the emphasis on governance, both in law and in the methods of study, and not as based on principles governing the administration of the autonomous subsystem of social control and the Polish government fully functioning autonomously and effectively provides its services. Local self-government of both countries have own systems of functioning and differ in the number and quality of powers, which are set out in the legislation.

Key words: *local government, Constitution, gmina, the local Council, city and village councils, personal and delegated authority*

Необхідним етапом у будівництві демократичної держави, якими є Республіка Польща та Україна, є формування життєздатного та ефективного місцевого самоврядування. Діяльність органів місцевого самоврядування пов'язана із законотворчими процесами, вирішенням потреб громади, територіальною організацією влади, здійсненням регіональної політики. Зазначені аспекти зумовлюють вивчення місцевого самоврядування як об'єкта влади, діяльність якого повинна бути прозорою та результативною. Самоврядування народу є серцевиною демократії, запорукою соціального благополуччя населення, гарантом забезпечення прав і свобод громадян.

Діяльність органів місцевого самоврядування базується на таких принципах:

- 1) поєднання інститутів прямої та представницької демократії;
- 2) надання всім членам територіального колективу широких можливостей щодо відстоювання та втілення в життя власних інтересів;
- 3) політико-правова прив'язаність діяльності органів місцевого самоврядування до потреб жителів [3].

Теперішня ситуація в Україні показує, що організоване і упроваджене в державно-владні відносини місцеве самоврядування функціонує скоріше як підвид чи додаток до державного управління, а не як започаткована на засадах врядування автономна інституція соціального управління, на той час коли місцеве самоврядування Республіки Польщі нараховує 16 воєводств, а в Україні це 24 області, два міста, що мають особливий статус (Київ та Севастополь) та АРК Крим (для порівняння: в Польщі 379 повітів і 2 479 гмін, кожна гміна об'єднує 10-12 сіл [5]. В Україні ж нараховується 492 райони і 11 549 сільських та селищних рад), але, разом з тим, площа України є більшою, що і виправдовує більшу кількість населених пунктів, ніж у Польщі [4]. Законодавство цієї держави надає меншу кількість повноважень самуврядуванню, але функціонує прозоро та ефективно.

Ми розпочнемо з тлумачення поняття «місцеве самоврядування» в нормативних актах цих двох держав.

Якщо звернутись до законодавства України, то як і в Конституції, так і в Законі України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року чітко визначається поняття місцевого самоврядування – це гарантоване державою право та здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів декількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2]. Визначення системи місцевого самоврядування України та її елементів

є досить складним, оскільки згідно зі ст.5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування в Україні включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні і обласні ради; депутатів сільських, селищних, міських, районних, районних у містах, обласних рад; постійні комісії рад; виборчі комісії по виборах органів місцевого самоврядування; органи самоорганізації населення; сходи громадян [1].

Органи місцевого самоврядування являють собою представницькі органи (ради), які відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» складаються з депутатів і наділяються правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення, є вторинними (похідними від територіальної громади) елементами системи місцевого самоврядування України.

Що ж до польського законодавства, то в Конституції та інших документах, які пов'язані з місцевим самоврядуванням, чіткого визначення не зустрічається. Термін, який переважає в нормотворчих документах Республіки Польща є термін «гміна», тобто основна одиниця місцевого самоврядування на місцях [10]. Офіційний статус гміни був закріплений 2 квітня 1997 року у Конституції, яка визначає гміну як «основну одиницю територіального самоврядування», а інші самоврядні одиниці дозволяє визначати на законодавчому рівні [6]. Складовими гміни є рада гміни (депутати) та війт (бургомістр, президент міста) [8]. Органом, що приймає рішення на рівні сільського округу (*solectwo*) є сільські збори (*zebranie wiejskie*), а виконавчим органом – сільський староста. Допоміжним органом при сільському старості є рада сільського старости (*rada solecka*) [9].

Польські органи місцевого самоврядування (за Законом Про гмінне самоврядування в Республіці Польща) є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону [10]. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Місцеве самоврядування Польщі виконує публічні завдання, які не закріплені Конституцією та законами. Одиниці місцевого самоврядування, так як і в Україні, є юридичними особами.

Органи місцевого самоврядування Польщі складаються з трьох рівнів: гміна, повіт та воєводство (в Україні це область, район, місто, район у місті, селище, село; тобто у адміністративно-територіальному співвідношенні) [5]. Гміна, повіт і воєводство є незалежними одне від одного. Так органи місцевого самоврядування носять такі назви: рада гміни, рада повіту та сеймик, воєводство.

Гмінний рівень складає основу місцевого самоврядування, на яку припадає найбільше завдань із питань, які не закріплені за іншими одиницями місцевого самоврядування (повітами та воєводствами, що мають «ширші» за територіальною значимістю повноваження).

Польська гміна, як одиниця територіального поділу, займає значну територію і тому може самостійно виконувати закріплені за нею завдання. Може існувати два основних види гмін: сільська та міська [8]. Так, на їх територіях, як правило, діють різні допоміжні одиниці. Відрізняються також назви деяких органів міської і сільської гміни. Але при цьому закон не встановлює, чим саме міська гміна відрізняється від сільської. Крім того, існують так звані інтегровані гміни, в яких для міської та сільської гміни сформовано спільні органи; допускається також створення гмін-дільниць, а також як різновиду гміни – міста на правах повіту [8]. Особливістю цієї гміни є те, що великі міста мають органи, наділені компетенціями самоврядної гміни, а також компетенціями повіту.

Відповідно до ст.9 Конституції України частиною національного законодавства про місцеве самоврядування слід також вважати Європейську Хартію місцевого самоврядування, згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України (Закон України «Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року). Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська хартія наголошує, що це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [3]. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року є обов'язковою для держав-членів Ради Європи. Європейська Хартія закріплює основні конституційні та законодавчі основи місцевого самоврядування також і Польщі.

Нас цікавлять повноваження найменших одиниць місцевого самоврядування: ради гмін Польщі та сільські, селищні, міських ради України.

Якщо звернутись до польського законодавства, основні повноваження гмін можна зустріти в статті 18 розділу III Закону «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 року. Стаття 18 чітко визначає 15 повноважень гмін (два із яких є вже виключеними), що стосуються прийняття статусу гміни, символіки, економічних програм, з питань податків та майнових і фінансових питань (включає 9 підпунктів щодо облігацій, інвестицій та позик). В Законі України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» від 23 травня 1997 року в розділі III також розписана низка повноважень. Їх загальна кількість налічує аж 58 повноважень, які тільки відносяться до завдань, які

можуть вирішуватись на пленарних засіданнях рад. Зустрічаються й ті повноваження, які прописані у польському законі, але також можна побачити ряд організаційних завдань, які виконують ради під час засідань, також повноваження, що регулюють земельні відносини, комунальну власність, повноваження щодо співпраці з органами прокуратури та органами внутрішніх справ. Звідси випливає, що українське законодавство надає ширший спектр повноважень для місцевого самоврядування.

В Україні особливі завдання щодо забезпечення комплексного розвитку території стоять перед районними і обласними радами, які виступають певними координаційними центрами соціально-економічного розвитку області, району і приймають безпосередню участь у збалансуванні місцевих бюджетів, розподіляючи державну допомогу, надають допомогу при реалізації спільних проектів територіальних громад. На відміну від організаційного планування, яке здійснюється безпосередньо апаратом органу, розробка проектів планів і програм соціально-економічного і культурного розвитку сіл, селищ, міст здійснюється виконавчими комітетами місцевих рад (а саме відділами чи службами планування і прогнозування). При цьому розробка планів передбачає всебічне техніко-економічне обґрунтування цілей і задач, а також складення фінансового, трудового, промислового, земельного та інших балансів, необхідних для управління розвитком території [1]. Повноваження у зазначеній сфері не є вичерпними, оскільки вирішення місцевих проблем здійснюється і шляхом комплексного соціально-економічного і культурного планування, і збалансованої фінансово-бюджетної регіональної політики, і шляхом взаємодії із підприємствами, установами, організаціями, що не перебувають у комунальній власності.

Щодо власних та делегованих повноважень. Повноваження, які повинні вирішувати органи місцевого самоврядування поділяються на «власні», що здійснюються незалежно від державних органів, і «делеговані» – під їх контролем та адміністративною опікою. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» детальноше тлумачить ці поняття. «Власні повноваження» – ті права і обов'язки, які визнає за суб'єктами місцевого самоврядування держава і які забезпечують самостійне вирішення населенням питань місцевого значення. У свою чергу «делеговані» повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом з одночасною передачею необхідних матеріальних і фінансових ресурсів, реалізація яких підконтрольна органам державної виконавчої влади [1]. Так само і у Польщі виокремлюють ці два види повноважень, але їх визначення в Законі «Про

гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 року не зустрічається. Стаття 7 розділу II Законі «Про гмінне самоврядування» розписує власні повноваження гмін, до яких відносяться забезпечення порядку на відповідній території, функціонування місцевої економіки, охорони навколишнього середовища, функціонування доріг, вулиць, а також організації дорожнього руху, функціонування водопроводів, каналізаційної системи, забезпечення водою, організації місцевого громадського транспорту, охорони здоров'я, надання соціальної допомоги, зокрема організація центрів та закладів опіки, будівництва житлових будинків, забезпечення освітніми закладами, торгівлі, громадського порядку і безпеки громадян [10].

В українському ж законі власні та делеговані повноваження розписані у повноваженнях виконавчих органів рад. Згідно законодавства, виконавчі органи рад – органи, які створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій та повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами. Кількісний склад виконавчого комітету визначається самостійно відповідною радою, а його персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови; районної в місті ради – за пропозицією голови відповідної ради. Очолює виконавчий комітет, відповідно, сільський, селищний, міський голова, районної в місті ради – голова відповідної ради. В польському місцевому самоврядуванні, так як і в Україні, також існують виконавчі комітети, які обираються радою в кількості від 3 до 5 осіб, на чолі якого стоїть староста [10].

Повернемось до повноважень.

II глава II розділу Закону України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» визначає власні та делеговані повноваження у тринадцятих блоках[3]:

- повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- в галузі бюджету, фінансів і цін;
- щодо управління комунальною власністю;
- в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- будівництва;
- у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- соціального захисту населення;

- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи;
- повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- надання безоплатної первинної правової допомоги;
- повноваження щодо відзначення державними нагородами України.

У кожному блоці детально розписані власні та делеговані повноваження. Загальна кількість власних складає 101 повноваження, а делегованих – 75. Тобто, забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях; залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку та координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів тощо. Але дуже часто зустрічаються, знову ж, повноваження організаційного характеру (наприклад, стаття 39 II глави II розділу щодо такого повноваження, як відзначення державними нагородами України повідомляє, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад лише розглядають клопотання підприємств, установ та організацій до відповідних органів виконавчої влади подання про нагородження державними нагородами України). Делеговані в Законі «Про гмінне самоврядування» повноваження у не розписані, але все-таки вони існують: реєстрація громадського стану та прописки, видача паспортів, тощо [7].

Вище зазначене дає можливість зробити наступний висновок: від кількості прописаних у законодавстві повноважень якості та ефективності наданих послуг для місцевого населення не залежить (в українській законодавчій базі повноважень органів місцевого самоврядування прописано майже у 8,5 разів більше, ніж у польській). Структура повноважень у Законі «Про гмінне самоврядування» у Польщі має загальний та ознайомчий характер у порівнянні зі складною структурою процесуальних та організаційних моментів та чітко встановлених рамок у Законі України «Про місцеве самоврядування». Звісно, це залежить від специфіки законодавчого процесу у цих державах. У цій

ситуації працює принцип демократичності, за умовами якого при кращому демократичному рівні повноваження розуміються як звичай, тому і не потребують їх детальному висвітленні у законодавстві

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 3266-IV Ш (із змінами) [Текст] / Верховна Рада України. – К., 1997. – 133 с.
2. Конституція України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. (зі змінами) [Текст] / Верховна Рада України. – К., 1996. – 141 с.
3. Біленчук, П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навчальний посібник [Текст] / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний. – К.: Атіка, 2000. – 440 с.
4. Загорський, В.С. Ефективність державного управління [Текст] / за заг. Ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева // зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Вип.16/17/ – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 506 с.
5. Місцеве самоврядування: польський досвід [Електронний ресурс]: Тернопільська районна рада. Режим доступу: <http://www.trrada.te.ua/402> – Назва з екрану.
6. Конституція Республіки Польща [режим доступу: <http://www.konstytucja-polski.pl/> – Назва з екрану.
7. Dolnicki, B. Zadanie i kompetencje organów samorządu terytorialnego [Tekst] / B. Dolnicki. – jZakamycze, Kraków 2003r., s.21
8. Moroz, O. Peculiarities of local self-government formation in post-soviet countries [Text] / O. Moroz. Collection of scientific works «Efficaly public administration». – 2008.
9. Wasintyrnski B. Ustroj władz administracyjnych panstwowych i samorządowych [Tekst] / B. Wasiutynski // Encyklopedja prawa obowiązującego w Polsce.– Poznan: Fisher i Majewski, 1925. – Cz. 1. – Zesz. 2. – 139 s. 17. Zajac W. Zasadniczy trojstopniowy podział terytorialny Polski / W. Zajac. –Warszawa, 1999. – S. 30-38.
10. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (ze zmianami) / [zasób elektroniczny]: Państwowa Komisja Wyborcza – tryb dostępu: <http://pkw.gov.pl/akty-prawne-2-67/ustawa-z-dnia-8-marca-1990-r-o-samorzadzie-gminnym-.html> – Титул з екрану.

Євгеній Іванішин

Динаміка трансформації партійних систем України та Польщі

Анотація: у статті порівнюється трансформація партійних систем двох посткомуністичних країн. Автор намагається охарактеризувати системи, що існували у двох країнах протягом чотирьох часових проміжків та визначити, які з них краще трансформувалася та виявилися такими, що сприяли транзиту демократії.

Ключові слова: партійна система, фракціоналізація, стабільність, мінливість, диспропорційність

Аннотация: в статье сравнивается трансформация партийных систем двух посткоммунистических стран. Автор пытается охарактеризовать системы, существовавшие в двух странах в течение четырех временных промежутков и определить, какие из них лучше трансформировались и способствовали транзиту демократии.

Ключевые слова: партийная система, фракционализация, стабильность, изменчивость, диспропорция

Summary: in this article is compared the transformation of post-communist party systems of two countries. The author tries to describe the system that existed in the two countries over four time periods and he tries to determine which of this countries have transformed more successful and facilitated the transit of democracy.

Keywords: party system, stability, volatility, disparity

Маючи однакові вихідні умови та більше двадцяти років Польщі та Україні вдалося побудувати, подібні політичні системи, але їх функціонування відмінне. В першому випадку можна говорити про вдалий транзит демократії, а в другому – про встановлення гібридного режиму.

Головною метою цієї статті є визначення причин та основних відмінностей між партійними системами країн, як основними носіями електоральної демократії у державі.

Основним питанням котре постало перед нами – це визначити, які партійні системи є більш сприятливими для вдалого транзиту: змінні та ерозійні, чи стабільні та еластичні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремими питаннями, які пов'язані із проблемами встановлення та розвитку партійних систем в посткомуністичних країнах займалися зарубіжні та вітчизняні вчені, такі як Г. Голосов [2; 3], Ю. Шведа, А. Лейпхарт [5] та багато інших, які розглядали розвиток політичної влади під впливом традицій та історії, економічної і соціальної структури, та приділяли увагу розгляду впливу на партійну систему системи виборчої. В основу дослідження даної проблеми лягли емпіричні напрацювання таких зарубіжних дослідників, як М. Лааксо і Р. Таагапера [4], Г. Голосов [2; 3], М. Педерсен [6], М. Галахер [1] та Д. Рає [7]. Проте, більшість науковців досліджують партійну систему виходячи із її окремої характеристики, що описує ті чи інші особливості та складові, внаслідок чого складається фрагментарне уявлення про еволюції партійної системи.

Формулювання мети. Метою даної роботи є дослідити та порівняти основні тенденції трансформації та розвитку партійних систем в Україні та Польщі. Для цього потрібно розв'язати такі завдання:

- 1) визначити пріоритетні критерії для оцінки змін партійних систем;
- 2) на основі обраних критеріїв, виявити основні тенденції трансформації партійних систем обох країн;
- 3) проаналізувати генезис партійних систем в обох країнах.

Методологія дослідження. Емпірична основа дослідження включає дані щодо частки отриманих голосів та мандатів політичними партіями на виборах до українського 1998, 2002, 2007 та 2012 року і польського парламенту 1997, 2001, 2006 та 2011 року. Виключенням є парламенти каденції котрих не тривали більше року та не мали значного впливу на генезис партійної системи.

Для вирішення поставлених завдань ми послуговуватимемося наступними кількісними показниками:

- 1) Індекс стабільності виборчої системи М. Педерсена, що дасть нам змогу визначити, яким є ступінь перенесення електоральної підтримки політичних партій між циклами;

- 2) Індекс диспропорційності виборчої системи М. Галахера в редакції А. Лейпхарта, що допоможе встановити рівень непропорційності представництва у парламенті в порівнянні із волевиявленням населення;

3) Показник ефективного числа політичних партій М. Лааксо і Р. Таагапери, що дасть змогу оцінити наскільки ефективною є діяльність партійної системи в певний період її існування;

4) Індекс фракціоналізації партійної системи Д. Рас, за допомогою якого можливо визначити ступінь фрагментації та питому вагу окремої політичної партії в системі;

5) Polity IV index, який визначає наявний в країні тип режиму, що дасть нам змогу визначити умови існування партійної системи в середині політичної.

На основі наведених емпіричних показників пропонуємо створити комплексну методику дослідження трансформації партійних систем. Її суть полягає у побудові п'ятивекторних пелюсткових діаграм, в основі кожного вектору котрих лежить відповідний кількісний показник. За допомогою цієї методики можливо кількісно визначити та проаналізувати характер усієї виборчої системи, а не її окремовзятих складових, а також порівняти динаміку виявлених змін

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблеми мінливості партійних систем були розглянуті в праці М. Педерсена, де було операціоналізовано поняття мінливості виборчої партійної системи та створено так званий Volatility index [6, с. 4], котрий є її кількісним показником та обраховується за формулою:

$$V_t = \frac{1}{2} * TNC = \frac{1}{2} * \sum_{i=1}^n |\Delta p_{i,t}| = \frac{1}{2} * \sum_{i=1}^n |p_{i,t} - p_{i,t-1}|$$

Де $p_{i,t}$ – частка голосів за партію на отсаних виборах, а $p_{i,t-1}$ – частка голосів за партію на попередніх виборах.

Значення V_t лежить в межах [0;100], де 0 вказує, на абсолютну стабільність системи (жодна партія не втратила та не отримала голосів у порівнянні із минулою каденцією), а 100 – на абсолютну мінливість (одні партії втратили свою підтримку, а інші її набули) [6, с.10]

Для чотирьох останніх електоральних циклів значення індексу Педерсона становило:

Таблиця 1.1

Роки	Україна	Польща	Роки
	V_t		
1998	21,33	27,18	1997
2002	13,37	24,68	2001
2007	26,46	17,37	2006
2012	15,17	9,18	2011

Виходячи із вище наведених результатів, можна говорити, про те, що у Польщі існує стійка тенденція, до зменшення електоральної мінливості партійної системи, а в Україні ця тенденція не простежується.

Також, проблемою функціонування та встановлення партійних систем, як наслідку наявної тієї чи іншої виборчої системи займався А.Лейпхарт. Зокрема у своїй праці «Patterns of democarcy» він описав поняття диспропорційності партійної системи [5, с. 128] та модифікував, створений у 1991 році, індекс М. Галлахера [1, с. 17], що визначає її ступінь та обраховується за допомогою формули:

$$LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

Де V_i – частка голосів за партію, а S_i – частка мандатів, що отримала партія. Значення індексу диспропорційності лежить в межах $[0;100]$, де 0 вказує на розподіл мандатів, що абсолютно відповідає розподілу голосів, а 100 – на розподіл, що абсолютно диспропорційний до волевиявлення. У редакції А.Лейпхарта до уваги беруться лише партії, що подолали прохідний бар'єр та пройшли до парламенту.

Таблиця 1.2: Порівняльна таблиця ступеня диспропорційності виборчих систем в Україні та Польщі

Роки	Україна	Польща	Роки
	LSq		
1998	10,82	9,75	1997
2002	8,24	4,42	2001
2007	4,48	4,39	2006
2012	2,34	5,57	2011

Що може свідчити про наявність стійкої тенденції до зменшення диспропорції, між волевиявленням громадян та складом парламенту, в Україні. Для Республіки Польщі ця тенденція є менш усталеною, що може пояснюватися кризою Єврозони, що виникла у період між досліджуваними 3 та 4 електоральними циклами.

Варто зазначити, що зменшення диспропорційності в Україні може носити механічний характер, оскільки кожен електоральний цикл відбувався за

чинності іншої виборчої системи, в той час, як в Польщі Виборчий кодекс лишився фактично незмінним.

Одним із найбільш дієвих інструментів в оцінці партійної системи держави є підрахунок ефективного числа партій. Цей показник дозволяє специфікувати різні проміжні варіанти партійних систем у традиційному ряду однопартійні-двопартійні-багатопартійні системи й – що більш актуально для України, – усередині категорії багатопартійних систем та дає можливість оцінити відносну вагу й силу партій, виходячи з кількості одержаних на виборах парламентських місць.

Цей показник був розроблений М. Лааксо і Р. Таагапера [4, с. 16] і розраховується за формулою

$$N = \frac{1}{\sum S_i^2},$$

де S_i – це частка місць, отриманих партією в парламенті. Цей показник не є досконалим, тому в порівняльній політології розробляються коригуючі та альтернативні індекси, зокрема індекс Г. Голосова [3, с. 12]. Показники ефективного числа партій, підраховані для виборів на пропорційній основі, для кількох останніх електоральних циклів в Україні та Польщі виглядають наступним чином

Таблиця 1.3: Порівняльна таблиця ефективної кількості парламентських партій

Роки	Україна	Польща	Роки
	ENP		
1998	4,99	4,21	1997
2002	4,67	3,76	2001
2007	3,30	3,42	2006
2012	4,28	3,35	2011

З наведених даних видно, що ефективне число парламентських партій в Україні у електоральних циклах 2007 року в цілому відносно менше, ніж ефективне число у циклах 1998 і 2002 років; ефективна кількість партій після парламентських виборів 2012 року зростає. Наведені результати вказують на часті зміни кількості впливових партій у парламенті.

В той самий час, ми бачимо досить стійку тенденцію, до поступового зменшення ефективної кількості політичних партій в Польщі та генезис три партійної системи.

Важливим для нашого дослідження є вимірювання фрагментарності - визначення роздробленості парламенту (фракціоналізації) через індекс, що був запропонований Д. Раєм. Значення індексу варіюється від 0 (однопартійна система, в якій всі голоси і мандати одержує одна партія) до 1 (повністю фрагментована система, де кожний виборець голосує за власну партію, а кожний парламентарій репрезентує окрему партію).

$$Rae = 1 - \sum S_i^2,$$

де S_i – частка голосів або місць, які здобула кожна партія на виборах.

Фракціоналізація парламенту є залежною змінною: на рівень фрагментарності впливають особливості електорального формату, соціальна диференціація суспільства та форма державного правління.

Таблиця 1.4: Порівняльна таблиця фракціоналізації парламентів України та Польщі

Роки	Україна	Польща	Роки
	Rae		
1998	0,79	0,73	1997
2002	0,78	0,72	2001
2007	0,69	0,67	2006
2012	0,77	0,71	2011

Так, вивчаючи рівень фракціоналізації в українському парламенті, можна помітити тенденцію до зменшення цього показника в обох країнах, на протязі чотирьох останніх електоральних циклів, що може свідчити про гомогенізацію обох суспільств.

Значну роль на формування та функціонування партійної системи здійснює політичне середовище. Однією із найбільш поширених характеристик цієї системи є тип політичного режиму. Для його емпіричної оцінки ми обрали четверту версію Polity data series, що більш відома як Polity IV. В основі цього показника лежать наступні індикатори: відкритість виборчого процесу, рівність у активному та пасивному виборчих правах для всіх громадян та рівень залученості до політичного процесу [7, с. 14].

Показник індексу лежить в межах [-10; 10], де -10;-6 – характерні для автократичних режимів, -5;5 – для перехідних та гібридних, а 6;10 – демократичні режими.

Для подальшого використання ми обираємо значення індексу, що відповідають електоральним циклам в обох країнах

Таблиця 1.5: Порівняльна таблиця емпіричних характеристик політичних режимів України та Польщі

Роки	Україна	Польща	Роки
	Polity IV		
1998	7	9	1997
2002	6	9	2001
2007	6	10	2006
2012(2011)	6	10	2011

Джерело інформації: <http://www.systemicpeace.org>

Як бачимо обидві країни належать до демократичних, але в Польщі існує тенденція до розгортання демократії від електоральної до ліберальної. В Україні можна говорити про поступове згортання демократії та балансування на межі електоральної демократії і гібридного режиму.

Однією із проблем дослідження партійних систем є відсутність певного універсального мірила, оскільки приведені вище індекси лише частково або односторонньо розкривають переваги (чи недоліки) системи. Саме із цією метою нами запропоновано методологію, що полягає у побудові неправильного багатокутника, кожна із вершин котрого відповідає певному значенню обраних нами кількісних показників партійної системи. Побудова такої фігури дасть нам можливість кількісно визначити характер усієї виборчої системи шляхом обрахунку площі фігури та якісно описати тип її розвитку за допомогою визначення направляючих векторів. Але перед нами постає потреба у стандартизації використовуваних нами показників, де значення на початку системи координат відповідатиме найменш сприятливому для існування системи показнику і з віддаленням від нього якісний показник зростатиме.

Очевидно, що перш ніж приступати до побудови, потрібно дещо модифікувати наявні у нас показники наступним чином:

$$I_{ped} = \frac{\left[\frac{1}{2} * TNC\right] - 100}{100},$$

$$LSq = \frac{100 - \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (v_i - s_i)^2}}{100},$$

$$N = \sum_{i=1}^n \frac{p_i}{p_i + p_1^2 - p_i^2} / 6$$
, оскільки за визначення автора, саме 6 є граничним ефективним числом парламентських партій[3, с.14].

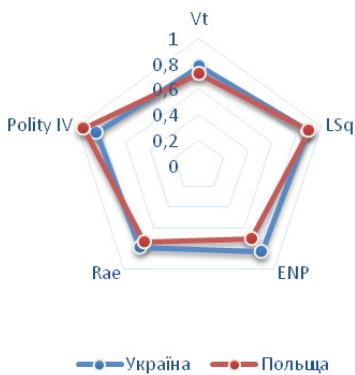
$$\text{Polity IV} = \frac{10 + \text{Polity IV}}{20}$$

Для визначення площі п'ятикутника ми будемо користуватися наступною формулою:

$$S_i = \sum \frac{1}{2} (a * b * \sin 72^\circ)$$

Де a та b – сторони, що утворюються кут.

1997-1998 роки



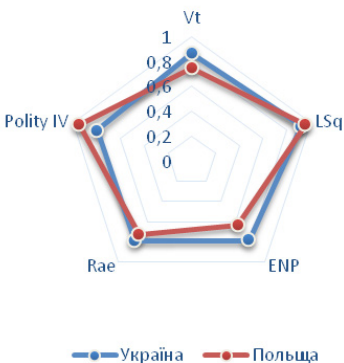
Партійна система України та Польщі досить подібна на початковому етапі.

- $ENPu > ENPp$;
- $\text{Polity IVu} < \text{Polity IVp}$;
- $Vtu > Vtp$.

Інші показники приблизно однакові за своїми значеннями.

Як бачимо українська партійна система є більш стабільною, із більшою ефективною кількістю політичних партій, але рівень електоральної демократії в країні нижчий. Загалом партійна система України є більш розвиненою:

2001-2002 роки



$$S_{\Delta u} = 1,636041, S_{\Delta p} = 1,515966$$

Відбувається зміна партійної системи України:

Різко зростає Рівень стабільності, але разом із тим відбувається згортання демократії в країні.

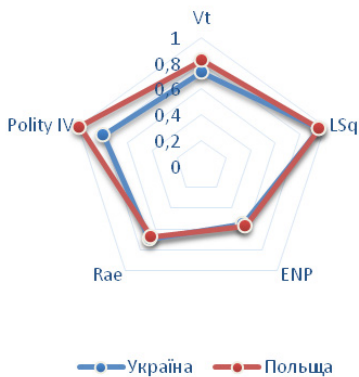
Партійна система Польщі змінилася менше: Зменшився рівень диспропорційності, ефективне число парламентських партій, тоб-

то більшу вагу отримали більші партії. Частково зріс показник стабільності партійної системи.

Загалом спостерігається звуження ефективної площі партійної системи України, та повільний ріст системи Польщі

$$S\Delta u = 1,63261, S\Delta p = 1,516117$$

2006-2007 роки



Відбулася різка зміна партійної системи України:

Зменшилась диспропорційність, ефективна кількість партій, фракціоналізація та стабільність партійної системи тобто у парламенті з'явилась потужна політична партія.

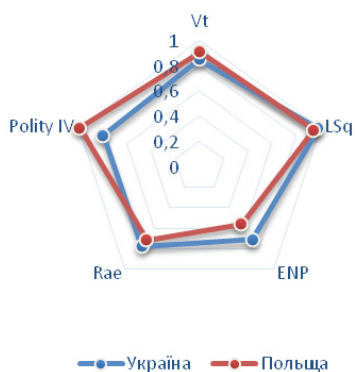
Більш передбачуваною виявилась партійна система Польщі:

Відбувся незначний ріст стабільності системи, розвиток демократії в країні та гомогенізація суспільства, про що свідчить зменшення фрагментації. Відбулося різке звуження партійної системи України та про-

довжився поступовий розвиток системи Польщі.

$$S\Delta u = 1,306578, S\Delta p = 1,527969$$

2011-2012 роки



За результатами четвертого електорального циклу відбувся ріст обох систем. Помітно зросла ефективна кількість партій в Україні та зменшилась диспропорційність. Менш помітно збільшилась стабільність системи.

Партійна система Польщі продовжує демонструвати повільний, але стабільний та спрямований розвиток:

Збільшилась стабільність системи, зменшилась ефективна кількість партій, але разом з тим незначно зросла фракціоналізація та диспропорційність.

Загалом партійна система України значно зросла у порівнянні із попереднім циклом, але залишається нестабільною та менш демократичною, в той самий час система Польщі знову показує приріст.

$$S\Delta u = 1,563576, S\Delta p = 1,616541$$

Таблиця 1.6: Порівняльна таблиця ефективних площ партійних систем

Роки	Україна	Польща	Роки
	Rae		
1998	1,6360	1,5160	1997
2002	1,6326	1,5161	2001
2007	1,3066	1,5280	2006
2012	1,5636	1,6165	2011

Існує дві основні тенденції:

1) Стабільне розширення партійної системи Польщі, що супроводжувалося незмінністю основних положень Виборчого кодексу країни;

2) Мінливі зміни української партійної системи, що викликані частими та різкими змінами виборчого законодавства.

Як бачимо більш вдалим транзит виявився у Польщі, в Україні політичний режим залишився на рівні гібридного.

Висновки та перспективи розвитку

Провівши аналіз партійних систем України та Польщі ми можемо говорити про наступне:

- Партійні системи Польщі та України були досить подібними на початку свого встановлення;
- Розвитку української системи заважали часті зміни виборчого законодавства;
- Партійна система Польщі є більш стабільною в порівнянні із українською;
- Відсутність змін виборчого законодавства на протязі кількох електоральних періодів сприятливо впливає на всю політичну систему загалом;
- Еластична та стабільна виборча система, що здатна пристосовуватись до неочікуваних викликів позитивніше впливає на транзит демократії в країні у порівнянні із ерозійною та мінливою до умов політичної реальності.

В подальших дослідженнях варто звернути увагу на те, яким чином вплинуть вибори 2012 року на зміну режиму в Україні. Також варто дослідити, яким чином впливають президентські вибори на зміни у партійних системах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Gallagher, M. Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems / Gallagher M. // *Electoral Studies* 10:33–51, 1991 – 65 p.
2. Golosov G. Party system classification: A methodological inquiry / G. Golosov // *Party Politics*. – 2011. - №17. – P. 539-560

3. Golosov G. The Effective Number Of Parties: A New Approach / G. Golosov // Party Politics. – 2009. – Vol. 10. – P. 1-22.
4. Laasko M. Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe / M. Laasko, R. Taagepera // Comparative Political Studies. – 1979. – Vol. 12. – № 3. – P. 3-27
5. Lijphart, A. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance In Thirty-Six Countries. – New Haven: Yale University Press., 1999. – 368 p.
6. Pedersen, Mogens The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility / M. Pedersen // European Journal of Political Research №7 – 1979 – P.1-26.
7. Marshall Monty G., Cole Benjamin R. Conflict, Governance, and State Fragility: Global report / M.Marshall, B.Cole // Center for Systemic Peace – December 1, 2011 – 138 p.
8. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy [Zasob elektroniczny] // Kodeks wyborczy. – Tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/kodeks/ustawa>.
9. Закон України Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] // Закон від 24.09.1997 № 541/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/541/97-%D0%B2%D1%>.
10. Закон України Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] // Закон від 18.10.2001 № 2766-III. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2766-14>.
11. Закон України Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] // Закон від 25.03.2004 № 1665-IV. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1665-15>.
12. Закон України Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] // Закон від 17.11.2011 № 4061-VII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

Dominika Sosnowska

Budżet partycypacyjny we współczesnej Polsce

I. Uwagi wstępne

Jednym z niezaprzeczalnych symboli współczesnego świata jest demokracja. Jednak wielu badaczy i politologów zauważa, że w wieku XXI nasila się kryzys demokracji reprezentatywnej. Jednym z zasadniczych problemów jest malejąca frekwencja wyborcza. Spadek zainteresowania wyborami jest najczęściej spowodowany nie przez brak zainteresowania polityką ze strony obywateli, a przez przekonanie, że nie mają oni żadnego wpływu na zachodzące procesy polityczne¹. W konsekwencji wybrane władze reprezentują jedynie niewielką część społeczeństwa. Przeprowadzone w 2005 roku badania wykazały, że aż 2/3 ludzi na świecie nie czuje się dostatecznie reprezentowana przez sprawujące władzę rządy². Dodatkowo po wyborach zwycięzcy rzadko kontaktują się z mieszkańcami i szybko zaprzestają realizowania programów wyborczych, a wyborcy mają ograniczone możliwości rozliczania swoich przedstawicieli z podejmowanych przez nich decyzji. W takiej sytuacji zarówno rządzący jak i rządzi poszukują nowych możliwości i rozwiązań, które zwiększyłyby aktywność obywateli w dziedzinie polityki. O ile jednak sprawującym władze zależy przede wszystkim na podtrzymaniu legitymizacji swoich rządów, o tyle społeczeństwo domaga się zwiększenia realnego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji. O wadze takiego postulatu najlepiej świadczyć może to, że partycypację obywa-

¹ H. B. Tam, *Demokracja uczestnicząca i proces uczenia się przywództwa*, s. 1-2, referat z konferencji „Wyzwania partycypacji obywatelskiej – diagnoza i animacja partycypacji” [online], [dostęp 10 lutego 2013], dostępny w Internecie:

<http://www.wiemjakjest.pl/content/download/711/2650/file/referat_Tam_Demokracja_uczestniczaca.pdf>.

² Międzynarodowa ankieta World Service/Gallup *Who Runs Your World*, 2005 [online], [dostęp: 7 marca 2013], dostępny w Internecie:

<http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2005/09_september/15/world.shtml>.

telską wspierają duże międzynarodowe organizacje jak na przykład Bank Światowy, Unia Europejska lub ONZ.

II. Istota budżetu partycypacyjnego

Partycypacja społeczna, czyli partnerska współpraca pomiędzy obywatelami a sprawującymi władzę, powinna być stałym elementem nowoczesnych rządów. Jej zalety są niepodważalne - nie tylko czyni ludzi bardziej świadomymi na problemy społeczne, pozwala im się lepiej zorganizować i stymuluje do poszukiwania optymalnych rozwiązań ale także powstrzymuje nadużycia ze strony władz, jest narzędziem budującym obopólne zaufanie, a wyniki projektów i działań lepiej odzwierciedlają oczekiwane rezultaty. Istnieją trzy podstawowe formy partycypacji obywatelskiej, tj. informowanie, konsultowanie i współdecydowanie³. Najszerszą formą jest współdecydowanie, które ma miejsce wtedy, gdy rządzący oddają część swoich uprawnień decyzyjnych obywatelom. Obie strony biorą czynny udział w procesie decyzyjnym, a wypracowane rozwiązania są wiążące prawnie. Jednym z bezpośrednich przykładów zastosowania metod współdecydowania w praktyce jest budżet partycypacyjny.

Gospodarka jest jedną z dziedzin, na które obywatele mają z zasady niewielki wpływ. Kwestie ekonomiczne rzadko poddawane są pod osąd społeczeństwa, gdyż władze często wychodzą z założenia, że mieszkańcy nie mają dostatecznej wiedzy fachowej, aby decydować o alokacji środków finansowych. Jednak jak pokazują praktyka i doświadczenie to nierzadko mieszkańcy danego obszaru wiedzą lepiej jakich inwestycji wymaga ich miejsce zamieszkania, niż ekonomiczni eksperci.

Narzędziem, który daje mieszkańcom możliwość wpływania na budżet lokalnego samorządu i przyczynia się do reformy procesu budżetowania jest budżetowanie partycypacyjne. Program Narodów Zjednoczonych HABITAT definiuje budżet partycypacyjny (*participatory budget*) jako innowacyjny mechanizm, którego celem jest poprawa publicznych finansów poprzez zaangażowanie instytucji lokalnego samorządu, sektora prywatnego oraz społeczności lokalnej⁴. Podobną definicję budżetu partycypacyjnego przedstawił Bank Światowy, określając go jako proces, poprzez który obywatele i/lub organizacje obywatelskie bezpośrednio uczestniczą w różnych

³ D. Długosz, J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 23.

⁴ *Budżet partycypacyjny* [online], strona WWW Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, [dostęp: 5 stycznia 2013], dostępny w Internecie: < <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/>>.

fachach przygotowania i monitoringu publicznego budżetu⁵. Innymi słowy mieszkańcy danego samorządu mają wpływ na kształt budżetu, decydują o przeznaczeniu części środków na wybrane przez nich inwestycje i zadania. W rzeczywistości nie ma jednej, oficjalnej definicji budżetu partycypacyjnego, niekiedy nazywanego obywatelskim, gdyż różni się on w zależności od miejsca implementacji, specyfiki samorządu i funkcji jakie ma spełniać. Jednak mimo to wyróżnia się kilka charakterystycznych zasad, które sprawiają, że budżet można nazwać partycypacyjnym.

Najważniejsze cechy procesu budżetowania partycypacyjnego to dyskusja nad kwestiami finansowymi oraz podziałem zasobów, realizacja budżetu na poziomie miasta lub dzielnic, które posiadają wybrane przedstawicielstwo i pewnego rodzaju uprawnienia nad administracją, powtarzalność procesu, istnienie pewnych form publicznych debat, spotkań i rozliczanie przyjętych rozwiązań, podjętych decyzji i planów⁶.

W literaturze określono także inne elementy budżetu partycypacyjnego jak: geograficznie określony obszar; regularnie ustalane i odbywające się spotkania w każdym z wyznaczonych obszarów; cykl działań, który bezpośrednio odpowiada cyklowi budżetowemu; sieć organizacji i jednostek, które działają na rzecz zaangażowania mieszkańców, poprzez szkolenia, informowanie i mobilizację⁷. Inne ważne zasady budżetowania partycypacyjnego to: uczestnictwo, przejrzystość, równość, tolerancja, wydajność i skuteczność, sprawiedliwość, konkurencyjność, poszanowanie dla zawartych porozumień⁸. Szczegółowe reguły funkcjonowania budżetu partycypacyjnego są ustalane przez władze samorządowe przy współdziałaniu obywateli.

Wprowadzenie budżetu partycypacyjnego na danym terenie nie oznacza zrezygnowania ze stosowania tradycyjnego podejścia do tworzenia budżetu. Budżet par-

⁵ Raport Banku Światowego, *Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*, styczeń 2008, s. 1 [online], [dostęp: 9 marca 2013], dostępny w Internecie: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8042/401440v10ER0P01sclosed-0March0302008.pdf?sequence=1>>.

⁶ C. Herzberg, A. Röcke, Y. Sintomer, *From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting*, s. 5 [online], [dostęp: 9 marca 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/From-Porto-Alegre%20-%20potential%20-%20limits%20of%20PB.pdf>>.

⁷ *Jak działa budżet partycypacyjny w Wielkiej Brytanii*, s. 5 [online], [dostęp: 9 marca 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.wrzeszcz.info.pl/userfiles/file/pdf/Bud%C5%BCet%20partycypacyjny%20w%20Wielkiej%20Brytanii.pdf>>.

⁸ A. Shah, *Participatory Budgeting*, Waszyngton 2007, s. 32-33 [online], [dostęp: 9 marca 2013], dostępny w Internecie: <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>>.

tycypacyjny jedynie uzupełnia proces ustalania wydatków samorządowych. Zazwyczaj dotyczy jedynie rozdysponowania części środków przeznaczonych na inwestycje, najczęściej jest to 2-3 proc. rocznego budżetu⁹.

Budżet partycypacyjny jako narzędzie służące większej „demokratyzacji” finansów publicznych ma wiele zalet. Jego wprowadzenie pozytywnie oddziałuje na wiele aspektów funkcjonowania samorządów, to jest rozszerza demokrację poza okres wyborów i stymuluje zaangażowanie obywateli, pozwala na bardziej sprawiedliwy podział zasobów, stwarza nową przestrzeń do komunikacji pomiędzy mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i władzami, edukuje w zakresie funkcjonowania finansów publicznych, wprowadza większą przejrzystość w obszarze funkcjonowania administracji i zwiększa wydajność.

Pomimo wielu niezaprzeczalnych korzyści, wprowadzenie i rozwój budżetu partycypacyjnego może napotykać przeszkody. Cztery czynniki zwiększające prawdopodobieństwo udanego przyjęcia budżetu partycypacyjnego w samorządzie to: silne zaangażowanie władz municypalnych, chęci i możliwości społeczeństwa do uczestniczenia w debatach, środowisko polityczne, które odizoluje proces budżetowania partycypacyjnego od wpływów ze strony legislatury, zasoby pieniężne niezbędne do finansowania projektów¹⁰. Inne bariery, które samorządy muszą pokonać chcąc stosować metodę budżetowania partycypacyjnego to opór ze strony biurokracji, konieczność czynnego zaangażowania urzędników i trudność z osiągnięciem zróżnicowania uczestników. Dostateczna reprezentacja całej społeczności jest niezbędna dla powodzenia procesu.

Budżetowanie partycypacyjne jest procesem całorocznym, który składa się z trzech ważnych kroków. Po pierwsze, władze lokalne definiują priorytety inwestycyjne dla gminy, które są następnie przedyskutowywane podczas spotkań dzielnicowych. Kolejnym krokiem jest zawiązanie się rady, złożonej z wybranych przez mieszkańców delegatów, która zatwierdza wybrane inwestycje i dokonuje podziału środków pomiędzy projekty. Proces kończy się przyjęciem projektu budżetu przez legislaturę i implementacją planu inwestycyjnego¹¹.

⁹ *Jak działa budżet partycypacyjny w Wielkiej Brytanii...*, s. 5.

¹⁰ A. Shah, s. 24.

¹¹ P. Jacobi, *Challenging Traditional Participation in Brazil: The Goals of Participatory Budget*, Waszyngton 1991, s. 4 [online], [dostęp: 11 marca 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.chinesedemocratization.com/budget/ChanglleTradtnPartinBrazil.pdf>>.

III. Budżet partycypacyjny w wybranych państwach

Porto Alegre (populacja 1,4 miliona¹²) w Brazylii, było pierwszym miastem, w którym na szeroką skalę zaczęto stosować budżet partycypacyjny. Podobnie jak inne brazylijskie miasta i Porto Alegre pod koniec lat 80 XX w. borykało się z problemami przypadkowego rozwoju, złego planowania, szybkiej urbanizacji, masowym powstawaniem dzielnic biedy, a także z korupcją polityczną, klientelizmem, nieskuteczną i nieefektywną administracją¹³. W wyborach samorządowych z 1988 sukces odniosła Partia Pracowników, która po objęciu władzy rozpoczęła eksperyment angażujący szerokie spektrum obywateli w formułowanie miejskiego budżetu. Początkowo inicjatywa nie przyciągnęła wielu obywateli. W 1990 roku w procesie uczestniczyło 976 osób. Jednak z roku na rok liczba ta wzrastała, osiągając po dziesięciu latach stan 27 805 osób¹⁴, a w 2004 roku 50 tysięcy uczestników¹⁵, z czego duży odsetek to kobiety, osoby o niskich dochodach, mniejszości i osoby niepełnosprawne¹⁶.

Wraz ze wzrostem zaangażowania obywateli zmieniał się i sam budżet partycypacyjny, stając się procesem bardziej zinstytucjonalizowanym i bardziej systematycznym. W samorządzie powstały specjalne organy odpowiadające za funkcjonowanie budżetu. Ustabilizowano także specjalny, trwający od lutego do grudnia, cykl budżetowania partycypacyjnego. Z powodu iż partycypacja najlepiej działa w jak najmniejszych grupach Porto Alegre zostało podzielone na 17 rejonów¹⁷, z których każdy otrzymuje część środków w zależności od populacji, stanu infrastruktury i zgłoszonych potrzeb. Cykl budżetu partycypacyjnego dzieli się na dwie fazy. Faza pierwsza polega na określeniu priorytetów i propozycji wydania środków. Mogą

¹² *Geografia* [online], strona WWW miasta Porto Alegre, [dostęp: 27 marca 2013], dostępny w Internecie: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/turismo/default.php?p_secao=258>.

¹³ T. Wood, *Participatory Democracy in Porto Alegre and Belo Horizonte*, Wellington 2004, s. 46 [online], [dostęp: 11 marca 2013], dostępny w Internecie: <<http://researcharchive.vuw.ac.nz/bitstream/handle/10063/20/thesis.pdf?sequence=2>>.

¹⁴ R. Menegat, *Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil*, [w]: "Environment & Urbanization" vol 4 nr 2, październik 2002, s. 196 [online], [dostęp: 11 marca 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd26/enurb/v14n2/181.pdf>>.

¹⁵ R. Górski, s. 90.

¹⁶ Raport Banku Światowego, *Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre...*, s. 2.

¹⁷ *Orçamento Participativo* [online], strona WWW Porto Alegre [dostęp: 4 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=5>.

w niej uczestniczyć wszyscy mieszkańcy miasta. Faza druga to stworzenie propozycji budżetu i planu wydatków, w której biorą udział władze samorządowe i wybrani reprezentanci mieszkańców¹⁸. Ważną rolę odgrywają także regionalne i tematyczne zebrania otwarte dla wszystkich obywateli.

Zgłaszane projekty inwestycji mogą dotyczyć szerokiego spektrum działalności samorządu, tj. gospodarki ściekowej, mieszkaniowej, budowy dróg i chodników, pomocy społecznej, zdrowia, edukacji, transportu, komunikacji miejskiej i organizacji miasta, czasu wolnego, sportu, turystyki i rozwój ekonomicznego, kultury¹⁹.

W ciągu dziesięciu lat od wprowadzenia budżetu partycypacyjnego społeczeństwo rozdysonowało środki w wysokości 700 milionów dolarów²⁰, które przekładają się na m.in. Poprawę dostępu do infrastruktury. Dla przykładu podać można, że w latach 1988-2002 wybrukowano 300 km dróg w mieście, redukując tym samym o 43 proc. ogólne zapotrzebowanie. W 2002 dostęp do kanalizacji miało 84 proc, podczas gdy w 1989 tylko 46 proc²¹. Ponadto obecnie aż 98 proc. gospodarstw domowych ma dostęp do bieżącej wody²², nastąpiła także poprawa poziomu kształcenia i jakości świadczonych usług zdrowotnych. Zmiany dotknęły także administrację miejską powodując odejście od tradycyjnego stylu zarządzania w stronę bardziej demokratycznych metod.

O wysokich walorach procesu budżetowania w Porto Alegre świadczy między innymi nominacja, przez Szczyt Narodów Zjednoczonych na temat Ludzkich Siedlisk w 1996 w Stambule, budżetu partycypacyjnego jako “urban innovation” – skutecznego przykładu demokratycznego zarządzania²³.

Dużą rolę w rozprzestrzenianiu się budżetu partycypacyjnego na świecie odegrały, odbywające się od 2001 roku Światowe Fora Społeczne, propagujące idee partycypacji. Gospodarzem pierwszego było Porto Alegre. Uczestniczący w nich

¹⁸ Tamże, s. 188.

¹⁹ R. Górski, *Przewodnik po demokracji uczestniczącej*, Poznań-Kraków 2005, s. 12.

²⁰ R. Menegat, s.194.

²¹ W. E. Murray, T. Wood, *Participatory Democracy in Brazil and Local Geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte Compared*, “European Review of Latin American and Caribbean Studies” nr 83, październik 2007, s. 27 [online], [dostęp: 11 marca 2013], dostępny w Internecie: <http://www.cedla.uva.nl/50_publications/pdf/revista/83RevistaEuropea/83-Wood&Murray-ISSN-0924-0608.pdf>.

²² W. Goldsmith, *Participatory Budgeting in Brazil*, s. 3 [online], [dostęp: 27 marca 2013], dostępny w Internecie: <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657_Particip-Budg-Brazil-web.pdf>.

²³ *Case Study 2 – Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management...*, s. 1.

lokalni politycy z różnych krajów i przedstawiciele organizacji pozarządowych nie tylko mogli dowiedzieć się więcej o zasadach budżetowania partycypacyjnego, ale zobaczyć także pozytywne skutki, jakie niesie ze sobą ten proces. Idea partycypacji obywateli poprzez udział w uchwalaniu budżetu jest o tyle niezwykła, że narodziła się w krajach Południa i dopiero po pewnym czasie zainteresowały się nią państwa zachodnie²⁴. Obecnie budżet partycypacyjny można znaleźć w prawie każdym państwie europejskim. Stosują go między innymi samorządy w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji, Hiszpanii, Portugalii, Włoszech, Norwegii, Szwecji, Polsce. Na innych kontynentach budżet partycypacyjny można spotkać na przykład w Kanadzie, Nigerii i Indiach.

Początkowo większość budżetów partycypacyjnych na świecie funkcjonowało jako dokładne kopie rozwiązań z Porto Alegre²⁵. Szybko jednak wykształciły się różne modele. Sytuacja ta spowodowana jest ogromną różnorodnością wśród samorządów - odmienną strukturą władzy i kultury politycznej, stopniem zaangażowania obywateli, zamożnością gmin, stanem infrastruktury miejskiej. Na zróżnicowanie modeli wpływ ma także cel wprowadzenia budżetu partycypacyjnego. Najpopularniejszy w literaturze podział budżetu partycypacyjnego wyróżnia sześć modeli, które dodatkowo ze względu na zbieżność pewnych cech można pogrupować w trzy pary. Są to kolejno: europejska wersja modelu Porto Alegre i uczestnictwo zorganizowanych grup interesów, fundusze społeczne na poziomie lokalnym i miejskim i negocjacje publiczno-prywatne oraz partycypacja sąsiedzka i konsultowanie finansów publicznych. Kryteria, na których opiera się podział to: 1) pochodzenie procesu, 2) sposób organizacji spotkań, 3) typ prowadzonych rozważań, 4) pozycja społeczeństwa obywatelskiego w procedurze²⁶.

Wielka Brytania jest jednym z kilku państw w Europie, które po 2000 roku zaczęły adaptować wypracowane przez brazylijskie samorządy metody budżetowania partycypacyjnego. To co wyróżnia brytyjski model, to fakt iż budżet partycypacyjny został włączony do narodowej strategii rozwoju i tym samym ma wsparcie rządowe. Zainteresowanie budżetem partycypacyjnym pojawiło się jako konsekwencja wizyty przedstawicieli samorządu z Salford w Porto Alegre (później miała miejsce rewizyta). Skutkiem tych spotkań było opublikowanie dokumentu „Budżet obywatelski” oraz szereg szkoleń dla przedstawicieli administracji i działaczy spo-

²⁴ *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation...*, s. 7.

²⁵ Inter-Amecian Development Bank, *Assessment of Participatory Budgeting in Brazil...*, s. 35.

²⁶ C. Herzberg, A. Röcke, Y. Sintomer, *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*, „International Journal of Urban and Regional Research” vol. 32.1, marzec 2006, s. 169.

łącznych²⁷. Główną rolę w rozwoju budżetu partycypacyjnego odegrał *Participatory Budgeting Unit* - działający od 2006 roku projekt zainicjowany przez Kościelną Akcję przeciw Ubóstwu.

W 2007 roku minister do spraw społeczności i samorządów lokalnych, Hazel Blears, zdecydowała o udzieleniu rządowego wsparcia finansowego dla pilotażowych projektów wprowadzenia budżetu partycypacyjnego. W założeniu, w ciągu 5 lat każda lokalna władza powinna rozpocząć proces budżetowania partycypacyjnego. Pierwsze projekty ruszyły w lipcu 2007 r., kolejne w grudniu. Rok później opublikowano Narodową Strategię: „*Giving more people a say in local spending*”, zawierającą wskazówki mające wspomóc rozwój partycypacji.

Ze względu na duże zainteresowanie i szeroką skalę jednostek, które używają metody budżetowania partycypacyjnego (są to nie tylko samorzady, ale także spółdzielnie mieszkaniowe, szkoły, jednostki policji, rady parafialne) w Wielkiej Brytanii wykształciło się kilka odrębnych modeli: dotacje dla społeczności lokalnych, 1% budżetu, połączone budżety (budżet zbiorczy), sąsiedzki budżet partycypacyjny, miasto i parafia, dzieci i młodzież, policja, zdrowie i dobrobyt, budownictwo mieszkaniowe²⁸.

Zamieszkałe przez ponad 500 tys. osób²⁹ Bradford, miasto w północnej części Anglii jest przykładem modelu funduszy na poziomie lokalnym i miejskim. Inicjatorem procesu budżetowania partycypacyjnego było *Bradford Vision*, struktura łącząca prywatnych przedsiębiorców, przedstawicieli sektora społecznego i wolontariatu. Rozpoczęty w 2004 roku program „*Clean, Green, Safe Neighborhoods Fund*” pozwolił, podczas dwóch publicznych zgromadzeń, rozdysponować 700 000 £. Środki miały posłużyć najbiedniejszym obszarom miasta, z uwzględnieniem płci, pochodzenia etnicznego i wieku mieszkańców. Przyjęty format zapewniał grupom społecznym możliwość przedstawienia swoich projektów, z których każdy mógł się ubiegać o maksymalnie 10 000 £. Partycypanci oceniali jakość zaprezentowanych projektów w skali od 1 do 10, bazując na ustalonych przez organizatorów kryteriach. Co ważne głosować mogli tylko ci, którzy ubiegali się o pieniądze. Ogółem, aż 2/3 przed-

²⁷ G. Allegretti, C. Herzberg, *Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy*, s. 18 [online], [dostęp: 19 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/reports/newpol/participatory.pdf>>.

²⁸ Strona WWW Participatory Budgeting Unit, *Models of PB* [online], [dostęp: 19 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.participatorybudgeting.org.uk/models>>.

²⁹ Strona WWW Office for National Statistics, *Rise of population in Bradford* [online], [dostęp: 19 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.ons.gov.uk/ons/about-ons/what-we-do/FOI/foi-requests/population/rise-of-the-population-in-bradford/table-1-bradford-components-of-population-change-2001-2010.xls>>.

stawionych projektów uzyskało dofinansowanie³⁰. Proces zakończył się dużym sukcesem, w kolejnych latach został powtórzony. Doświadczenia z Bradford w dużym stopniu ukształtowały sposób myślenia o budżecie partycypacyjnym w Wielkiej Brytanii³¹.

Innym ciekawym przykładem brytyjskiego budżetu partycypacyjnego, jest przypadek Manton w Nottinghamshire. Manton, liczące 7900 mieszkańców³², borykało się z wieloma problemami, z których najważniejsze to przede wszystkim bezrobocie, przestępstwa, antysocjalne zachowania i bardzo niski poziom aktywności obywateli³³. Wierząc, że tylko poprzez zaangażowanie małych lokalnych społeczności w proces decydowania można poprawić sytuację, Sojusz Społeczny Manton wdrożył w kwietniu 2007 roku metody budżetowania partycypacyjnego - projekt „*Voice your Choice*”. Na wsparcie lokalnych projektów przeznaczono 50000 £. Cały proces był otwarty dla wszystkich chętnych mieszkańców. Cykl budżetowania składał się z trzech kroków: społecznej identyfikacji priorytetów, głosowania nad proporcjonalnym podziałem środków dla każdego priorytetu, głosowania nad konkretnymi projektami. W kolejnych latach powtórzono proces a dodatkowo mieszkańcy otrzymali do podziału więcej pieniędzy. Wzrost liczby środków, do 140 000 £, wiązał się z wprowadzeniem obostrzeń dotyczących wnoszonych projektów – musiały skupiać się wokół jednego z pięciu tematów: dzieci i młodzież, bezpieczeństwo społeczne, środowisko, edukacja, zdrowie. W zależności od fazy procesu korzystano z różnych rozwiązań, jak głosowanie online lub pocztą. W 2007 roku zaangażowanych było 300 mieszkańców, w 2008 – 850, a rok później 1500, co jednocześnie stanowi 24 proc. ogółu obywateli miasta³⁴. Pozytywne skutki procesu to między in-

³⁰ *Western participatory practices: observations on experience*, aut.: C. Babcock, E. Brannan, P. Gupta, S. Shah, s. 5 [online], [dostęp: 19 kwietnia 2013], dostępny w Internecie:

<<http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1170428243464/3408356-1194298468208/4357878-1206561986056/BackgroundPaper1-WesternPractices-Version6.pdf>>.

³¹ J. Lerner, J. Hall, *Participatory budgeting: a new tool for democratic decision-making*, s. 3 [online], [dostęp: 19 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.docstoc.com/docs/19677734/participatory-budgeting-a-new-tool-for-democratic-decision%E2%80%90making>>.

³² *Communities in the driving seat: a study of Participatory Budgeting in England – Final report...*, s. 33.

³³ P. Butler, *Loss of funds sinks former pit village's 'big society' plans*, „The Guardian” [online], 7 maja 2012 [dostęp: 22 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.guardian.co.uk/society/2012/may/07/loss-of-funds-sinks-big-society-scheme>>.

³⁴ *Ten years on: the case for participatory budgeting. A review of outcomes delivered via PB projects in the UK*, s. 4-5 [online], [dostęp: 19 kwietnia 2013], dostępny w Internecie:

<<http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/Ten%20Years%20On%20impacts%20paper%20FINAL.pdf>>.

nymi spadek przestępczości o 30 procent oraz wzrost społecznego zaangażowania mieszkańców do 62 proc, przy niemal zerowym na początku. Projekt, z powodu braku środków, zakończył się pod koniec 2011 roku.

Choć punktem odniesienia dla francuskiego budżetu partycypacyjnego jest Porto Alegre, to rozwiązania przyjęte we Francji w wielu aspektach odbiegają od modelowego wzoru. Przede wszystkim mają bardziej konsultacyjny charakter – ostateczne decyzje należą do władz administracyjnych i to także one mogą modyfikować przedłożone propozycje. Sytuację tę można określić jako demokrację sąsiedzką³⁵. Ważnym punktem w rozwoju praktyk partycypacyjnych we Francji było uchwalenie w 2002 roku prawa, nakazującego utworzenie w każdym mieście powyżej 80000 mieszkańców Rad Dzielnicowych. Jednak w większości przypadków Rady pozostawały jedynie organami doradczymi bez większej autonomii i o ograniczonym zakresie działania. Nie istnieją za to żadne dokładne regulacje prawne dotyczące budżetu partycypacyjnego. A jak podaje raport Rady Europy *Legal framework and current practice in member states* wyzwania związane z budżetem partycypacyjnym mają niski priorytet³⁶.

We Francji promocją budżetu partycypacyjnego zajmują się przede wszystkim partie i ugrupowania lewicowe, a także wiele ruchów i stowarzyszeń. Budżet partycypacyjny opiera się na czterech elementach: promocji rządzenia lokalnego, pobudzania spójności społeczeństwa, poprzez łagodzenie konfliktów między różnymi grupami społecznymi, promocji demokracji partycypacyjnej, poprzez angażowanie obywateli w proces tworzenia decyzji i ulepszania dialogu pomiędzy wybranymi reprezentantami a obywatelami³⁷. Wiele samorządów organizuje, w celu dyskusji, lokalne tematyczne zgromadzenia. Mieszkańcy osobiście lub poprzez reprezentantów decydują o podziale pewnej kwoty pieniężnej, z reguły dość niewielkiej, z przeznaczeniem sfinansowania wybranych projektów. Jednakże spotkania takie mają miejsce tylko na najniższym poziomie – nie obejmują całego miasta. Jedną z największych przeszkód w partycypacji jest mała liczba uczestników³⁸.

³⁵ G. Allegretti, C. Herzberg, s. 6.

³⁶ Raport Rady Europy *Legal framework and current practice in member states*, s. 15 [online], [dostęp: 19 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1965487&SecMode=1&DocId=1801348&Usage=2>>.

³⁷ Publikacja Participatory Budgeting Unit *Participatory Budgets In Europe*, s.2 [online], [dostęp: 23 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/Participatory%20Budgets%20in%20Europe.pdf>>.

³⁸ G. Allegretti, C. Herzberg, s. 8.

Grigny to 9-tysięczne miasto³⁹, które z powodzeniem od 2004 roku do dnia dzisiejszego stosuje budżet partycypacyjny. W trwającym osiem miesięcy procesie główną rolę odgrywają następujące struktury partycypacyjne: sześć Rad Dzielnicy (spotkania są dostępne dla wszystkich mieszkańców danej dzielnicy), Rada Młodzieży Miasta (wybrani uczniowie, którzy spotykają się raz na dwa miesiące) i Rada Organizacji Pozarządowych⁴⁰. Cały cykl budżetu partycypacyjnego opiera się na trzech, czterech spotkaniach Rad Dzielnicy, ponadto organizowane są objazdy po dzielnicach, różnego rodzaju panele dyskusyjne, wizytacje w szkołach i wiele innych spotkań. Przedyskutowane i wybrane projekty zostają przedłożone do akceptacji administracji miejskiej, która bada je pod kątem technicznym. Kolejnym ważnym wydarzeniem jest debata, istniejącej od trzech lat, Grupy Roboczej Budżetu Partycypacyjnego i Finansów. Rezultatem całorocznego procesu jest tzw. wieczorne głosowanie, czyli ostateczne głosowanie nad propozycjami projektów. Kilka tygodni po zakończeniu głosowania nad budżetem wybrani urzędnicy, mieszkańcy i przedstawiciele miasta spotykają się na wieczorze nazywanym „powrotem doświadczeń”, który jest podsumowaniem rocznego cyklu. Ogółem w ciągu sześciu lat trwania procesu uczestnicy przedstawili 1150 propozycji, a inwestycje związane z budżetem partycypacyjnym wynoszą 25 proc. wszystkich inwestycji budżetowych w Grigny⁴¹.

W większości przypadków budżety partycypacyjne dotyczą wyłącznie samorządów miejskich, dlatego też szczególny wydaje się być przypadek szkół w regionie Poitou-Charentes, które od 2005 roku stosują to narzędzie. W Licealny Budżet Partycypacyjny zaangażowane były wszystkie 93 publiczne szkoły, a od 2008 roku także prywatne szkoły średnie⁴². Celem Licealnego Budżetu Partycypacyjnego jest zaangażowanie uczniów, rodziców, nauczycieli i pracowników szkolnych w debatę na temat przyszłości szkół. Środki przeznaczone na budżet partycypacyjny stanowią 10

³⁹ Strona WWW Institut national de la statistique et des études économiques, *Populations légales 2010 de la commune – 69096-Bobigny* [online], [dostęp: 22 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/recensement/populations-legales/commune.asp?annee=2010&depc=69096>>.

⁴⁰ Z. Boni, *Budżet partycypacyjny miasta Grigny*, [w]: *Udział obywateli w tworzeniu polityk publicznych. Wybór dobrych praktyk zagranicznych*, red. Z. Boni, E. Rościszewska, Warszawa 2010, s. 60-63 [online], [dostęp: 22 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <http://www.dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl/files/dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl/public/DR_pliki/publikacja.pdf>.

⁴¹ Strona WWW miasta Grigny, *Budget Participatif* [online], [dostęp: 22 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.grigny69.fr/Demopart/Budget-participatif>>.

⁴² M. Ben-Hammo, *Participatory Democracy in Region Poitou-Charentes*, s.3 [online], [dostęp: 22 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.oecd.org/gov/public-innovation/41095800.pdf>>.

proc. całego budżetu liceów, a rocznie partycypanci decydują o przeznaczeniu 10 mln euro⁴³. Proces opiera się na dwóch spotkaniach, prowadzonych przez doświadczonych moderatorów oraz przedstawicieli władz lokalnych. Podczas pierwszego wyjaśniane są reguły funkcjonowania budżetu partycypacyjnego, uczestnicy tworzą małe (około 12-osobowe) grupy robocze, dyskutujące nad propozycjami zmian ulepszającymi codzienne funkcjonowanie placówki⁴⁴. W kolejnych tygodniach zebrane propozycje są analizowane, pod kątem technicznym i możliwości finansowych ich realizacji, przez władze regionalne. Na drugim spotkaniu uczestnicy rozdzielają pomiędzy projekty dziesięć punktów. Lista z projektami, które uzyskały najwięcej głosów jest przekazywana administracji regionu⁴⁵. W przypadku tego rodzaju rozwiązań ważna jest szybka implementacja decyzji, tak aby uczniowie mogli doświadczyć zmian, jeszcze przed ukończeniem szkoły. Każdy cykl budżetowania kończy się trójstronną ewaluacją: niezależnego eksperta, uczestników procesu oraz w trakcie tzw. „dnia ewaluacji uczestniczącej”⁴⁶. O dużej popularności tego narzędzia świadczą mogą liczby, podczas pierwszego roku zaangażowanych było 10702 osoby, w tym ponad 7 tys. uczniów, podczas cyklu 2006/2007 - 14043 osoby (10751 uczniów), a w kolejnym roku liczba uczestników przekroczyła 15 tys.⁴⁷

Niemcy to jedno z państw w Europie z najwyższą liczbą doświadczeń z budżetem partycypacyjnym⁴⁸. W marcu 2010 ponad 140 miast korzystało z tego instrumentu⁴⁹. Partycypacja obywatelska ma tam miejsce na wszystkich możliwych poziomach i w prawie każdym temacie. Ponadto istnieją tradycje w partycypacji budżetowej – mieszkańcy lub osoby płacące podatki mogą zgłosić sprzeciw wobec planowanej ustawy budżetowej, a lokalna rada przed zatwierdzeniem ustawy musi się do niego ustosunkować. Jednak rozwiązanie to jest bardzo rzadko lub wcale nie używane.

⁴³ *From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting, Learning from the South...*, s. 41.

⁴⁴ Z. Boni, *Planowanie budżetów partycypacyjnych w liceach w regionie Poitou-Charentes*, [w]: *Udział obywateli w tworzeniu polityk publicznych. Wybór dobrych praktyk zagranicznych*, red. Z. Boni, E. Rościszewska, Warszawa 2010, s. 64-66 [online], [dostęp: 22 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <http://www.dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl/files/dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl/public/DR_pliki/publikacja.pdf>.

⁴⁵ M. Ben-Hammo, s.3.

⁴⁶ Z. Boni, *Planowanie budżetów partycypacyjnych w liceach w regionie Poitou-Charentes...*

⁴⁷ M. Ben-Hammo, s.4.

⁴⁸ G. Allegretti, C. Herzberg, s. 8.

⁴⁹ J. Franzke, *Best Practice of Participatory Budgeting in Germany - Chances and Limits*, s. 11. [online], [dostęp: 22 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <<http://pl.scribd.com/doc/134848451/Best-Practice-of-Participatory-Budgeting-in-Germany>>.

Budżet partycypacyjny w Niemczech jest widziany przede wszystkim jako narzędzie służące rozwiązaniu kryzysu w samorządach - poprawy efektywności działania, większej demokratyzacji, wzmocnienia relacji między rządzącymi i obywatelami. Z istniejących sześciu modeli budżetu partycypacyjnego niemieckie samorządy korzystają przede wszystkim z modelu konsultacji finansów publicznych (na przykład miasta: Hilden, Rheinstetten, Emsdetten) i partycypacji sąsiedzkiej (Berlin-Lichtenberg, Berlin-Marzahn-Hellersdorf)⁵⁰. Można także wyróżnić trzy etapy budżetu partycypacyjnego:

- informacyjny – mieszkańcy otrzymują informacje dotyczące dochodów i wydatków budżetowych,
- konsultacyjny – mieszkańcy, poprzez publiczne zgromadzenia, biorą udział w konsultacjach dotyczących priorytetów,
- podsumowujący – władze samorządowe przedstawiają ostateczną wersję budżetu zatwierdzoną przez radę⁵¹.

Podmiotami w dużej mierze odpowiadającymi za rozwój idei budżetowania partycypacyjnego są pozarządowe organizacje, takie jak: stowarzyszenie Kommune Gemeinschaftsstelle, Fundacja Bertelsmanna, Fundacja Hansa Böcklera oraz Konfederacja Niemieckich Związków Zawodowych. Utworzyli oni razem projekt „Miasta Przyszłości”, istniejący od 1998 do 2002, który wspierał reformy. Pierwszy duży projekt budżetu partycypacyjnego rozpoczęto w 2000 roku w sześciu miastach Północnej Nadrenii-Westfalii: Castrop-Rauxel, Hamm, Hilden, Mannheim nad Renem, Vlotho, Emsdatten. Cztery lata później z braku funduszy zatrzymano proces w czterech miastach i jedynie Emsdetten oraz Hilden kontynuują go do dziś. W międzyczasie coraz więcej samorządów wprowadzało podobne rozwiązania, inicjowane zarówno przez władze administracyjne jak i samych mieszkańców. Podobnie jak w innych państwach najpoważniejszymi przeszkodami są niewystarczające środki i niska aktywność obywateli. Ciekawą zaś kwestią jest to, iż większość niemieckich budżetów partycypacyjnych odwołuje się raczej do doświadczeń nowozelandzkiego Christchurch (uznanego w 1993 roku za najlepszy model „dobrej administracji”) niż Porto Alegre⁵².

W Berlinie, 3,5-milionowej⁵³ stolicy Niemiec, debata skutkująca wprowadzeniem budżetu partycypacyjnego zaczęła się już w 2000 roku. Dwa lata później za-

⁵⁰ Tamże, s. 4.

⁵¹ Publikacja Participatory Budgeting Unit *Participatory Budgets in Europe*, s. 3.

⁵² G. Allegretti, C. Herzberg, s. 9.

⁵³ Strona WWW Statistik Berlin-Brandenburg, *Amt für Statistik Berlin-Brandenburg* [online], [dostęp: 24 kwietnia 2013], dostępny w Internecie: <http://www.statistik-berlin-brandenburg.de//Publikationen/OTab/2013/OT_A01-01-00_124_201210_BE.pdf>.

wiązano grupę „Budżet Partycypacyjny Berlin”, która zajęła się opracowaniem koncepcji budżetu partycypacyjnego dla berlińskich dzielnic. Inicjatywa uzyskała szerokie poparcie ze strony zarówno polityków, jak i środowisk naukowych. Po początkowej porażce pilotażowego projektu, budżet partycypacyjny został w 2006 roku wprowadzony w dzielnicy Berlina – Lichtenberg (wprowadzono go także w dzielnicy Hellersdorf-Marzahn), zamieszkałej przez 268031 mieszkańców⁵⁴.

Budżet dzielnicy jest w ponad 80 proc. zależny od budżetu miasta, pozostała część środków pochodzi od rządu federalnego lub ze źródeł własnych. Proces rozpoczyna rada dzielnicy informując mieszkańców o tym, których usług powinny dotyczyć inwestycje, do kogo są skierowane i jaka kwota pieniędzy jest dostępna do podziału. Najważniejszą rolę w toku prac nad budżetem partycypacyjnym odgrywają cztery organy: zespół zarządzania projektami, koordynujący pracę wewnątrz administracji dzielnicy, kierownictwo komitetów – centralny organ decyzyjny, zespół projektowy i zespół redakcyjny, który bada i przetwarza zgłoszone przez mieszkańców sugestie⁵⁵. W międzyczasie powołano także Komitet Budżetu Obywatelskiego, który jest odpowiedzialny za czuwanie nad postępami w projekcie oraz kontakty z radą dzielnicy.

W procesie budżetowania partycypacyjnego mieszkańcy mogą korzystać z kilku wariantów składania propozycji i komentarzy, oprócz tradycyjnych spotkań mieszkańców (trzydzieści – po jednym z w każdym z osiedli), sugestie można przedstawiać także w formie pisemnej, jednak największym zainteresowaniem cieszy się forma elektroniczna. W 2009 roku aż 60 proc. uczestników w celu przesłania swoich propozycji skorzystało z Internetu. Mieszkańcy wybierają projekty poprzez głosowanie, podczas którego rozdzielają pięć punktów dla konkretnych propozycji, i tym samym tworzą hierarchiczną listę priorytetów. Ważnym narzędziem używanym w procesie budżetowania jest kalkulator budżetowy, który przedkłada propozycje mieszkańców na konkretne dane liczbowe.

Mieszkańcy Lichtenberg co roku decydują o alokacji około 31 mln euro, co stanowi 6 proc. całego budżetu dzielnicy. Średnio na przestrzeni pięciu lat liczba uczestników wynosiła ponad 3500 tysięcy osób. Według słów burmistrza, w 2009 roku ponad 90 proc. propozycji mieszkańców zostało wdrożonych. Przypadek dzielnicy Lichtenberg uznawany jest za jedną z najlepszych praktyk partycypacyjnych w Niemczech⁵⁶.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ J. Franzke, s. 18.

⁵⁶ J. Franzke, J. Shkabatur, *passim*.

IV. Przykłady budżetu partycypacyjnego w Polsce

Idea budżetu partycypacyjnego nie ominęła i Polski. Co prawda polskie samorządy interesują się nim od niedawna, ale można już wskazać kilka rozwiniętych i sprawnie funkcjonujących przykładów budżetowania partycypacyjnego. W polskim prawie nie ma bezpośrednich regulacji dotyczących tworzenia budżetów partycypacyjnych, aczkolwiek z różną intensywnością trwają prace legislacyjne - zajmował się tym na przykład Parlamentarny Zespół ds. Polityki Miejskiej⁵⁷. Najprawdopodobniej jednak, jakiegokolwiek umocowania ustawowe budżetów obywatelskich nie prędko się pojawiają, o czym mówił Minister Administracji i Cyfryzacji – Michał Boni. Gdyż, jak stwierdza przed wypracowaniem systemowych rozwiązań, konieczne jest większe upowszechnienie tej metody partycypacji⁵⁸. Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych opiera się więc na zapisach dotyczących partycypacji obywateli, a w szczególności dotyczących konsultacji. Wprowadzając konsultacje wystarczy, że rada i prezydent lub burmistrz ustalą z mieszkańcami, poprzez dżentelmeńską umowę, że jej rezultaty będą w praktyce wiążące, dzięki czemu konsultacje w sprawie budżetu miejskiego przekształcają się w budżet obywatelski⁵⁹. Inne podstawy dla funkcjonowania budżetów partycypacyjnych daje ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie poprzez zapis o tzw. inicjatywie lokalnej, która jest formą współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej⁶⁰. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego.

Budżet partycypacyjny z roku na rok staje się coraz bardziej popularny i coraz chętniej wykorzystywany w samorządach. Budżetowanie partycypacyjne stosowano

⁵⁷ M. Juszczak, *Budżet partycypacyjny zagwarantowany ustawą?*, „Strefa NGO” [online], 7 marca 2013 [dostęp: 15 grudnia 2012], dostępny w Internecie: <<http://www.strefango.pl/wa%C5%BCne/343-bud%C5%BCet-partycypacyjny-zagwarantowany-ustaw%C4%85>>.

⁵⁸ M. Boni, *Jak najmniej regulacji, jak najwięcej społecznego zaufania*, rozm. przepr. M. Borowska, M. Władyka „ngo.pl” [online] 21 lutego 2013 [dostęp: 26 maja 2013], dostępny w Internecie: <<http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/845928.html>>.

⁵⁹ M. Gerwin, *Dlaczego budżet obywatelski?*, „Animacja Życia Publicznego. Analizy i rekomendacje” nr 1 (6)/2012, s. 36-39 [online], [dostęp: 12 maja 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.decdujmyrazem.pl/files/azp6.pdf>>.

⁶⁰ B. Bator, *Wyczekiwany budżet, niechciana inicjatywa*, „Instytut Obywatelski” [online], 13 listopada 2012 [dostęp: 12 maja 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.instytutobywatelski.pl/11411/komentarze/wyczekiwany-budzet-niechciana-inicjatywa>>.

na przykład w Sopocie, Poznaniu, Płocku, Rybniku, Karpaczu, Elblągu, Zielonej Górze, Gorzowie Wielkopolskim. Na poziomie dzielnicowym pojawił się w Łodzi i w gdańskiej dzielnicy Wrzeszcz Dolny. Dzięki inicjatywie pod nazwą Szkoła Partycypacji prowadzonej przez Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS budżet obywatelski wprowadzono w 10 szkołach w Kielcach i Rybniku⁶¹.

W 2011 roku, dzięki długotrwałym staraniom Sopockiej Inicjatywy Rozwojowej, radni miasta Sopot (38584 mieszkańców⁶²) przyjęli uchwałę o przeznaczeniu 1 proc. z budżetu miasta na projekt zwany budżetem obywatelskim⁶³. W ciągu dwóch lat funkcjonowania mieszkańcy rozdysponowali prawie 9 mln zł. W kwietniu 2013 roku rozpoczęła się kolejna, trzeci już edycja budżetu obywatelskiego w Sopocie.

W maju 2011 roku rada miasta uchwaliła rezolucję w sprawie wprowadzenia budżetu partycypacyjnego w Sopocie. Ustalono, że na ten cel przeznaczonych będzie 3 mln zł, czyli 1 proc. miejskiego budżetu⁶⁴. W celu ustalenia szczegółowych zasad funkcjonowania budżetu powołano Komisję Rady Miasta Sopotu ds. Budżetu Obywatelskiego. Komisja ustaliła, że prawo złożenia projektu będą posiadać osoby prywatne - mieszkańcy, instytucje publiczne z siedzibą w Sopocie lub realizujące swoje zadania na terenie miasta i Urząd Miasta⁶⁵. Etap zgłaszania projektów rozpoczyna się w czerwcu⁶⁶. Każdy z projektów może trafić na jedną z pięciu list – listę projektów ogólnomiejskich lub jedną z czterech list okręgowych. Do sfinansowania kwalifikuje się pierwszych pięć, sześć projektów z najwyższą liczbą głosów na każdej z list. Po zakończeniu etapu składania wniosków następuje ich weryfikacja, przez Komisję ds. Budżetu Obywatelskiego, pod względem możliwości realizacji. Zatwierdzone projekty są przedstawiane na spotkaniach z mieszkańcami i publikowane na stronie internetowej Urzędu Miasta. Także w tym czasie do każdego gospodar-

⁶¹ G. Makowski, *Biuletyn Kompas – budżet partycypacyjny w szkołach*, Instytut Spraw Publicznych [online], 11 grudnia 2012 [dostęp: 17 maja 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.isp.org.pl/aktualnosci,1,1172.html>>.

⁶² Raport Głównego Urzędu Statystycznego, *Stan i struktura ludności...*

⁶³ *Sopocka rezolucja w sprawie budżetu partycypacyjnego* [online], strona WWW Sopockiej Inicjatywy Rozwojowej [dostęp: 17 maja 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.sopockainicjatywa.org/2011/04/30/sopocka-rezolucja-w-sprawie-budzetu-obywatelskiego/>>.

⁶⁴ Uchwała Nr IV/12/2011 Rady Miasta Sopotu z dnia 28 stycznia 2011 roku.

⁶⁵ *Zasady budżetu obywatelskiego w Sopocie w 2013 r.* [online], [dostęp: 17 maja 2013], dostępny w Internecie: <sopot.pl/eGmina/pl/cityzone/Publikacje/Biezace_informacje/biezace_download/zasady_budzetu_obywatelskiego2013.doc>.

⁶⁶ *Bieżące informacje* [online], strona WWW Gminy Miasta Sopot [dostęp: 17 maja 2013], dostępny w Internecie: <http://www.sopot.pl/eGmina/pl/cityzone/Publikacje/Biezace_informacje/modules/events/0012.html>.

stwa domowego w mieście powinna zostać wysłana karta do głosowania, którą w ustalonym w harmonogramie terminie mieszkańcy mogą wypełnić i zostawić wyznaczonym punkcie lub przesłać drogą elektroniczną. Ostatecznie projekty z najwyższą liczbą głosów zostają przedłożone prezydentowi, który zamieszcza je w projekcie budżetu miasta.

W pierwszym roku funkcjonowania budżetu obywatelskiego złożonych zostało ponad 500 propozycji inwestycji oraz uwag dotyczących budżetu⁶⁷. W procesie udział wzięło około 3000 mieszkańców, a do Urzędu wpłynęło 2448 wypełnionych ankiet, w tym 136 przesłano za pomocą Internetu⁶⁸. Zwyciężyły m.in. projekty dotyczące segregacji odpadów komunalnych, dofinansowania schroniska dla zwierząt, remontu ulic, placów zabaw⁶⁹.

Podczas przygotowań do nowego cyklu 2012/2013 zwiększono kwotę przeznaczoną do rozdysponowania przez mieszkańców. Ustalono, że w 2013 roku budżet obywatelski wyniesie nie mniej niż 4 mln zł, z czego każdy z okręgów ma gwarantowane 500 tys. zł. W 2012 roku mieszkańcy wypełnili 1564 ankiet, w tym 370 przesłano drogą elektroniczną⁷⁰.

Sopot jest pierwszym miastem w Polsce, które zaadaptowało metody budżetowania partycypacyjnego w skali ogólnomiejscowej. Sam proces budżetu obywatelskiego od początku budził wiele kontrowersji, sprzeczności i wywoływał dyskusję. Nie jest jeszcze w pełni ugruntowany, o czym świadczą coroczne zmiany w zasadach, ale na pewno stanowi ważny punkt w procesie stanowienia miejskiego budżetu.

Poznań, zamieszkały przez 5,5 mln osób⁷¹, w 2012 roku dołączył do grona miast stosujących budżetowanie partycypacyjne. Władze Poznania zdecydowały o przekazaniu 10 mln zł (0,4 proc. budżetu miasta) do dyspozycji mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego. Cały proces podzielono na cztery etapy: 1) zgłaszanie przez mieszkańców propozycji projektów i zadań do budżetu, 2) weryfikacja

⁶⁷ *Bieżące informacje* [online], strona WWW Miasta Sopot [dostęp: 17 maja 2013], dostępny w Internecie: <http://www.sopot.pl/eGmina/pl/cityzone/Publikacje/Biezace_informacje/modules/events/009.html>.

⁶⁸ *Bieżące informacje* [online], Strona WWW Miasta Sopot [dostęp: 17 maja 2013], dostępny w Internecie: <http://www.sopot.pl/eGmina/pl/cityzone/Publikacje/Biezace_informacje/modules/events/0010.html>.

⁶⁹ <http://bip.umsopot.nv.pl/?id=15&content=1260&page=1>

⁷⁰ *Bieżące informacje* [online], strona WWW Gminy Miasta Sopot [dostęp: 17 maja 2013], dostępny w Internecie: <http://www.sopot.pl/eGmina/pl/cityzone/Publikacje/Biezace_informacje/modules/events/0018.html>.

⁷¹ Raport Głównego Urzędu Statystycznego, *Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2011 roku, stan w dniu 31 XII 2011* [online], [dostęp: 17 maja 2013], dostępny w Internecie: <http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/l_ludnosc_stan_struktura_31_12_2011.pdf>.

propozycji i ustalenie ostatecznej listy projektów, 3) głosowanie, 4) wpisanie zwycięskich projektów do projektu budżetu miasta na następny rok⁷².

Prawo zgłaszania projektów przyznano mieszkańcom Poznania, radnym i instytucjom oraz organizacjom pozarządowym, działającym na terenie miasta. Wnioski mogą dotyczyć wyłącznie inwestycji ogólnomiejskich. Wraz ze zgłoszeniem projektu należy przedstawić szacunkowy kosztorys. Organizatorzy określili też szereg merytorycznych kryteriów: możliwość realizacji, wartość społeczna, koszt nie przekraczający 10 mln zł, możliwość zabezpieczenia w budżecie na kolejne lata ewentualnych kosztów, które projekt będzie generował w przyszłości, ponadlokalne znaczenie projektów. Do głosowania uprawnieni byli wszyscy obywatele miasta, posiadający czynne prawa wyborcze⁷³.

Pierwsza edycja budżetu obywatelskiego cieszyła się dość sporym powodzeniem – wzięło w niej udział ponad 20 tys. mieszkańców. Zgłoszono 343 pomysły dotyczące 265 projektów, na łączną kwotę 402,5 mln zł⁷⁴. Tematyka projektów skupiona była wokół dróg, ścieżek rowerowych, budowy chodników, terenów zielonych, sportu i rekreacji, pomocy społecznej⁷⁵. Najwięcej, bo 45 proc. głosów zostało oddanych za pomocą Internetu, 30,5 proc. kart do głosowania zebrali ankieterzy w punktach konsultacyjnych, a 24,5 proc. wpłynęło do punktów informacyjnych w budynkach Urzędu Miasta Poznania⁷⁶. Z budżetu partycypacyjnego zdecydowano się także skorzystać w następnym roku. Nowatorskim pomysłem jest przyznanie prawa do głosowania studentom niezameldowanym w Poznaniu⁷⁷. Istnieje także możliwość ponownego składania wniosków, które nie wygrały w poprzedniej edycji budżetu obywatelskiego⁷⁸.

⁷² *Poznański budżet obywatelski 2013* [online], strona WWW Miasta Poznań [dostęp: 25 maja 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.poznan.pl/mim/main/poznanski-budzet-obywatelski-2013,p,15574,23652,23653.html>>.

⁷³ *Poznański budżet obywatelski 2013...*

⁷⁴ *Informacje na temat realizacji budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) w gminie* [online], [dostęp: 25 maja 2013], dostępny w Internecie: <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/11/PO-ZNAN_tabela.pdf>.

⁷⁵ *Wyniki głosowania* [online], strona WWW Miasta Poznań [dostęp: 25 maja 2013], dostępny w Internecie: <<http://www.poznan.pl/mim/main/wyniki-glosowania,p,15574,23652,23839.html>>.

⁷⁶ Tamże.

⁷⁷ *Poznań. Druga edycja budżetu obywatelskiego*, „Wyborcza.biz”, [online], dostęp: 25 maja 2013], dostępny w Internecie: <http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,13921342,Poznan__Druga_edycja_budzetu_obywatelskiego.html>.

⁷⁸ *Poznański budżet obywatelski 2014* [online], strona WWW Miasta Poznań, [dostęp: 25 maja 2013], dostępny w Internecie: <<http://m.poznan.pl/mim/mobile/wiadmag/news.html?co=print&instance=1016&id=61288>>.

Budżet obywatelski w Poznaniu można bez wątpienia określić jako udany sposób aktywizacji mieszkańców. W pierwszej edycji wzięło udział 20 tys. obywateli, co jak pokazują inne przypadki jest dość sporą liczbą. Dodatkowym atutem poznańskiego budżetu partycypacyjnego jest zaangażowanie i pozytywny stosunek władz samorządowych, a zwłaszcza prezydenta Poznania.

Tomasz Srokowski

Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowo-Wschodniej na przykładzie Republiki Czeskiej i Rumunii

I. Uwagi wstępne

Transformacja ustrojowa w Europie Środkowo-Wschodniej była niewątpliwie bardzo ważnym wydarzeniem w historii wielu krajów. Wszystko stało się po upadku Związku Radzieckiego w 1989 r. Tytułowe dwa państwa których przemianę postaram się przybliżyć, były w strefie wpływów ZSRR w latach 1945-1989.

System socjalistyczny w tej części Europy stracił swoje znaczenie poprzez niewydolność i państwa musiały szukać nowej drogi, która dałaby stabilizację, co niewątpliwie wiąże się z jego bezpieczeństwem. Państwo niestabilne politycznie może być narażone na pewne obce wpływy i moc stracić suwerenność. W przypadku tych państw wielką szkodą byłoby utracenie tej suwerenności zaraz po jej odzyskaniu.

Postaram się prześledzić procesy zachodzące w tych państwach od 1989 roku po dzień dzisiejszy i ocenić w jakim stopniu przebiegła przemiana. Ważne będą decyzje, które były podejmowane przez te państwa. Każde państwo, ze względu na swoją różnorodność, wybrało różne drogi do nowego ustroju czyli demokracji. Przez ostatnie dwadzieścia lat wiele rzeczy uległo zmianom wewnętrznym jak i zewnętrznym.

II. Republika Czeska

Po zakończeniu I wojny światowej w 1918 roku powstała Republika Czecho-słowacka.

We wrześniu 1938 roku na skutek postanowień Traktatu Monachijskiego państwo przestało istnieć¹. Po zakończeniu II wojny światowej w 1945 r. Czechosłowacja

¹ E. Gdulewicz, *Republika Czeska*, [w]: *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2005, s. 65-97.

cja weszła w strefę wpływów ZSRR, razem z innymi państwami tej części Europy. 9 maja nastąpiło przyjęcie Konstytucji Republiki Czechosłowackiej przez Konstytucyjne Zgromadzenie Narodowe. Nawiązywała ona do rozwiązań z czasów I Republiki. 11 Listopada 1960 roku uchwalono Konstytucję, która wyrażała socjalizm na płaszczyźnie państwowej i społecznej.

Próba wprowadzenia zasad demokracji podczas Praskiej Wiosny zakończyła się niepowodzeniem poprzez interwencję wojsk Układu Warszawskiego. Związek Radziecki był przekonany o racji swojego postępowania, tłumacząc to dbaniem o interesy w swojej strefie wpływów.

Bardzo ważnym wydarzeniem była Aksamitna Rewolucja w 1989 roku, doprowadziła ona do obalenia systemu demokracji ludowej. Poprzez organizację strajków przez Forum Obywatelskie, które można porównać z Polską Solidarnością wywalczono wiele korzyści. Vaclav Havel jako jeden z założycieli forum wyszedł z żądaniami, które opowiadały się za legalizacją ich związku, usunięciem ze stanowisk ludzi którzy byli odpowiedzialni za kryzys oraz rozszerzeniem swobód obywateli. Z początku komuniści wraz z premierem Adamcem nie zgadzali się na zmiany, lecz po wydarzeniach w innych krajach (rozpoczęcie procesu transformacji ustrojowej w Polsce), I sekretarz KPZR Michaił Gorbaczow potępił agresję wojsk Układu Warszawskiego. Niektórzy uważają, że było to nieoficjalnym przyzwoleniem Gorbaczowa na zmiany. Niespodziewanie 7 grudnia premier Adamec ustąpił ze stanowiska szefa rządu, zaś 29 grudnia Vaclav Havel został mianowany na prezydenta. Powszechnie uważa się tamten dzień za upadek komunizmu w Czechosłowacji².

Wkrótce zaczął powstawać nowy ład polityczny. Po upadku Związku Radzieckiego w 1989 roku nastąpiła polityczna odwilż polityczna. W miejsce komunistycznego prezydenta Gustáva Husáka, który rządził od 1975 roku, nominowano członka Karty 77 Vaclava Havla. Właśnie za prezydentury Havla możemy zaobserwować cały proces transformacji systemowej.

Po rozpadzie Czechosłowacji rozpoczęto prace, dzięki którym 16 grudnia 1992 roku uchwalono konstytucję. Weszła ona w życie wraz z powstaniem już autonomicznego państwa 1 stycznia 1993 roku. W skład konstytucji wchodzi *Karta podstawowych praw i wolności* którą uchwalono 9 stycznia 1991 roku i zasady będące wcześniejszymi postanowieniami konstytucyjnymi.

W skład obecnej konstytucji wchodzi:

Preambuła

Rozdział I – Zasady podstawowe

² <http://www.historia.net.pl/news,86.html>

Rozdział II – Władza ustawodawcza

Rozdział III – Władza wykonawcza: Prezydent Republiki, Rząd

Rozdział IV – Władza sądownicza: Sąd Konstytucyjny, Sądy

Rozdział V – Najwyższy Urząd Kontroli

Rozdział VI – Czeski Bank Narodowy

Rozdział VII – Samorząd terytorialny

Rozdział VIII – Postanowienia przejściowe i końcowe

Konstytucja wskazuje na państwo demokratyczne, które działa w poszanowaniu wolności praw człowieka i obywatela. Źródłem władzy są obywatele którzy posiadają bierne lub czynne prawo wyborcze³.

Dwuizbowy parlament Czech składa się z Izby Poselskiej i Senatu. Izba Poselska składa się z 200 posłów, którzy są wybierani na 4-letnią kadencję. W skład Senatu wchodzi 81 senatorów wybieranych na 6 lat, gdzie co 2 lata 1/3 składu ulega zmianie. Wybory do obydwu izb odbywają się w okresie między 30 dniami przed upływem kadencji a dniem jej upływu. Nie można łączyć funkcji posła i senatora razem z urzędem Prezydenta, sędziego lub innych określonych w ustawie. Ślubowanie odbywa się podczas pierwszego posiedzenia.

W przypadku objęcia konkretnego urzędu m.in. Prezydenta, mandat posła lub senatora wygasa. Wygasać może również w przypadku odmowy złożenia ślubowania, upływu kadencji, zrzeczenia się mandatu, utraty prawa wybieralności, rozwiązania Izby Poselskiej (dotyczy tylko posłów).

Prezydent jako organ władzy wykonawczej jest głową państwa. Do 2012 r. prezydent wybierany był przez parlament podczas wspólnego posiedzenia obu izb, jednak głosowały one oddzielnie. Kadencja trwa 5 lat i urząd ten może sprawować jedna osoba maksymalnie dwie kadencje. Prawo bierne posiadała osoba mająca prawo wybieralności do Senatu. Kandydata mogło zgłosić 10 posłów lub 10 senatorów. Wybrany kandydat musiał uzyskać ponad połowę głosów wszystkich posłów i senatorów. Na wniosek senatu prezydent może być postawiony przed Sądem Konstytucyjnym za zdradę stanu⁴. Od 2012 r. prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych.

Premier Republiki Czeskiej mianowany jest przez Prezydenta. Musi on również uzyskać wotum zaufania w Izbie Poselskiej. Gdy nie dochodzi to do skutku dwukrotnie premiera wskazuje przewodniczący Izby Poselskiej. Wotum nieufności

³ Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992r. (<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html>)

⁴ D. Skrzypiński, *Parlamenty krajów Europy środkowej i wschodniej – Relacje pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą*, [w]: *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej – Perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2006, s. 204.

dla rządu może zgłosić 50 posłów, lecz przegłosować to musi większość ogólnej liczby posłów⁵.

Zgodnie z zasadami konstytucyjnymi władzę sądowniczą wykonują niezależne sądy. Ich bezstronność nie może być ograniczana. Nie może być wbrew swojej woli przeniesiony do innego sądu.

Sąd konstytucyjny jest organem sądu który dba o ochronę konstytucji. W jego skład wchodzi 15 sędziów którzy pełnią funkcję przez 10 lat. Sędzia konstytucyjny składa ślubowanie na ręce prezydenta. Może on być pociągnięty do odpowiedzialności jedynie za zgodą Senatu, zaś zatrzymać sędziego wolno tylko w przypadku schwytania na gorącym uczynku. Sąd konstytucyjny orzeka m.in. w sprawach uchylenia ustaw, oskarżeniu Prezydenta, badaniu zgodności z Konstytucją, sporach między organami państwowymi a samorządem terytorialnym.

Sądy o których mowa od art. 90 Konstytucji, chronią prawo głoszone przez ustawę i tylko one mogą orzekać o winie i karze. Sędziego mianuje Prezydent na czas nieograniczony. Mianowana może być osoba o nieskazitelnym opinii, posiadająca wykształcenie prawnicze. W ustawie określono w jakich składach sędziowie orzekają. Sędziowie muszą orzekać zgodnie z ustawą i w przypadku stwierdzenia niezgodności ustawy z konstytucją sprawa kierowana jest do sądu konstytucyjnego.

System partyjny Czech odznacza się pełnym pluralizmem z podziałem na lewicę i prawicę. Jako jedno z niewielu państw w Czechach możemy spotkać się z partią komunistyczną co np. w Polsce jest sytuacją nielegalną. W ustawie o partiach politycznych, znalazły się wszelkie regulacje dotyczące powstawania partii. Wśród partii politycznych możemy wyróżnić: Czeską Partia Socjaldemokratyczna ČSSD, Obywatelską Partia Demokratyczna, Partię Komunistyczną Czech i Moraw, Chrześcijańsko Demokratyczną Unię, Unię Wolności – Unię Demokratyczną.

III. Rumunia

Po II wojnie światowej Rumunia tak samo jak m.in. Polska została przyłączona do strefy proradzieckiej. Aktualnie panujący tam król Michał I wszelkimi sposobami próbował sprzeciwiać się komunistom. Żadne z jego działań jednak nie pomagały i postanowił uniemożliwić swoim przeciwnikom działania poprzez niepodpisywanie przedkładanych mu dekretów. Niestety na nic się to zdało dlatego, że komuniści włączyli w szeregi rządu swoich reprezentantów i zorganizowano demokratyczne wybory co skończyło się klęską króla.

⁵ Tamże

Niedługo po tym Michał I został zmuszony do abdykacji, gdzie jednocześnie parlament uchylił konstytucję z 1938 roku. Ustrój demokracji ludowej wprowadziła przejściowa Konstytucja z 13 kwietnia 1948 roku. 12 września 1952 roku uchwalono pełną Konstytucję, która była wzorowana jak w innych krajach satelickich na Konstytucji ZSRR z 1936 roku. Kolejną ustawę zasadniczą wprowadzono 21 sierpnia 1965 roku, gdzie państwo otrzymało nową nazwę, a mianowicie Socjalistyczna Republika Rumunii.

Wszystko to doprowadziło do pełnej przemiany wewnętrznej państwa. Na każdej płaszczyźnie zapanował system komunistyczny, przywódca Rumuńskiej Partii Komunistycznej skupiał w swoich rękach władzę dyktatorską, stosował totalitarne metody i automatycznie pełnił funkcję prezydenta państwa⁶.

Po śmierci Gheorghiu-Deja w 1965 roku, na I sekretarza partii desygnowano N. Ceaușescu. Preferował on formę dyktatury. Aby zyskać w oczach obywateli zaczął rozliczać z nadużyć ekipę rządzącą swego poprzednika, rehabilitując ludzi niewinnie skazanych. Wszystkie te propagandowe działania miały jednak drugie oblicze, ponieważ kontynuował politykę Gheorghiu-Deja.

Cel został jak najbardziej osiągnięty, ponieważ zdobył on przychyłność państw zachodnich. Dodatkowo zyskał, kiedy nie wyraził zgody interwencji Rumunii na Czechosłowację wraz z państwami Układu Warszawskiego.

Kraj pod kierownictwem dyktatora w pewnym momencie zaczął podupadać. Pogłębiający się kryzys gospodarczy, wszelkie niezadowolenia społeczeństwa z racji m.in. braku żywności coraz bardziej zaczął dawać o sobie znać.

Wszelkie działania dyktatora osiągnęły swój kres. W grudniu 1989 roku doszło do rewolucji. W Timișoarze doszło do demonstracji, gdzie można było zaobserwować rzeczywistą sytuację wewnętrzną kraju, przekonały się również kraje zachodnie. W końcu po kilkodniowych protestach i kilku ucieczkach Ceaușescu został zatrzymany wraz z małżonką przez policję i przekazany wojsku. 25 grudnia sąd wojskowy podczas spektakularnego procesu skazał przywódcę Rumunii oraz jego małżonkę na rozstrzelanie.

System polityczny Rumunii ewoluował w system parlamentarno - gabinetowy. Władza ustawodawcza składa się z Izby Deputowanych i Senatu, obydwa organy wybiera się na 4-letnią kadencję w wyborach powszechnych, bezpośrednich i równych (kadencja może być przedłużona w szczególnych przypadkach m.in. wojny lub katastrofy). Izba Deputowanych składa się 315 członków. Liczbę deputowanych

⁶ W. Skrzydło, *Republika Rumunii*, [w]: *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2005, s. 156.

i senatorów określa ustawa wyborcza, proporcjonalnie do liczby ludności kraju. Wybory muszą odbyć się w ciągu 3 miesięcy po zakończeniu kadencji, nowo wybrany parlament musi się zebrać najpóźniej 20 dni po wyborach. Kadencja trwa aż do zebrania nowego Parlamentu, w tym samym czasie nie wolno poddawać zmianom konstytucji, również nie mogą być uchwalane i zmieniane ustawy organiczne, a wszelkie decyzje mogą być podejmowane tylko przez nowy Parlament. Izby uczestniczą w posiedzeniach oddzielnych i wspólnych⁷. Każda izba posiada swoje prezydium, na czele stoi przewodniczący wybierany na czas kadencji parlamentu. Występują komisje stałe, śledcze i nadzwyczajne, obydwie izby mogą powołać komisję wspólną. Do parlamentu dodatkowo możemy zaliczyć grupy parlamentarne tworzone przez partie polityczne. Ustawy konstytucyjne zatwierdzane są przez co najmniej $\frac{3}{4}$ liczby deputowanych i senatorów.

Prawo inicjatywy ustawodawczej posiadają: rząd, deputowani i senatorzy oraz 250 tys. obywateli, jednak liczba tych obywateli musi pochodzić z $\frac{1}{4}$ województw, zaś w każdym z nich musi zamieszkiwać co najmniej 10 tys. osób. Projekty obywateli nie mogą dotyczyć finansów, spraw międzynarodowych, amnestii i ułaskawienia. Projekty uchwalane przez izbę są doręczane do drugiej izby, jeśli nie zostanie uznany to wraca do izby z której wyszedł, w razie wątpliwości jest możliwość skorzystania z komisji mediacyjnej. W przypadku braku porozumienia odbywa się wspólne spotkanie Izby Deputowanych i Senatu. Kiedy jest zgoda projekt trafia do rąk prezydenta i ma 20 dni na kontrasygnatę, może odmówić promulgacji tylko raz dla jednej ustawy. Parlament może głosować ponownie bądź też poddać decyzję pod Sąd Konstytucyjny w celu stwierdzenia zgodności z Konstytucją. Wniosek o sprawdzenie może zgłosić: prezydent, rząd, sąd najwyższy, przewodniczący którejś z izb parlamentarnych lub 50 posłów bądź 25 senatorów. W przypadku zgodności prezydent ma 10 dni na podpisanie dokumentu. Następnie $\frac{2}{3}$ deputowanych i senatorów muszą poprzeć projekt i w tym momencie prezydent nie ma innego wyjścia jak tylko podpisać ustawę. Rumuński parlament wg swojej funkcji kreacyjnej powołuje Rzecznika Praw Obywatelskich i dyrektora Rumuńskiej Służby Informacyjnej. Tworzy również Najwyższą Radę Sądowniczą, Izbę Obrachunkową i Sąd Konstytucyjny. Wszyscy parlamentarzyści chronieni są immunitetem, dzięki czemu nie mogą być zatrzymywani i aresztowani - wyjątek stanowi zatrzymanie na gorącym uczynku, również nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za głosowanie i wyrażanie swoich opinii⁸.

⁷ Konstytucja Rumunii (<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rumunia-3.html>)

⁸ W. Bryndas, *Rumunia*, [w]: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Katowice 2005, s. 300-304.

Wybory na urząd Prezydenta odbywają się w tym samym czasie kiedy są wybory do parlamentu. Ze względu na system semi-prezydencki (zapożyczony wraz z innymi rozwiązaniami z Francji) prezydent posiada duże pole działania. Prezydent jest chroniony przez immunitet, lecz można zawiesić urząd przez minimum 1/3 ustawowej liczby deputowanych i senatorów. Działanie to musi być skonsultowane z Trybunałem Konstytucyjnym. W przypadku przegłosowania wniosku, w ciągu 30 dni musi odbyć się referendum aby w pełni odwołać prezydenta z zajmowanego urzędu. W przypadku zarzutu zdrady, wniosek o odwołanie musi być poparty 2/3 głosów obydwu izb, natomiast proces sądowy odbywa się przed Sądem Najwyższym.

Rząd wedle swego programu przyjętego przez parlament, organizuje politykę wewnętrzną i zewnętrzną kraju i kieruje administracją publiczną. Rząd złożony jest z premiera, który jest desygnowany przez prezydenta, ministrów i innych członków określonych w ustawie organicznej. Funkcja rządowa nie może być połączona z żadnym stanowiskiem poza deputowanym i senatorem. Premier kieruje wszelkimi pracami rządu, w razie niemożności wykonywania funkcji zadaniem Prezydenta jest mianowanie zastępcy. Rząd podejmuje uchwały i wydaje rozporządzenia i jest odpowiedzialny jedynie przed parlamentem krajowym. Obydwie izby parlamentu i prezydent mogą domagać się ukarania rządu. Kwestia ukarania należy do Sądu Najwyższego a przypadki odpowiedzialności są regulowane ustawą o odpowiedzialności ministrów.

Sędziowie są mianowani przez Prezydenta Rumunii i wg ustawy nie można ich usunąć ze stanowiska. Prezes i sędziowie Sądu Najwyższego są mianowani na 6 lat i mogą być mianowani ponownie. Sędzia nie może piastować innego stanowiska poza wykonywaniem funkcji dydaktycznych w szkolnictwie wyższym. Rozprawy są jawne z wyjątkiem tych przewidzianych w ustawie.

Prokuratorzy stoją na straży prawa z zasadą legalności, bezstronności i hierarchicznego podporządkowania, nadzór nad nimi sprawuje minister sprawiedliwości. Tak samo jak w przypadku sędziów prokurator nie może sprawować żadnego urzędu poza działalnością dydaktyczną w szkolnictwie wyższym.

Najwyższa Rada Sądownicza jest wybierana na 4 lata przez Izbę Deputowanych i Senat. Rada ta przedstawia Prezydentowi kandydatów na sędziów i prokuratorów. W sprawach dyscyplinarnych przewodniczy prezes Sądu Najwyższego⁹.

⁹ Konstytucja Rumunii

IV. Droga Republiki Czeskiej i Rumunii do NATO i UE a proces transformacji ustrojowej

8 lipca 1997 roku Republice Czeskiej zaproponowano przystąpienie w szeregi NATO. 12 marca 1999 roku Czechy stały się członkiem Paktu Północnoatlantyckiego. Członkostwo dało nie tylko korzyści lecz zobowiązało do wsparcia sojuszników. Od tego momentu Czechy działały w strukturach organizacji i brały udział w poszczególnych operacjach m.in. ochrona bezpieczeństwa i stabilności w Europie Południowo-Wschodniej (misja NATO KFOR w Kosowie i UE ALTHEA w Bośni i Hercegowinie), w stabilizacji Iraku (misja szkoleniowa NATO w Iraku), oraz w stabilizacji i walki z terroryzmem w Afganistanie (ISAF NATO).¹⁰

Republika Czeska przedstawiła swoją kandydaturę do UE 17 stycznia 1996 roku. W Agendzie 2000 z lipca 1997 Unia wydała pozytywną opinię, zaś w grudniu tego samego roku otwarto negocjacje akcesyjne. Do negocjacji rozpoczętych 31 marca 1998 roku razem z Czechami przystąpiły Cypr, Estonia, Polska Słowenia i Węgry. Zakończyły się one powodzeniem podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w grudniu 2002 roku. 16 kwietnia podpisano traktat o przystąpieniu Czech i 9 innych państw. W czerwcu 2003 odbyło się referendum akcesyjne w wyniku którego 55,21% wyborców opowiedziało się za wejściem i 30 września 2003 roku ówczesny prezydent Vaclav Klaus podpisał traktat akcesyjny. 1 maja 2004 roku Republika Czeska wraz z innymi państwami stała się członkiem UE.

W I połowie 2009 roku Czechy sprawowały rotacyjną prezydencję w UE. Ich rządy były przypadają na bardzo trudny okres jakim był kryzys ekonomiczny, jednak państwo okazało się dobrym przywódcą, gdyż podjęło 80 konkretnych działań. Podjęto kroki w dywersyfikacji dostaw energii i ochrony klimatu¹¹.

21 listopada podczas szczytu w Pradze Rumunia i 6 innych państw otrzymało zaproszenie do wejścia w szeregi NATO. Członkostwo w tej organizacji miało dawać korzyści obydwu stronom, Rumunia posiadała gwarancję bezpieczeństwa a atrakcyjna był dla NATO ponieważ miała być bezpośrednim łącznikiem w misjach bałkańskich. Przed wstąpieniem potrzebna była modernizacja tak aby spełniać nатовskie standardy. Chodzi przede wszystkim o szkolenie wojsk jak i reformy poboru do służby. Tak więc 29 marca Rumunia wraz z Estonią, Litwą, Łotwą, Słowenią, Słowacją i Bułgarią stała się członkiem Paktu Północnoatlantyckiego¹².

¹⁰ http://www.mzv.cz/london/en/about_the_czech_republic/czech_republic_in_nato/index.html

¹¹ http://www.mzv.cz/london/en/about_the_czech_republic/czech_republic_in_the_eu/index.html

¹² <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/polish/analysis.html>

Rumunia mimo wejścia do UE 1 stycznia 2007 roku nadal spotyka przeszkody. Pierwszą z nich jest brak rozszerzenia strefy Schengen, przez państwa Europy zachodniej. Mimo wszelkich spełnionych norm można zauważyć szczególnie ze strony Niemiec, czy też Francji jaki mają stosunek do państw Europy wschodniej. Kolejnym problemem jest blokowanie miejsc pracy również w Europie zachodniej. Celem jest jednoczenie państw lecz takie zachowania prowadzą tylko w przeciwnym kierunku¹³.

V. Uwagi końcowe

Dokonując analizy państw Europy Środkowo-Wschodniej możemy zauważyć, że działania prowadzące do nowego ustroju były tak naprawdę do siebie bardzo podobne. Jedno państwo poprzez swoją transformację było swego rodzaju motorem napędowym dla drugiego i tak Polska jako pionier tych działań dała przykład Czechom, zaś to przyspieszyło reformy w Rumunii czy też w Bułgarii.

Porównując Czechy i Rumunię bez problemu można stwierdzić, iż to pierwsze państwo lepiej sobie radzi m.in. pod względem gospodarczym. Po Aksamitnej Rewolucji kiedy to Czechy odłączyły się od niezbyt bogatej Słowacji. Dziś są bogatym i atrakcyjnym partnerem biznesowym, natomiast Rumunia wydaje się mniej atrakcyjna. Na pewno wiele dało wejście do Unii Europejskiej, dzięki czemu można przyspieszyć rozwój. Ludzie postrzegając chociażby Rumunię patrzą zwykle czysto stereotypowo. Dodatkowo mówiąc o transformacji systemowej, na każdą zmianę potrzebna jest skuteczna alternatywa, nie posiadając jej, możemy sobie bardziej zaszkodzić niż pomóc.

¹³ <http://www.presseurop.eu/pl/content/article/3504641-nie-pozwolmy-zeby-uc-nam-wszystko-narzucala>

Артур Наумчук

Парламентська відповідальність уряду в Україні: проблеми застосування

Анотація: В статті досліджуються теоретичні основи інституту парламентської відповідальності, аналізуються недоліки національної моделі парламентської відповідальності.

Annotation: In the article theoretical principles of the institute of parliamentary responsibility of the government, some deficiencies of the national model of parliamentary responsibility of the Government are analyzed.

Ключові слова: парламент, уряд, президент, парламентська відповідальність уряду, президентська республіка, голосування, конституція України.

Key words: parliament, government, president, parliamentary responsibility of the government, presidential republic, voting, Constitution of Ukraine.

Формулювання проблеми. Спосіб організації державної влади, відносин між її органами є одним із ключових завдань, що постають перед новоутвореною державою. В демократичних країнах ефективність урядової політики є залежною від наявності дієвих інституціональних механізмів відповідальності уряду. Парламентська відповідальність уряду в демократичних країнах є формою політичної та конституційно-правової відповідальності виконавчого органу перед суспільством через посередництво представницького органу, що дає змогу засвідчити наявність чи відсутність довіри парламенту до уряду і підтримки його дій, і в той же час є механізмом забезпечення чутливості уряду до нагальних потреб суспільства та відповідності його політики програмі, схваленій парламентом. Нажаль, в Україні зазначений інститут не є дієвим, що призводить до неефективності діяльності вищих органів влади, внаслідок їх поганої взаємодії між собою, і те, чому це саме так, і є метою даної статті, а саме – буде досліджено проблеми застосування інституту парламентської відповідальності уряду в Україні, для цього ми проаналізуємо: по-перше, наскільки виписано є процедура парламентської відповідальності уряду в Конституціях України в редакціях від 28 червня 1996 року, та від 8 грудня 2004 року, а саме – які колізії та

перешкоди можливі юридично для введення в дію даного інституту. По-друге, буде проаналізовано останню невдалу спробу парламенту відправити уряд у відставку через процедуру вотуму недовіри, 19 квітня 2013 року. Буде дано оцінку, та ймовірні причини провалу цього голосування.

Отож, парламентська відповідальність уряду – це особлива форма відповідальності, яка має подвійну – політичну та конституційно-правову природу. Інститут парламентської відповідальності уряду, існує за усіх, крім моністичної, форм організації державного правління, відіграє особливо важливу роль у стосунках між парламентом і урядом у сучасних умовах. Формами парламентської відповідальності уряду в парламентських і «змішаних» режимах є вотум довіри (голосування депутатів парламенту за поданий урядом на розгляд проект рішення: законопроект чи пряме запитання про довіру) і вотум недовіри (голосування депутатів парламенту за пропозицію про відставку уряду чи окремого міністра).¹

Як вже зазначалося на початку статті, спершу розглянемо конституційно-правову природу цього інституту а потім політичну складову. Так, чинна конституція України в редакції від 28 червня 1996 р., яка формально запровадила президентсько-парламентарну республіку, у статті 113 проголошувала: «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України». Фактично це означало встановлення подвійної відповідальності уряду перед Президентом та Парламентом, причому можливості здійснювати безпосередній і визначальний вплив надавалося саме Президентові України. Адже на практиці головним у призначенні Прем'єр-міністра є саме Президент. Самих міністрів призначає і звільняє Президент за поданням Прем'єр-міністра. Але оскільки сам глава уряду може бути звільнений президентом, стає зрозумілим, що такого роду подання є чисто формальним. Тобто, фактично склад уряду формував сам президент, а отже і відповідальність ніс теж перед ним, а парламент був «виключеним» з цього ланцюжка. Варто відзначити також і той момент, що стаття 113 була сформульована некоректно по суті, оскільки парламентська відповідальність Кабінету Міністрів України в солідарній формі була сформульована в іншій статті 115 Конституції України, яка встановлювала: «Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри

¹ Павленко Р.М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://disser.com.ua/contents/17647.html> – Заголовок з екрану.

Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України». В інших статтях Конституції України (у первинній редакції) про індивідуальну відповідальність міністрів не згадувалося. Фактично інститут парламентської відповідальності уряду в Україні до вступу в дію конституційних поправок 1 січня 2006 р. залишався нерозвиненим, і його потенціал належним чином не використовувався.

Конституція України в редакції від 8 грудня 2004 р. змінила формулювання статті 113 й безпосередньо встановила відповідальність Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України. Дана редакція Основного Закону України містить норми первинної редакції Конституції України, які передбачають, що питання про довіру Кабінету Міністрів України може порушуватися не частіше ніж один раз на сесію. При цьому зберегла чинність цілком незрозуміла в новому форматі системи стримувань і противаг норма, яка забороняє порушувати у Верховній Раді України питання про відставку Уряду «...протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України». Водночас Основний Закон України суттєво обмежив засоби впливу Парламенту на виконавчу владу, відмовившись від закріплення на конституційному рівні контрольних повноважень парламентських комітетів із можливістю постановки питання про висловлення недовіри окремим членам Кабінету Міністрів України.

Підсумовуючи недоліки Конституцій, стосовно визначення конституційно-правового статусу уряду, можна виділити наступні моменти: 1. В обох редакціях, актуальною залишається проблема неможливості порушення питання про довіру КМУ частіше, ніж один раз на сесію ВРУ та протягом року після схвалення Програми діяльності уряду. 2. Невирішеною за обома редакціями є проблема повноцінного функціонування процедури парламентської інвестиції уряду. 3. Фактично не було налагоджено ефективної взаємодії між трьома гілками влади, так, якщо за першої (нині чинної) редакції КУ «поза грою» залишався парламент, то в редакції КУ від 8 грудня 2004 року, така роль випадала Президентові України, що зрештою не могло не призвести до колізій і збоїв у функціонуванні вищих органів влади, в тому числі і стосовно проблеми парламентської відповідальності уряду.

Зазначені недоліки, а також політична складова, призводить зрештою до того, що значно ускладнює реальну можливість відправки парламентом уряду у відставку. Для прикладу наведемо останню спробу парламенту прийняти вотум недовіри уряду, що відбулася 19 квітня 2013 року. Для кращого розуміння висновків, до яких зрештою ми дійшли, прослідкуємо як розвивалася дана подія в хронологічному випадку. Отож, 27 лютого 2013 року, парламентська опо-

зиція (ініціатором виступила партія «Батьківщина») оголосила початок збору підписів під резолюції про недовіру Кабінету міністрів з тим, щоб якомога швидше розглянути дане питання на засіданні Верховної Ради. 21 березня голова фракції «Батьківщина» заявив, що підписи під резолюцією за відставку уряду поставили 174 народних депутати. 3 квітня спікер парламенту Володимир Рибак доручив усім парламентським комітетам розглянути на своїх засіданнях проект резолюції недовіри уряду Азарова, запропонований опозицією. Дещо пізніше в той день на сайті партії «Батьківщина» з'явилося повідомлення про те, що за підсумками засідань комітетів резолюцію недовіри уряду підтримали бюджетний комітет, комітет з питань правової політики, комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією.² Під час засідання погоджувальної ради керівників фракцій і комітетів парламенту 15 квітня Рибак заявив, що парламент розгляне питання відповідальності уряду у п'ятницю, 19 квітня.

Для того, щоб уряд пішов у відставку, за резолюцію недовіри потрібно було щоб проголосувало 226 парламентарів. 19 квітня відбулося голосування, за підсумками якого, «За» висловилося лише 190 депутатів. Як з'ясувалося, це рішення підтримали 88 членів фракції Батьківщина (сім осіб були відсутні), фракція Свободи у повному складі (36 депутатів), 35 представників партії УДАР. Семеро депутатів від УДАРу, в тому числі Віталій Кличко, були відсутні на сьогоднішньому засіданні. Крім того, пропозицію відправити у відставку Азарова підтримав 21 комуніст. Десять членів Компартії були відсутні, а один - не голосував. Ніхто з фракції Партії регіонів рішення про відставку уряду не підтримав. Серед позафракційних не було єдиної думки з цього питання. Пропозицію опозиції підтримали десять депутатів. Четверо позафракційних не голосували, а Віктор і Павло Балоги, Ігор Єремєєв, Костянтин Жеваго, Володимир Литвин, Петро Порошенко, Андрій Табалов були відсутні у залі.³

Як бачимо, незважаючи на те, що рішення про резолюцію недовіри уряду, і сам процес збору підписів почався ще в лютому, дане голосування провалилося, і тепер, відповідно до положень КУ, про які зазначалося вище, в черговий раз підняти питання про недовіру уряду можна лише на наступній сесії, а це –

² Азаров назвав спробу відправити Кабмін у відставку фальстартом опозиції перед виборами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/POLITICS/azarov-nazvav-sprobu-vidpraviti-kabmin-u-vidstavku-falstartom-opoziciji-pered-viborami-120642_.html – Заголовок з екрану.

³ Хто голосував за відставку Кабміну Азарова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/1550177-hto-golosuvav-za-vidstavku-kabminu-azarova> – Заголовок з екрану.

не раніше осені, таким чином уряд Азарова зможе безперешкодно працювати протягом цього періоду.

Аналізуючи причини провалу голосування, варто насамперед виділити неорганізованість самих опозиційних партій, серед яких лише одна («Свобода») проголосувала у повному складі, дві інші не дорахувалися 14 депутатів, і на запитання одному з лідерів «Батьківщини» А. Яценюку стосовно того, чому були відсутні депутати, він не дав ясної відповіді, лише зазначив що депутати «Батьківщини», які не голосували, були відсутні «з поважних причин»⁴. Також він не зміг прокоментувати відсутність у сесійній залі і, відповідно, відсутність голосу від лідера фракції «УДАР» В. Кличка. Сам Віталій Кличко, поки що не пояснив конкретної причини своєї відсутності, лише прес-секретар повідомила що «його не було за особистими обставинами»⁵. Як бачимо, вимальовується досить цікава картина, особливо зважаючи на те, що підготовка до цього голосування тривала майже два місяця, і зрештою, опозиції не вистачило 36 голосів. Більше того, навіть за тієї умови, що проголосували б всі чотири фракції які оголосили про свою готовність в повному складі підтримати дане рішення, а саме – КПУ, Свобода, «Батьківщина» та Удар, то все одно б була нестача в 11 голосів. Якщо взяти до уваги, що ряд експертів ще задовго до голосування висловлювали своє скептичне ставлення і впевненість в невдачі такого голосування⁶ то цілком логічним видається наступне питання – на що розраховувала опозиція, і які мала реальні цілі, піднімаючи питання про недовіру уряду, знаючи наперед про те, що вона «завалить» це голосування. Для того, щоб відповісти на дане питання, потрібно подивитися, наскільки опозиція, була готова до відставки уряду. Це можна зробити проаналізувавши те, чи була в опозиції власна програма та план дій, які б вони могли запропонувати як заміну відправленого уряду, як зазначають політологи, такої програми не було⁷. Якщо так, стає зрозумілим, що Яценюк має свої політичні амбіції і плани,

⁴ Опозиція знову ініціюватиме відставку уряду – Яценюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.news.mail.ru/politics/12814551/> – Заголовок з екрану.

⁵ В УДАРі обурені коментарем Арбузова «про зрілість Кличка» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?v_udari_obureni_komentarem_arbuzova_pro_zrilst_klichka&objectId=1283525 - Заголовок з екрану.

⁶ Політолог: опозиції банально не вистачить голосів за відставку Кабміну Азарова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ua.golos.ua/politika/13_04_19_politolog_oppozitsii_banalno_ne_hvatit_golosov_za_otstavku_kabmina_azarova – Заголовок з екрану.

⁷ Опозиції потрібна відставка уряду для того, щоб послабити владу – експерт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ua.golos.ua/politika/13_04_19_oppozitsii_nujna_otstavka_pravitelstva_dlya_togo_chtoby_oslabit_vlast_eks – Заголовок з екрану.

з якими не хоче ділитися і йти на такі рішення, які б могли їм зашкодити, останні голосування, як дане, так і 17 квітня за скасування пенсійної реформи, коли не вистачило всього лиш 3 голосів, які реально могла дати «Батьківщина», але знову з «поважних причин» депутати від цієї партії були відсутні в залі Ради. Зокрема про те, що Яценюк «грає в свою гру» зазначають і самі депутати від опозиційних сил, зокрема А. Гриценко.⁸ А останнє голосування, коли в сесійній залі був відсутній Кличко, наштотує на роздуми про те, що й тут, можливі певні неофіційні домовленості між владою та даною опозиційною силою, цю тему вже декілька разів піднімали експерти⁹, однак з зрозумілих причин (браком інформації) ми не можемо впевнено сказати чи так це насправді, однак з тих результатів голосування, які є сьогодні в Раді, такі висновки є цілком можливими.

Отож, розглянувши конституційно-правову та політичну природу парламентської відповідальності уряду, можна зробити певні висновки та узагальнення. По-перше, на сьогодні існують ряд недоліків у визначенні положення та місця Кабінету Міністрів України у системі стримувань і противаг, адже значна залежність від Президента породжує неможливість ефективного контролю з боку парламенту, що час від часу породжує такий стан, коли між парламентом і урядом існує глибока конфронтація, що знижує ефективність діяльності як першого інституту так і другого, для того, щоб ліквідувати це, потрібно внести в Конституцію зміни, які б уможливили реальну співпрацю уряду з парламентом, і уможливили контроль останнього за діями уряду.

По-друге, ті можливості контролю парламенту за діями уряду, ускладнюються політичною складовою, тобто політичні сили, що присутні сьогодні в парламенті знаходяться в стадії формування своїх позицій, і не є стабільними союзниками у ряді питань, це зрештою призводить до того, що ряд законопроектів і голосувань, «провалюються» саме через те, що особистісні інтереси іноді беруть гору над партійними, так як це було зокрема і під час голосування за відставку уряду 19 квітня 2013 року. Можна лише сподіватися, що в майбутньому в нашій країні сформуються сталі демократичні традиції парламентаризму, і тоді загальнонаціональні інтереси будуть брати гору над інтересами особистими.

⁸ Гриценко звинуватив опозицію у провалі скасування пенсійної реформи [Електронний ресурс]. http://newsradio.com.ua/2013_04_17/Gricenko-zvinuvativ-opozic-ju-u-proval-skasuvannja-pens-jno-reformi/ – Режим доступу: – Заголовок з екрану.

⁹ «УДАР» дистанціюється від радикальних дій опозиції і готовий до діалогу з владою – політологи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.for-ua.com/politics/2013/04/24/160939.html> – Заголовок з екрану.

Віта Ковалко

Соціальна напруга суспільства як індикатор соціально-економічної ситуації в Україні

У статті досліджено міру впливу соціально-економічних факторів на прояви соціальної напруги в українському суспільстві.

Ключові слова: соціальна напруга, протестний потенціал, соціальний протест, рівень бідності.

In the article has been investigated the extent of influence of social and economic factors on the display of social tension in the Ukrainian society.

Key words: social tension, potential of protest, social protest, level of poverty.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку проблема соціальної напруги набула яскраво вираженого характеру і є досить актуальною. Однак в країнах з розвинутою економікою вже давно зникла велика кількість факторів, що спричиняють соціальну напругу, на відміну від перехідних суспільств, до яких належить і Україна. Насамперед, це економічні фактори, що визначають якість та рівень життя людини. Паралельно із трансформаційними процесами становлення в Україні ринкової економіки, спостерігається диференціація в доходах населення та зниження рівня добробуту, у результаті чого відбувається істотне майнове розшарування, що в ще більшій мірі стимулює зростання стану напруженого очікування позитивних зрушень в економіці.

Стан дослідження проблеми. Дослідженню окремих проблем, пов'язаних із соціальною напругою, присвячені роботи таких закордонних та вітчизняних вчених як Бузовський І. А., Коваленко Б. В., Паніна Н. В., Головаха Є. І., Бабосов Е. М., Гірник А. М та ін..

Мета дослідження – з'ясувати якою мірою соціально-економічні фактори впливають на соціальну напругу в українському суспільстві.

Виклад основного матеріалу. Соціальна напруга виступає так званим індикатором ефективності діяльності держави, що дає змогу з'ясувати як населення в цілому, так і окремі соціальні групи реагують на різний ступінь задоволення їх потреб. Для того, щоб краще зрозуміти які потреби прагне задовольнити українське суспільство, слід з'ясувати які цінності воно сповідує, адже саме цінності є базовою основою потреби.

Впливаючи на політичну свідомість та поведінку людини, домінуючі цінності у суспільстві формують готовність населення до політичної участі, а також визначають форму захисту власних інтересів. Наприклад, у розвинених стабільних демократіях політико-культурні норми, що стосуються свободи слова, виключають появу політичної цензури та унеможливають прийняття законів, що спрямовані на обмеження доступу до публічної інформації. У країнах, де матеріальні проблеми здебільшого вирішені, увага у ціннісній системі суспільства зміщується від матеріалістичних цінностей до цінностей самовираження. У науковій літературі цей процес називається постматеріалізм. Про постматеріалізм вперше почав говорити відомий американський політолог Р. Інглхарт, який наголошував, що постматеріальні цінності з'являються тоді, коли увага до економічних параметрів життя зменшується, натомість на перший план виходять елементи суб'єктивного благополуччя (наука, мистецтво, якість комунікації, навколишнє середовище і т.д.) [4, С. 18]. З метою виявлення змін цінностей у суспільній свідомості, в 1981 році під керівництвом Р. Інглхарта, був створений глобальний дослідницький проект – Світове Дослідження Цінностей (World Values Survey). В рамках даного проекту, підраховується індекс постматеріалізму для досліджуваних країн на основі кількох десятків показників. Україна була включена до трьох хвиль досліджень WVS: 1996, 1999, 2005-2009 рр. [4]. В ході дослідження виявилось, що в ціннісній системі українців спостерігаються наступні тенденції (Таблиця 1):

Таблиця 1: Динаміка індексу постматеріалізму, [10]

Індекс постматеріалізму	1996 р.	1999 р.	2005-2009 р.р.
Матеріалісти	54,2 %	45,6%	48,4%
Змішаний тип	43,3%	50,9%	48,1%
Постматеріалісти	2,5%	3,5%	3,5%

Починаючи з 90-х років в Україні спостерігається домінування матеріальних цінностей. Якщо на початку незалежності це явище було об'єктивним, адже перед владою та суспільством постало важливе стратегічне завдання –

побудова нової конкурентноспроможної економіки, то після подій «Помаранчевої революції», яка продемонструвала зміни настроїв суспільства в напрямку до демократичних цінностей, ситуація кардинально не змінилася. Протягом аналізованого періоду часу кількість постматеріалістів, тобто людей, яких більшою мірою хвилюють такі питання як демократична участь у прийнятті політичних рішень, гендерна рівність, свобода слова, охорона довкілля та ін. – надзвичайно мало, навіть в порівнянні з іншими посткомуністичними країнами. Наприклад, у Білорусі ще у 2000 р. людей які керуються нематеріальними цінностями було 6%, що удвічі більше ніж в Україні. Натомість збільшилась кількість матеріалістів: 1999 р. – 45,6%, 2009 р. – 48,4%. Зокрема, це підтверджують і останні дані дослідження соціологічної служби Центру ім. Разумкова. В ході опитування респонденти повинні були відповісти на наступне питання: «У яких випадках Ви могли б взяти участь у законних акціях протесту (мітингах, демонстраціях, пікетуваннях)?». Як виявилось, більшість, – 45,2%, готові протестувати лише в разі значного підвищення цін на найнеобхідніше; 34,2% – в разі невиплати зарплат; 29,2% – через низький рівень заробітної плати. На противагу цьому, лише 15% готові вийти на вулиці на захист прав людей, чії права були порушені [8]. Як показують наведені дані, на разі життєвими пріоритетами для українців є переважно соціально-економічні питання, і аж ніяк політико-правові. Однак це має своє пояснення. Як відомо, саме соціально-економічні умови визначають ціннісні пріоритети людей. Якщо рівень добробуту населення є низьким, то пріоритетними для людей є матеріалістичні цінності, що пов'язані із задоволенням потреб, які забезпечують виживання. Саме низький рівень життя є причиною прагматичного мислення українців. Бідність українського населення постала як першочергова проблема, яка за своєю суттю вже стала постійним явищем та призводить до появи низки інших проблемних питань.

Важливе місце в оцінці соціально-економічного становища країни займає суб'єктивна оцінка індивідами свого матеріального становища. Як свідчать результати соціологічного опитування, за період 2004 р. – 2011 р., велика кількість респондентів (26% – 41%) оцінили своє матеріальне становище таким як «У цілому на життя вистачає, але придбання речей тривалого вжитку викликає труднощі». В середньому, кожній десятій українській родині (11,2%) не вистачало грошей навіть на їжу. Найбільше люди відчували матеріальну скруту під час світової фінансово-економічної кризи 2008 р. та у посткризовий період 2009 року. Якщо у 2007 р. людей, яким не вистачало грошей на необхідні продукти було 14,2%, то у 2008 р. – 18,4%, а в 2009 р. – 21,8% [3]. У зв'язку з цим,

наприкінці 2008 року в Україні було зафіксоване підвищення протестного потенціалу. За результатами соціологічних досліджень, у грудні 2008 року 25% громадян заявляли про готовність взяти участь у законних акціях протесту. На початку 2009 року настрої громадян продовжували радикалізуватись і вже 42% заявляли про можливість участі в конвенційних протестних виступах [7].

Окрім економічної кризи, таку велику кількість незадоволених своїм матеріальним становищем та готовністю протестувати певним чином можна пояснити теорією відносної депривації С. Стауффера та Р. Мертона. Дана теорія служить для пояснення соціального конфлікту, що виникає внаслідок усвідомлення певною соціальною групою позбавленості чогось в порівнянні з іншою групою. Почуття депривації виникає у людей внаслідок невідповідності між почуттям права володіння чимось (правами, ресурсами) і тим, чим вони насправді володіють. В міру зростання депривації, зростає почуття образи, гніву, депресії, що призводить до виникнення масових суспільних рухів у формі протесту, страйку, бунту і т.д. [6, С. 15]. За офіційними даними, доходи 10% найбагатших українців вищі за доходи 10% найбідніших співгромадян лише у 5 разів. Однак, цю інформацію не можна назвати достовірною, оскільки не враховано доходи 2-5% найбагатших. Як стверджують експерти, насправді, різниця між багатими та бідними становить 40-60 разів [2]. Природньо, що така соціальна несправедливість нагнітає ситуацію в суспільстві та збільшує рівень соціальної напруги. Схематично, процес трансформації почуття депривації у соціальний протест можна зобразити наступним чином (Рис. 1):

Депривація → Фрустрація → Інцидент → Агресія → Соціальний протест

Рис. 1. Процес трансформації депривації у соціальний протест

Почуття депривації виникає внаслідок нерівномірного та несправедливого розподілу матеріальних або ж нематеріальних благ. Якщо це почуття довгий час не зникає, то воно змінюється фрустрацією – тотальним розчаруванням. Такий стан є особливо небезпечним, адже з появою певного подразливого чинника, почуття незадоволення переходить в агресію, яку тоді вже важко зупинити. Ключовим каталізатором соціальної напруги, в даній схемі, виступає саме інцидент (достатня умова). Прикладом може слугувати 2008-2009 рр., коли протестний потенціал українців перевищував протестний потенціал населення в 2004 році, коли розпочалася «Помаранчева революція» [5]. Натомість 2008

року не було зафіксовано масових вуличних протестів, тобто той високий протестний потенціал, про який заявляли респонденти не реалізувався. Це можна обґрунтувати тим, що не було достатньої умови – наприклад, фальсифікації результатів виборів, прийняття антидемократичного закону, порушення прав великої кількості людей і т.д., або ж не було посягання на права та інтереси окремої верстви населення, зазвичай, це – середній клас, який найбільш рішуче налаштований відстоювати власні інтереси. Така рішучість була яскраво продемонстрована в листопаді 2010 року, коли відбулися масові мітинги і протести проти ухваленого парламентом Податкового кодексу. Протести відбувалися в найбільших містах України, наймасовіші мітинги проводились на Майдані Незалежності в Києві. «Податковий майдан» став першим масовим антиподатковим процесом в незалежній Україні. Подібна ситуація відбулася і в 2011 році з афганцями та чорнобильцями. Причиною їхнього невдоволення стало ухвалення законопроекту №9127, який, зокрема, надавав право Кабінету міністрів самому визначати розмір пільг, залежно від наявності грошей у бюджеті. Протести проти скорочення пільг 16 категорій громадян поширилися Україною.

У 2012 році соціально-економічні протести продовжили складати найбільшу частку серед протестних подій. Якщо у 2011 році 60% усіх протестів піднімали соціально-економічні питання і лише по 25% піднімали ідеологічні та політичні питання, то на початку 2012 року частка соціально-економічних протестів зменшилася до 54%. Серед соціально-економічних проблем найчастіше у протестах на початку 2012 року продовжували фігурувати питання забудови міського простору, інтересів дрібного бізнесу, державних соціальних виплат. При цьому зросла кількість протестів, викликаних «оптимізацією» сфери охорони здоров'я та закриттям поліклінік [7]. Як показують результати соціологічних опитувань, економічні чинники найбільшою мірою здатні змобілізувати українське суспільство для захисту власних інтересів. Даній тематиці присвячене дослідження незалежної мережі дослідників громадської думки проекту Геллап Інтернешнл (WIN-Gallup International). Під час дослідження ставилося наступне запитання: «З Вашої точки зору в наступному році кількість протестів, пов'язаних з економікою, й дискусій, пов'язаних із промисловістю, в Україні збільшиться, зменшиться або залишиться на колишньому рівні?» (Рис. 2.3). Таким чином, баланс занепокоєння з приводу економічних та промислових питань у вигляді протестних прогнозів розраховується як різниця між тими, хто вважає, що протягом наступного року протестів буде більше, і тими, хто вважає, що їхня кількість зменшиться. Цей показник ілюструє так звану економічну занепокоєність та можливість її переростання у соціальний протест.



Рис. 2 Динаміка показника балансу протестних прогнозів [8]

Станом на кінець 2011 р. для України баланс протестних прогнозів становив +49% і вона стала наступною після першої десятки найбільш економічно тривожних країн: 55% українців вважало, що в 2012 році кількість протестів, пов'язаних з економікою, й дискусій, пов'язаних із промисловістю збільшиться, всього 6% прогнозувало їхнє зменшення.

Якщо взяти до уваги ретроспективні дані, то очевидним стає те, що за останні 18 років (починаючи із 1993 р., коли Україна почала брати участь у міжнародному дослідженні ВІН-Геллап Інтернешнл) показник балансу протестних прогнозів був нестабільним і коливався в дуже широких межах. В 2011 р. Україна досягла піку у балансі протестних прогнозів своїх мешканців – +49%. Порівняно із 2008 р., ця цифра зросла всього на 5 пунктів (з +44 до +49), але порівняно із 2007 р., набагато більшою мірою - на 45 пунктів (з +4 до +49). Слід підкреслити, що за увесь досліджуваний період баланс був зі знаком мінус лише наприкінці 2004 р. Тоді тих, хто прогнозував зменшення протестів, було більше, ніж тих, хто прогнозував їхнє збільшення, баланс протестних прогнозів складав -7%. У стрімких коливаннях динаміки протестних прогнозів в Україні можна виділити цікаву закономірність. У роки парламентських та президентських виборів 1999, 2004 та 2007 роках оптимістів у питаннях очікування протестної активності у наступному році ставало більше, а песимістів – менше [8]. З цього можна зробити висновок, що вибори із року в рік дають людям надію на економічні зміни і покращення життя, що виявляється у очікуванні зниження рівня протестної активності в наступному після виборів році. Але приклад стрімкого зростання кількості песимістів у 2007-2008 рр. яскраво

засвідчує й іншу тенденцію – наступного після виборів року громадяни прогнозують, що кількість протестів вже в наступному році збільшиться більш ніж у два рази в порівнянні із минулим роком. Причиною цього, ймовірно, є те, що їхні надії на покращення життя змінилися на розчарування результатами виборів і занепокоєння економічною ситуацією.

Для більш об'єктивної оцінки, слід визначити міру впливу матеріального ставища на протестний потенціал українців, використавши дані офіційної статистики України. Протестний потенціал включає в себе перелік акцій соціального протесту, серед яких людина відзначає лише ті, в яких вона готова брати особисту участь. Кожна із акцій протесту має свій коефіцієнт дестабілізаційності, розрахований на підставі експертних оцінок. Цей показник дає підстави оцінювати рівень стабільності системи влади, чинної на момент вимірювання. Критичне значення індексу 4,4 бала, що говорить про високий рівень соціальної напруги та готовність населення до масових акцій протесту.

Ми вирішили встановити міру статистичної залежності протестного потенціалу лише від одного показника, що характеризує матеріальне становище – рівня бідності (кількість людей, які перебувають нижче від національної межі бідності, до загальної чисельності населення), так як українська статистика ще не нагромадила достатньої інформації, щоб побудувати багатофакторну регресійну модель, яка дала б змогу зробити більш глибокий аналіз.

Показники індексу дестабілізаційності протестного потенціалу та рівня бідності в Україні [1; 7]

Рік	Індекс дестабілізаційності протестного потенціалу	Рівень бідності
2004	2,6	25,0
2005	4,6	27,1
2006	3,7	26,1
2008	3,8	27
2010	4,2	26,4
Коефіцієнт кореляції Пірсона		0,890850593

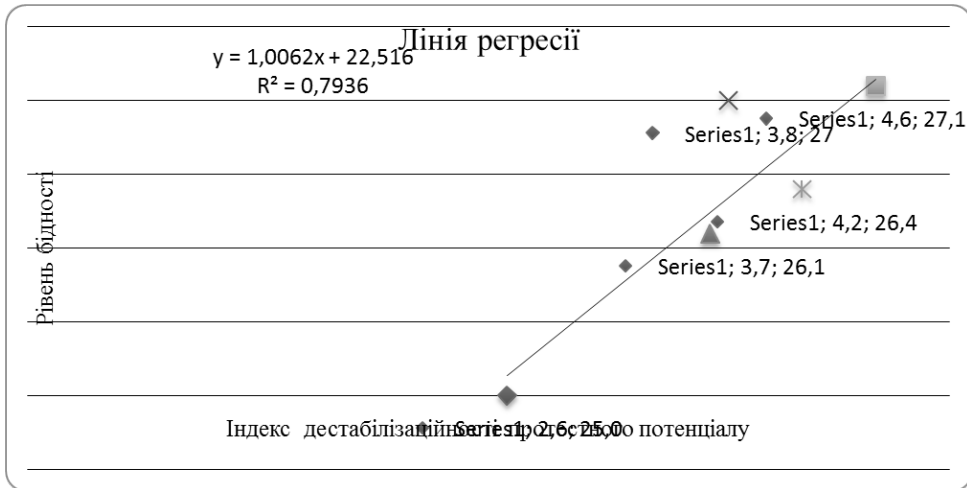


Рис. 3

В результаті, коефіцієнт кореляції Пірсона¹ дорівнює 0,89, а це означає, що між показниками існує пряма залежність, тобто якщо середнє значення залежної змінної (критеріальної) «Рівень бідності» – Y зростає, то відповідно відбувається зростання значення (предикторної) незалежної змінної – «Індекс дестабілізації протестного потенціалу» – X. Коефіцієнт детермінації дорівнює 0,79 (Рис. 1), а це означає, що 79% загального варіювання «Індeksu дестабілізації протестного потенціалу» зумовлене «Рівнем бідності» в Україні за той чи інший рік, решта 100% - 79% = 21% – іншими факторами, які в даному випадку не було враховано.

Висновки. Економічні фактори, що визначають якість та рівень життя людини виступають вагомим чинником при формуванні протестного потенціалу українців, однак цей потенціал не завжди реалізовується. Адже окрім готовності до вияву протесту для протестів масштабного характеру важлива наявність ще декількох факторів. По-перше, повинна бути достатня умова, причина, яка змобілізує суспільство. В період 2008-2009 року існувало соціальне невдоволення, однак широкомасштабних протестних кампаній на державному рівні не відбулося, акції протесту носили локальний нерадикальний характер. У країнах Близького Сходу теж потрібен був поштовх, хоча протестний потенціал назрів давно. Окрім цього повинні бути конкретні цілі та зрозумілі причини протесту. Численні спроби опозиції зорганізувати громадськість з метою призначення

¹ Коефіцієнт кореляції Пірсона – математична міра кореляції (зв'язку) двох випадкових величин. Даний показник набуває значень від -1 до +1 включно, де знак «+» свідчить про прямий зв'язок (зростання однієї ознаки призводить до зростання другої), а знак «-» – про зворотній зв'язок.

дострокових президентських виборів не були успішними, а от фальсифікації виборів, прийняття Податкового кодексу, скасування пільг афганцям та чорнобильцям, винесення несправедливих судових рішень, прийняття мовного закону змусили людей вийти на вулиці та заявити про свою позицію. Тому говорячи про ймовірність трансформації потенційної соціальної напруги в реальну, слід враховувати усі можливі чинники.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бідність в Україні та пропозиції профспілок щодо її подолання. Федерація профспілок України. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fnpk.org.ua/indexwebfiles/Analitika2011.htm> – Назва з екрану.
2. Вроджена нерівність по-українськи // Львівська Пошта [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.lvivpost.net/content/view/13732/490/> – Назва з екрану.
3. Доходи населення [Електронний ресурс] : Соціологічне опитування // Центр Разумкова. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php?cat_id=121 – Назва з екрану.
4. Инглхарт Р. Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества [Текст] / Р. Инглхарт // Полис. 1997. – №4. – С. – 17-20.
5. Ключев О. Електоральний протест в Україні в контексті політичної участі [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
6. Мацієвський Ю. В. Теоретичні аспекти аналізу суспільних конфліктів: множинність концептуальних підходів [Текст] / Ю. Мацієвський // Люди на і політика. – 2004. – №3. – С.115-130.
7. Моніторинг протестів. Центр дослідження суспільства презентував результати моніторингу протестів за 2011 та початок 2012 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cedos.org.ua/protest_monitor/reports/2012-05-31-23-40-40 – Назва з екрану.
8. Протестні прогнози на наступний рік: занепокоєння економікою і промисловістю країни змусить людей вийти на вулицю. Київський Міжнародний Інститут Соціології [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.kiis.com.ua/ua/news/view-133.html> – Назва з екрану.
9. У яких випадках Ви могли б взяти участь у законних акціях протесту (мітингах, демонстраціях, пікетуваннях)? [Електронний ресурс] : Соціологічне опитування // Центр Разумкова. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=584 – Назва з екрану.
10. World Values Survey. Online Data Analysis [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldvaluesurvey.org/> – Назва з екрану.

Część 2

Procesy integracji we współczesnej Europie Środkowo-Wschodniej

Частина 2

Інтеграційні процеси в сучасній Центрально-Східній Європі

Angelika Dąbrowska

Polityka zewnętrzna Ukrainy po 2004 r. w wymiarze dwustronnym i wielostronnym

1. Uwagi wstępne

Ukraina jest państwem pozbawionym wcześniejszych tradycji instytucji demokratycznych i związanych z nimi wzorców życia politycznego. Wydarzenia jakie miały miejsce na przełomie roku 2004 i 2005¹ na Ukrainie były wyrazem dezaprobaty społeczeństwa ukraińskiego wobec istniejącego systemu politycznego. Od tego czasu państwo ukraińskie powoli staje się wartością powszechnie na Ukrainie szanowaną.

W pierwszej części chciałabym wskazać na złożoność stosunków politycznych z Federacją Rosyjską i na szczególne znaczenie płaszczyzny gospodarczej, zwłaszcza energetycznej. Stosunki z Moskwą stanowią kluczowe zagadnienie ukraińskiej polityki zagranicznej do tego stopnia, że każda opcja ukraińskiej polityki zagranicznej jest przede wszystkim wyborem określonego kształtu stosunków z Rosją.

W kolejnej części przedmiotem analizy są stosunki Ukrainy ze Stanami Zjednoczonymi. Niewątpliwie USA od dawna starają się odciąć Ukrainę od wpływu rosyjskiego. Warto również podkreślić, że zmiany polityczne na Ukrainie i reorientacja polityki zagranicznej mogą przyczynić się do członkostwa Ukrainy w NATO.

W ostatniej części przedmiotem analizy są Stosunki Ukrainy z Unią Europejską. W odniesieniu do Ukrainy, polityka UE była i jest specyficzną mieszaniną podejmowanych ad hoc środków, ze świadomością, że Ukraina jest zbyt duża, by ją ignorować, oraz że stanowi znaczące źródło zagrożeń wpływających na bezpieczeństwo UE. W wyniku tej sytuacji stosunki Unia Europejska – Ukraina często są redukowane do rozwiązywania problemów migracji, granic i międzynarodowej przestępczości. Pomimo problemów wewnętrznych, intencją Ukrainy jest umacnianie coraz bliższych związków z UE, które na pewnym etapie zaowocowałyby jej członkostwem w Unii.

¹ Masowe protesty przeciwko fałszerstwom wyborczym – „pomarańczowa rewolucja”.

2. Polityka wschodnia Ukrainy (stosunki z Federacją Rosyjską)

Federacja Rosyjska jest jednym z najważniejszych sąsiadów Ukrainy. Polityka prowadzona przez Wiktora Janukowycza była zdecydowanie ukierunkowana w stronę Rosji. Poparcie jakie zdobył Janukowycz, było odzwierciedleniem obietnic jakie składał prezydentowi Putinowi w okresie kampanii prezydenckiej. De facto obietnice były odwzorowaniem planu strategicznego Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy². Na początku prezydentury Wiktora Juszczenki polityka państwa ukraińskiego wobec Rosji opierała się głównie na zwróceniu ku Europie, ale z jednoczesnym utrzymaniem dobrych stosunków z Federacją Rosyjską. Głównym założeniem strategii była taka realizacja interesów Ukrainy aby nie szkodzić interesom Rosji.

1 stycznia 2006 roku po wielotygodniowych nieudanych negocjacjach w sprawie dostaw gazu ziemnego Rosja odcięła dopływ tego surowca do Ukrainy, co w konsekwencji przyczyniło się do poważnych przerw w dopływie rosyjskiego gazu do Europy Zachodniej. Zaistniały fakt pozostawał przedmiotem sporów w kolejnych miesiącach.

W lutym 2008r. Gazprom zażądał spłaty ukraińskiego zadłużenia w kwocie 1,5 miliarda dolarów zastraszając Ukrainę odcięciem dostaw gazu. 12 lutego po długich negocjacjach pomiędzy Rosją a Ukrainą zostało zawarte porozumienie w sprawie gazu ziemnego.

Kolejną ważną datą jest rok 2009, a dokładnie 1 stycznia, wtedy wybucha kolejny, jeszcze poważniejszy kryzys gazowy. Gazprom całkowicie wstrzymuje dostawy gazu do Ukrainy ponieważ nie ma porozumienia dotyczącego ceny surowca i opłat tranzytowych. Kilka dni później Gazprom wstrzymał eksport gazu do Europy przez Ukrainę. Do końca prezydentury Juszczenki relacje pomiędzy Rosją a Ukrainą można określić jako złe, ponieważ Moskwa niejednokrotnie dawała wyraz dezaprobaty wobec kłopotliwego sąsiada. Gdy 23 marca 2009 roku w Brukseli został podpisany dokument w sprawie modernizacji ukraińskiej sieci gazociągów, Rosja natychmiastowo zareagowała ostrym sprzeciwem i w konsekwencji odwołała zaplanowane rozmowy międzyrządowe z Ukrainą³.

Zwycięstwo Wiktora Janukowycza w wyborach prezydenckich na Ukrainie w 2010 r. zostało odebrane jako zwycięstwo Rosji. 21 kwietnia w Charkowie Janukowycz i ówczesny prezydent Rosji Miedwiediew podpisali porozumienie dotyczące przedłużenia dzierżawy przez rosyjską Flotę Czarnomorską bazy w Sewastopolu

² M. Orzechowski, *Stosunki Ukrainy z Federacją Rosyjską* [w:] *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, red. M. Pietraś, T. Kapuśniak, Lublin 2007, s.187

³ http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Ukraina

o 25 lat po jej wygaśnięciu w 2017 roku. Kontrowersyjne porozumienie 27 kwietnia zostało ratyfikowane po burzliwej debacie przez parlament Ukrainy, a także przez Dumę⁴.

W 2011 roku w związku z wybuchem w Europie epidemii (wywołanej mutacją bakterii E.coli) Rosja wprowadziła ograniczenie importu produkcji zwierzęcej z Ukrainy przez państwa Unii Celnej (Rosję wraz z Białorusią i Kazachstanem). W praktyce był to środek rosyjskiej presji na Kijów w celu zmuszenia Ukrainy do przystąpienia do Unii Celnej. Embargo wykorzystywane jest przez Rosję do ochrony rodzimych konsumentów i przedsiębiorców, ale przede wszystkim jako instrument polityki zagranicznej w celach represyjnych.

W kolejnych latach narasta rosyjsko – ukraiński spór gazowy. Ukraina ma coraz większe kłopoty z opłatą za gaz. Poza wysoką ceną surowca problemem jest zbyt duża ilość zakontraktowanego surowca, szczególnie w warunkach coraz bardziej prawdopodobnego spowolnienia gospodarczego. W styczniu 2012 r. prezydent Wiktor Janukowycz oświadczył, że dla uregulowania zobowiązań wobec Gazpromu Ukraina musi miesięcznie pożyczać pół miliarda dolarów⁵.

Głównym celem rosyjskiej polityki wobec Ukrainy jest zablokowanie zbliżenia Kijowa z UE i doprowadzenie do członkostwa w Unii Celnej, co Moskwa realizuje poprzez presję polityczną i gospodarczą⁶.

3. Polityka Ukrainy względem USA

Zwycięstwo „pomarańczowej rewolucji” stworzyło przesłanki nowej jakości w stosunkach Ukraina-NATO. W konsekwencji ograniczony został wpływ Rosji na politykę Ukrainy. Nowa władza zaczęła poszukiwać innowacyjnej formuły stosunków z instytucjami zachodnioeuropejskimi, zwłaszcza z Unią Europejską i NATO. Zainicjowaniem działań w tej kwestii stała się wizyta prezydenta Wiktora Juszczenki w instytucjach UE i NATO, która miała miejsce w dniach 21-23 lutego 2005 roku.

22 lutego 2005 r. zostało zorganizowane spotkanie Komisji NATO-Ukraina w którym uczestniczyli głowy państw i szefowie rządów. Juszczenko w swoim wystąpieniu zadeklarował zerwanie z polityką wielowektorowości, która była realizo-

⁴ Tamże.

⁵ S. Matuszak, *Ukraina uzależnia się od rosyjskich kredytów* [w:] *Tydzień na Wschodzie*, 4 kwietnia 2012, nr 14 (255), <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-04-04/ukraina-uzależnia-sie-od-rosyjskich-kredytow>.

⁶ T. Iwański, K. Jarzyńska, *Napięcia rosyjsko-ukraińskie z rocznicą chrztu Rusi w tle* [w:] *Tydzień na Wschodzie*, 7 sierpnia 2013, nr 25 (268), <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2013-08-07/napięcia-rosyjskoukraińskie-z-rocznicą-chrztu-rusi-w-tle>

wana przez poprzednie władze. Celem jaki przedstawił prezydent było przekonanie państw członkowskich wymienionych instytucji, że integracja Ukrainy z nimi, nie będzie miała wpływu na pogorszenie stosunków z Rosją. Na posiedzeniu Komisji NATO - Ukraina Juszczenko podkreślił, że Rosja jest strategicznym partnerem Ukrainy i jej polityka w stosunku do NATO nie będzie ukierunkowana przeciwko interesom innych państw⁷.

Oficjalnie żadne z państw członkowskich Sojuszu nie odrzuca możliwości przystąpienia Ukrainy, a sekretarz generalny deklaruje prowadzenie polityki „otwartych drzwi”.

W czasie spotkania Komisji NATO - Ukraina zorganizowanego na szczepku ministrów spraw zagranicznych w Wilnie 21 kwietnia 2005 r. państwa członkowskie udzieliły odpowiedzi nie tylko na ukazane przez prezydenta Juszczenkę aspiracje uzyskania członkostwa, ale przede wszystkim na zgłoszone deklaracje pogłębiania współpracy z Sojuszem. Podczas obrad podjęto decyzję o zainicjowaniu pogłębionego dialogu z Ukrainą w związku z jej aspiracjami do członkostwa. Uczestniczący w tym spotkaniu minister spraw zagranicznych Ukrainy Borys Tarasiuk, ocenił, że Ukraina jest w stanie zakończyć niezbędne reformy wojskowe i polityczne w ciągu trzech lat - do roku 2008. Mimo to, politycy państw członkowskich wypowiedzieli się ostrożnie na temat daty wstąpienia Ukrainy do Sojuszu. W czasie spotkania Komisji NATO - Ukraina przyjęto również pakiet krótkoterminowych działań, w którym określono pięć obszarów, które wymagają pogłębionej współpracy⁸. Nacisk został położony m.in. na wzmocnienie instytucji demokratycznych, a także na podjęcie działań mających na celu zmianę negatywnego postrzegania NATO na Ukrainie.

Należy zaakcentować, że dla nowych władz Ukrainy integracja ze strukturami euroatlantyckimi zaczęła stawać się wartością. NATO jest nie tylko sojuszem obronnym, ale także wspólnotą bezpieczeństwa, która propaguje wartości demokratyczne, jest pewnym kanonem życia społecznego wspólnego dla państw europejskich oraz USA i Kanady. W tym modelu uwidacznia się podmiotowość jednostki ludzkiej i odpowiedzialność polityków przed społeczeństwami⁹.

W 2006 r. w związku z ukraińsko - amerykańskimi manewrami „Morska Bryza” na Ukrainie, a dokładnie na Krymie wybuchły protesty mieszkańców półwyspu, którzy uniemożliwili żołnierzom amerykańskim rozpoczęcie przygotowań do manewrów. Protestujący domagali się opuszczenia przez Amerykanów terytorium Ukrainy, ale również przeciwstawiali się rzekomym planom budowy na Krymie

⁷ A. Dumala, *Stosunki Ukrainy z Unią Europejską* [w:] *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, red. M. Pietraś, T. Kapuśniak, Lublin 2007, s.364.

⁸ Tamże s.365.

⁹ Tamże s. 366.

bazy wojskowej. Obecność żołnierzy amerykańskich przyczyniła się do kampanii przeciwko członkostwu Ukrainy w NATO. Większość obywateli Ukrainy uważa, że NATO prowadzi wrogą politykę przeciwko Rosji, która postrzegana jest jako strategiczny partner Ukrainy. Znaczącą rolę w tej kwestii odegrała Rosja, która uznała, że akcesja Ukrainy do NATO miałaby negatywny wpływ na dwustronne stosunki. Rosyjscy politycy zasugerowali, że Rosja wycofa się z finansowania ukraińsko - rosyjskiego projektu samolotu An-70 co w konsekwencji może doprowadzić do katastrofy ukraińskiego przemysłu obronnego. Można stwierdzić, że rosyjskie wsparcie dla protestów przeciw manewrom „Morska Bryza” ma na celu osłabienie obecnych władz Ukrainy i pogorszenie międzynarodowego wizerunku Ukrainy. Zaistniałe wydarzenia mogą znacząco utrudnić akcesje Ukrainy do NATO, gdyż Sojusz nie będzie zainteresowany przystąpieniem Ukrainy wbrew woli ukraińskiego społeczeństwa. Ten epizod pokazał, że siły wewnętrzne w tym kraju są podzielone, a polityka jest niestabilna¹⁰.

Na szczycie NATO w Bukareszcie 2–4 kwietnia 2008 r. nie zaproponowano Ukrainie przystąpienia do Planu Działań na rzecz Członkostwa. Przeciwni temu rozwiązaniu byli zachodnioeuropejscy członkowie NATO, na czele z Niemcami i Francją. W przypadku Ukrainy problem w dalszym ciągu stanowi niski poziom praworządności, korupcja, silne związki ukraińskich elit politycznych i wojskowych z rosyjskimi. Nieustannie można zaobserwować niechęć społeczeństwa w sprawie członkostwa Ukrainy w NATO. Znaczna część Ukraińców uważa, że ich kraj wraz z Rosją i Białorusią tworzy odrębny krąg kulturowo - polityczny, a Sojusz uważa za narzędzie „amerykańskiego imperializmu”¹¹. Rok 2009 nie wniósł istotnych zmian w polityce Ukrainy względem USA.

W ramach szczytu, którego tematyką było bezpieczeństwo nuklearne 12 kwietnia 2010 r. prezydent Wiktor Janukowycz spotkał się z prezydentem USA Barackiem Obamą. We wspólnej deklaracji podpisanej przez obu przywódców, amerykański prezydent potwierdził gwarancje bezpieczeństwa dla Ukrainy oraz obiecał wsparcie w rozmowach z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Janukowycz zapowiedział rezygnację z posiadanych zapasów wysoko wzbogaconego uranu, o co bezskutecznie do tej pory zabiegały USA. Prezydent Obama zapowiedział też kontynuowanie pomocy finansowej na usuwanie skutków awarii w Czarnobylu¹².

¹⁰ A. Szeptycki, *Protesty na Ukrainie przeciwko współpracy wojskowej z USA i NATO*, [w:] *BIULETYN*, 13 czerwca 2006, nr 36.

¹¹ Ł. Adamski, *Aspiracje transatlantyckie Ukrainy i Gruzji po szczycie NATO w Bukareszcie* [w:] *Biuletyn*, 10 kwietnia 2008, nr 15 (483).

¹² *Ukraina: Spotkanie Janukowicza z Obamą* [w:] *Tydzień na Wschodzie*, 14 kwietnia 2010, nr 14 (132), <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-04-14/ukraina-spotkanie-janukowicza-z-obama>

Posiedzenie komisji ds. strategicznego partnerstwa Ukrainy i USA zorganizowane 15 lutego 2011 roku pod przewodnictwem ministra spraw zagranicznych Kostiantyna Hryszczykeni i sekretarz stanu Hillary Clinton. Jego głównym efektem było zacieśnienie współpracy w energetyce, podpisano m.in. międzyrządowe memorandum o współpracy w poszukiwaniu gazu łupkowego oraz memorandum między Naftohazem i Exxon Mobil o współpracy w badaniu złóż gazu kopalnianego i łupkowego. Nawiązanie współpracy z USA świadczy, że Ukraina nie chce się ograniczać wyłącznie do współpracy z Rosją w poszukiwaniu alternatywnych źródeł węgłodorów. Według wstępnych ocen, Ukraina ma duże zasoby gazu łupkowego i kopalnianego, a ich zbadanie może ułatwić Ukrainie negocjacje z Moskwą o obniżeniu ceny rosyjskiego gazu¹³.

4. Ukraina a Unia Europejska

Ukraina jest zainteresowana pogłębianiem stosunków z Unią Europejską. Szczególnie ważną rolę odgrywa Europejska Polityka Sąsiedztwa, która umożliwia podjęcie kroków na rzecz realizacji tego celu. EPS informuje Rosję o interesach i ukazuje cele Unii Europejskiej, wobec Europy Wschodniej. Coraz bardziej uwidaczniają się sprzeczności pomiędzy Unią Europejską a Rosją w stosunku do Europy Wschodniej. Unii zależy na tworzeniu demokracji i wspólnego rynku bezpośrednio z tymi państwami, a nie za pośrednictwem Moskwy¹⁴. Stosunek Unii Europejskiej względem Ukrainy staje się zagadnieniem coraz bardziej kontrowersyjnym. Rozbieżność opinii występuje w stosunku do zakresu i środków za pomocą których UE powinna tworzyć swoje stosunki z Ukrainą, a także nie ma zgody co do tego, czy UE powinna uznać Ukrainę za potencjalne państwo członkowskie.

W 2004 roku został zredagowany i zatwierdzony Plan Działania UE - Ukraina¹⁵. Realizację tego dokumentu zaplanowano na trzy lata. Jednym z głównych założeń było między innymi wzmocnienie na Ukrainie instytucji gwarantujących rządy prawa i skuteczniejsze funkcjonowanie demokracji. Prace nad planem działania zostały zrealizowane przed wyborami prezydenckimi w 2004 r.¹⁶. W celu uzupełnienia

¹³ *Amerykanie zainteresowani poszukiwaniem gazu łupkowego na Ukrainie* [w:] *Tydzień na Wschodzie*, 23 luty 2011, nr 7 (167), <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-02-23/amerykanie-zainteresowani-poszukiwaniem-gazu-lupkowego-na>

¹⁴ K. Pełczyńska – Nałęcz, *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, Warszawa, czerwiec 2005, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/punkt_widzenia_10.pdf.

¹⁵ http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm.

¹⁶ K. Pełczyńska – Nałęcz, *EPS w praktyce...*

planu działania 22 kwietnia 2005 roku Ukraina przyjęła tzw. mapę drogową, która opisuje różnorodne działania w odrębnych dziedzinach¹⁷.

Państwa członkowskie Unii nie są jednomyślne w odniesieniu do perspektywy członkostwa Ukrainy w strukturach UE. Kraje położone na północy i wschodzie opowiadają się za czynnym zaangażowaniem UE w stosunki z Ukrainą. Odmienne stanowisko przedstawiają państwa położone na południu i zachodzie. Bez wątplenia można odnotować kilka wyjątków i różnic. Portugalia jest państwem, które sprzyja hojnej polityce wobec Ukrainy, ponieważ w tym kraju żyje i pracuje liczna mniejszość ukraińska. Przychylne stanowisko wobec Ukrainy reprezentują również Włochy, ponieważ opowiadają się za przystąpieniem tego państwa do UE w odległej perspektywie czasowej. Odmianą postawę reprezentują Niemcy, które były niechętnie rozpatrywaniu kwestii członkostwa Ukrainy. Hiszpania, Holandia i Luksemburg stwierdziły, że mówienie o integracji na tak wczesnym etapie może nieść za sobą mylne przesłanie¹⁸. Niemniej jednak zdecydowanym przeciwnikiem wstąpienia Ukrainy do Unii jest Francja.

Wybory na Ukrainie doprowadziły do zwycięstwa Wiktora Juszczenki i powołania nowego rządu z Julią Tymoszenko na czele. Reforma władzy nastąpiła w wyniku tzw. pomarańczowej rewolucji¹⁹. Antysystemowy protest społeczny dokładnie określał czego społeczeństwo już nie akceptuje - korupcji, oszustw w najwyższych gabinetach i mediach, a także między innymi przedmiotowego traktowania społeczeństwa. Zdecydowanie głównym priorytetem dla nowych władz powinna być przebudowa systemu. Juszczenko w swoich przedwyborczych deklaracjach, wystąpieniach programowych, a także w uznaniu integracji europejskiej za cel strategiczny wskazywał, że przebudowa systemu ma prowadzić do utworzenia demokratycznego państwa prawa z gospodarką rynkową. Problemem dla nowych władz jest likwidacja starego systemu, który obejmuje zarówno wymianę kadr, reformę administracji jak i decentralizację władzy. Najważniejszym następstwem pomarańczowej rewolucji były zmiany, które zaszły w społeczeństwie ukraińskim. Można stwierdzić, że powstało nowe społeczeństwo obywatelskie i świadomy naród polityczny. Niewątpliwie ważnym elementem, który wypracowała pomarańczowa rewolucja jest wolność mediów. Przejawia się to zarówno w tym, że władza nie wywiera wpły-

¹⁷ A. Dumala, *Stosunki Ukrainy...*, s. 344.

¹⁸ G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk, *Po rewolucji pomarańczowej. Relacje UE-Ukraina do wiosny 2006 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, maj 2005, s. 11.

¹⁹ Kolor pomarańczowy był kolorem wyborczym Wiktora Juszczenki. Zamiennie z pojęciem „pomarańczowa rewolucja” używa się tego określenia Majdan (ukr. plac) od nazwy głównego placu w Kijowie, na którym odbywała się kilkutygodniowa akcja protestu – Majdan Niezależności.

wu na politykę redakcyjną, jak i w obiektywnej postawie dziennikarzy, którzy relacjonują wydarzenia na Ukrainie²⁰.

Pomimo wewnętrznych podziałów w UE, państwa członkowskie wykazały się współpracą podczas wydarzeń składających się na pomarańczową rewolucję. W drugiej turze wyborów prezydenckich UE jednogłośnie odrzuciła oficjalne rezultaty, które w konsekwencji zostały uznane za sfałszowane przez Sąd Najwyższy Ukrainy. Na samym początku rewolucji zostało ogłoszone oficjalne stanowisko UE. W następstwie tych wydarzeń, państwa członkowskie UE uznały, że pomarańczowa rewolucja jest chęcią uwolnienia się od tyranii państwa, a także ma na celu demonstrację podstawowych europejskich wartości. W konsekwencji wszystkie kraje UE chciały poprzeć te dążenia²¹. Ukraina z powodu pomarańczowej rewolucji stała się obiektem zainteresowania w mediach większości państw członkowskich.

Wyraźnie widać, że stosunki pomiędzy UE a Ukrainą uległy wzmocnieniu i stały się bardziej dynamiczne po wyborach w 2004 r., natomiast oficjalne stanowisko Unii nie uległo liberalizacji i w dalszym ciągu UE wstrzymuje się od formułowania perspektyw członkowskich dla Ukrainy²². Rozszerzenie w 2004 roku znacząco zmieniło wschodnie sąsiedztwo UE. Z perspektywy Unii inicjatywa Szerszej Europy stworzyła koncepcję regulującą stosunki z państwami, które w chwili obecnej nie mają szans na członkostwo²³.

21 lutego 2005 r. Rada Współpracy UE – Ukraina przyjęła wspólny Plan Działania, w którym przewiduje się m.in. utworzenie strefy wolnego handlu między UE a Ukrainą, nastąpi to jednocześnie z momentem zakończenia procesu przyjęcia Ukrainy w struktury WTO²⁴. Niestety samo podpisanie Planu Działań nie dawało gwarancji na utworzenie nowego rozdziału w stosunkach Ukrainy z UE. W odpowiedzi na to zapotrzebowanie Javier Solana i Benita Ferrero-Waldner utworzyli 10 punktowy list określający dodatkowe postanowienia mające na celu wzmocnienie i wzbogacenie Planu Działań, który został przyjęty razem z Planem Działań²⁵. Można stwierdzić, że Plan Działań nie odzwierciedlał nadziei Ukrainy wobec UE.

Podczas szczytu Unia Europejska- Ukraina, który odbył się w Kijowie 1 grudnia 2005 roku, Unia potwierdziła, że rozpocznie procedury w celu przyznania Ukra-

²⁰ A. Górską, *Dokąd zmierzasz Ukraino?*, Warszawa, czerwiec 2005, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PUNKT_WIDZENIA_11.pdf.

²¹ G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk, *Po rewolucji pomarańczowej...*, s. 13.

²² K. Pełczyńska – Nałęcz, *EPS w praktyce...*

²³ A. Dumąła, *Stosunki Ukrainy...*, s. 328.

²⁴ Tamże, s. 329.

²⁵ G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk, *Po rewolucji pomarańczowej...*, s. 17.

inie statusu „gospodarki rynkowej”²⁶. Podczas tego spotkania strony wypracowały strategię umożliwiającą Ukrainie uzyskanie tego statusu. Uzgodniono m.in. pogłębienie współpracy w kluczowych sektorach energii i transportu poprzez podpisanie przez strony memorandum na temat energii, a także rozpoczęcie negocjacji dot. ułatwień wizowych i równoległe toczonych negocjacji o readmisji²⁷. Ukraina starając się o członkostwo w Światowej Organizacji Handlu, podpisała z państwami członkowskimi UE bilateralny protokół przystąpienia do rynku. Uznając postęp w wypełnianiu wielostronnych reguł WTO w grudniu 2005 roku, UE nadała Ukrainie status gospodarki rynkowej²⁸. Niewątpliwie Ukraina jest ważnym państwem tranzytowym dla dostaw ropy naftowej i gazu do UE z Rosji i regionu Morza Czarnego. Poza tym Ukraina jest potencjalnym eksporterem energii do UE²⁹.

Równie ważnym momentem było wygłoszenie orędzia 9 lutego 2006 r. przez prezydenta W. Juszczenkę w którym zapewniał, że głównym priorytetem polityki zagranicznej Ukrainy jest integracja z Zachodem. Postulował stworzenie strefy wolnego handlu z UE już w 2007 r. i podpisanie umowy o stowarzyszeniu w 2008 r., a w dalszej perspektywie uzyskanie członkostwa w UE³⁰.

9 września 2008 roku w Paryżu odbył się szczyt Unia Europejska - Ukraina. Oficjalnie ogłoszono, że negocjowana umowa stowarzyszeniowa pomiędzy tymi dwoma podmiotami polityki międzynarodowej będzie nosiła nazwę umowy stowarzyszeniowej, natomiast w jej tekście nie znajdzie się zapis o perspektywie członkostwa Ukrainy w UE. Podczas szczytu podkreślono, że negocjacje dotyczące umowy postępują i możliwe jest jej podpisanie w roku 2009³¹.

Jak wiadomo prezydent Ukrainy Wiktor Juszczenko 27 stycznia 2009 roku spotkał się w Brukseli z przedstawicielami Komisji Europejskiej i zaproponował UE integrację energetyczną. Podstawowym tematem rozmów były kwestie energetyczne oraz stan negocjacji nowej umowy Ukraina-UE. Prezydent Ukrainy postulował włączenie ukraińskich sieci energetycznych i gazociągowych do wspólnej europejskiej struktury. Ukraina chciałaby również przyłączyć się jeszcze w 2009 roku do Wspólnoty Energetycznej. Przewodniczący KE potwierdził zainteresowanie UE integracją

²⁶ A. Dumala, *Stosunki Ukrainy...*, s.329.

²⁷ Tamże, s.30.

²⁸ Tamże, s.334.

²⁹ Tamże, s.336.

³⁰ Tamże, s.345.

³¹ <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2008-09-11/szczyt-ue-ukraina-spodziewany-rezultat>.

sieci przesyłowych, ale równocześnie zaznaczył, że nie omawiano żadnych konkretnych projektów³².

Po raz kolejny prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz przebywał 13 września 2010 r. w Brukseli na zaproszenie przewodniczącego KE Jose Manuela Barroso. Głównym tematem rozmów były negocjacje nad Umową Stowarzyszeniową, od wielu miesięcy hamowane przez ukraińskie władze, które postrzegają obecne unijne propozycje jako mało korzystne dla Ukrainy. Z tego względu należy starać się o wynegocjowanie maksymalnych ustępstw ze strony UE, nawet jeśli odbędzie się to kosztem pogorszenia wizerunku Ukrainy w Brukseli³³. Na spotkaniu w Brukseli 13 października 2010 r. Unia Europejska i Ukraina podpisały memorandum o porozumieniu w sprawie Kompleksowego Programu Rozwoju Instytucjonalnego (CIB), którego celem będzie reforma ukraińskiej administracji centralnej³⁴.

Ważnym czynnikiem w procesie integracji Ukrainy z UE stała się sprawa aresztowania byłej premier Julii Tymoszenko. Formalnym powodem zatrzymania było lekceważenie przez Julię Tymoszenko procedur sądowych. Zdecydowanie aresztowanie byłej premier ma charakter polityczny, a celem władz jest pozbawienie jej biernego prawa wyborczego. Zatrzymanie Julii Tymoszenko znacząco wpływa na osłabienie polityki międzynarodowej Ukrainy, a co się z tym wiąże pogorszenie stosunków z Zachodem. Władze Ukrainy doprowadziły do wywołania nieprzychylnych reakcji instytucji i państw członkowskich UE³⁵. Prezydent Janukowycz nie docenia determinacji z jaką państwa członkowskie i UE wiążą przyjęcie umowy stowarzyszeniowej z uwolnieniem Tymoszenko, ale nie mam tu na myśli jedynie zwolnienia z aresztu, ale również odejścia od odpowiedzialności karnej. Celem strategicznym Ukrainy w dalszym ciągu pozostaje zbliżenie z UE.

W opublikowanym na początku maja 2011 r. raporcie Europolu o stanie przestępczości zorganizowanej w Europie Ukraina została określona jako jeden z najdy-

³² *Prezydent Ukrainy proponuje UE integrację energetyczną* [w:] *Tydzień na Wschodzie*, 27 stycznia 2009, nr 4 (79), <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2009-01-28/prezydent-ukrainy-proponuje-ue-integracje-energetyczna>.

³³ S. Matuszak, *Niejasne perspektywy Umowy Stowarzyszeniowej Ukraina–UE* [w:] *Tydzień na Wschodzie*, 15 września 2010, nr 30 (148), www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-09-15/niejasne-perspektywy-umowy-stowarzyszeniowej-ukraina-ue.

³⁴ *Zainicjowano kluczowy projekt Partnerstwa Wschodniego dla Ukrainy* [w:] *Tydzień na Wschodzie*, 20 października 2010, nr 35 (153), <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-10-20/zainicjowano-kuczowy-projekt-partnerstwa-wschodniego-dla>.

³⁵ M. Jaroszewicz, S. Matuszak, T.A. Olszański, *Proces i aresztowanie Julii Tymoszenko* [w:] *Tydzień na Wschodzie*, 10 sierpnia 2011, nr 25 (185), <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-08-10/proces-i-aresztowanie-julii-tymoszenko>.

namacniej rozwijających się rynków przemytu do UE. Zdaniem Europolu, zniesienie przez UE ruchu bezwizowego dla Ukrainy może skutkować zwiększeniem przemytu przez ten szlak i ułatwić grupom przestępczym działanie wewnątrz UE. Niekorzystnie na obraz Ukrainy wpływają też opóźnienia w wypełnianiu zobowiązań wobec Unii³⁶.

Szef MSZ Ukrainy Kostiantyn Hryszczenko opublikował 9 lutego 2012 roku artykuł programowy dotyczący celów i zadań ukraińskiej polityki zagranicznej. W opinii ministra Ukraina powinna utworzyć strefę wolnego handlu z UE i kontynuować dialog w sprawie zniesienia wiz, ale jednocześnie też otwierać się gospodarczo na nowe rynki. Ma to rozszerzyć pole manewru Kijowa na arenie międzynarodowej i zminimalizować wpływ uwarunkowań politycznych na gospodarcze relacje z Rosją. Wydaje się, że artykuł Hryszczenki ma dwa doraźne cele: pokazać, że administracja prezydenta Wiktora Janukowycza prowadzi aktywną politykę międzynarodową oraz zademonstrować Brukseli, że komponent polityczny w relacjach z UE jest dla Kijowa mniej istotny niż gospodarczy i wizowy.³⁷

Zarówno Unia Europejska, jak i Ukraina deklarują chęć podpisania umowy stowarzyszeniowej przed zbliżającym się szczytem Partnerstwa Wschodniego (PW) w listopadzie 2013 r. Aby to nastąpiło, Ukraina musi spełnić określone warunki, m.in. kontynuować reformy społeczno-gospodarcze oraz poprawić stan swojej demokracji. Polskie działania w celu zbliżenia Ukrainy do UE powinny koncentrować się na przekonywaniu władz ukraińskich do podjęcia reform zgodnych z oczekiwaniami Unii i do demokratyzowania kraju³⁸.

5. Uwagi końcowe

Reasumując należy podkreślić, że Rosja jest czynnikiem oddziałującym w sposób znaczący na politykę Ukrainy, przede wszystkim z powodu braku zaangażowania państw członkowskich w podtrzymywaniu rozwoju skłonności demokratycznych na Ukrainie. Prawdopodobnie odcięcie dopływu gazu ziemnego, które miało miejsce 1 stycznia 2006 r. było rewanżem za zwycięstwo „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie.

³⁶ *Oskarżenia Europolu wobec Ukrainy* [w:] *Tydzień na Wschodzie*, 11 maja 2011, nr 16 (176), www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-05-11/oskarzenia-europolu-wobec-ukrainy.

³⁷ T. Iwański, *Ukraina w poszukiwaniu „trzeciej drogi” w polityce zagranicznej* [w:] *Tydzień na Wschodzie*, 14 marca 2012, nr 11 (212), <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-03-14/ukraina-w-poszukiwaniu-trzeciej-drogi-w-polityce-zagranic>

³⁸ I. Lyubashenko, *Perspektywy podpisania umowy stowarzyszeniowej między UE a Ukrainą w 2013 r.* [w:] *Biuletyn*, 15 lutego 2013, nr 15 (991), <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-15-991>

Większość kluczowych interesów gospodarczych Rosji na Ukrainie jest zbieżna z interesami Ukrainy: tranzyt rosyjski przez Ukrainę jest źródłem wielkich dochodów dla Kijowa, podobnie wzrost wymiany handlowej jest w interesie obu stron. Zdecydowanie rozbieżne są natomiast interesy w sferze energetycznej, gdyż Rosja dąży do utrzymania monopolu dostaw gazu ziemnego dla Ukrainy i zmniejszenia zależności od tranzytu gazu przez jej terytorium, interesy Kijowa zaś są dokładnie przeciwne.

Niewątpliwie ważną kwestią jest stanowisko NATO względem Ukrainy. Można stwierdzić, że stosunki Ukraina - NATO są dynamicznym procesem, który realizuje się w warunkach wyłaniającego się międzynarodowego ładu w Europie. „Pomarańczowa rewolucja” stała się wyznacznikiem nowego etapu w stosunkach NATO - Ukraina.

Zarówno w Unii Europejskiej, jak i Stanach Zjednoczonych zaniepokojenie budzi sytuacja polityczna na Ukrainie, a szczególnie postępowanie karne i wyrok przeciwko byłej premier Julii Tymoszenko. Sprawa Tymoszenko ma dla UE - jak wiadomo - priorytetowe znaczenie. Bez rozwiązania kwestii byłej premier Ukrainy dalsza integracja tego kraju ze Wspólnotą może zostać zablokowana.

Warto podkreślić, że słabością wszelkich projektów unijnych w zakresie stosunków z Ukrainą jest to, że nie zaoferowały one nic, co mogłoby przeciętnemu obywatelowi zrozumieć i odczuć korzyści płynące z integracji europejskiej. Jeżeli Ukraina zrezygnuje z integracji z UE, oznacza to, że nie wejdzie na unijny rynek wewnętrzny. W konsekwencji 40 milionowy rynek ukraiński pozostanie poza bezpieczną strefą korzystnego klimatu inwestycyjnego³⁹.

Wyzwaniem dla zachodnich państw jest także kształtowanie stosunków Europa – Ukraina - Rosja, aby podtrzymywać rozwój wartości demokratycznych na Ukrainie i jej proeuropejskiej polityki z jednoczesnym zbudowaniem relacji partnerskich z Rosją.

³⁹ I. Lyubashenko, *Wciąż warto stawiać na Ukrainę* [w:] *Rzeczpospolita*, 20 grudnia 2011, <http://www.rp.pl/artukul/9157,776205-Ukraina--UE-i-integracja-europejska---Lyubashenko.html>.

Damian Kokoć

Polska w instytucjach Unii Europejskiej

I. Uwagi wstępne

Gdy Polska 1 maja 2004 r. została pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, nikt nie zakładał, że będzie liczyła się tak mocno jej pozycja na arenie europejskiej. Z dniem wejścia do Wspólnoty uzyskała przywileje wiążące się ze statusem aktywnego obserwatora, który nie dawał wpływu na kształt i rodzaj podejmowanych decyzji związanych z procesami integracyjnymi w Europie, ale pozwalał Polsce zaprezentować jej stanowisko. Mogła uczestniczyć w pracach legislacyjnych Wspólnoty, w grupach roboczych i komitetach w Komisji Europejskiej, Parlamencie Europejskim, Komitecie Ekonomiczno-Społecznego, Komitecie Regionów oraz Rady Europejskiej. Polska mogła zabierać głos m.in. w sprawach związanych z rozszerzeniem Unii, łamaniem praw człowieka na Białorusi oraz w sprawach związanych z bezpieczeństwem na kontynencie europejskim.

Polska „stała się współgospodarzem Europy, a nie jej petentem”¹. Miała prawo wpływania na kształt Unii Europejskiej, jej politykę wewnętrzną, jak i zewnętrzną oraz na system instytucjonalny. W początkowych latach Polska zajmowała pozycję „obserwatora” zmagania między krajami założycielskimi. Nie wysuwała swoich propozycji, które mogły przyczynić się do funkcjonowania polityki Wspólnoty². Polska koncentrowała się na sprawach wewnątrz unijnych, jej głównym zadaniem było przegłosowanie jak najkorzystniejszego dla Polski budżetu na lata 2007-2013. Z perspektywą lat Polska stała się krajem, świadomym swoich możliwości. To w Polsce liderzy europejscy widzieli nadzieje, aby zatrzymać euroceptycyzm, to Polska stała się pomostem między Europą Zachodnią a Wschodnią. Państwa zaufały Polsce i przekazały przewodnictwo Jerzemu Buzkowi w 2009 roku.

¹ *5 lat Polski w UE*, Raport UKIE, Warszawa 2009, s. 378.

² K. Kołodziejczyk, *Innowacyjność i kreatywność Polski w Unii Europejskiej* [w.] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*. red. S. Bieleń, Warszawa 2010, s. 145.

Polska chciała, aby Unia Europejska funkcjonowała poza podziałami, na kraje „stare” i „nowe”, „biedne” i „bogate” oraz „wschodnie” i „zachodnie”. Najważniejszą inicjatywą Polski jest Partnerstwo Wschodnie, które rozwijała podczas swego przewodnictwa w 2011 r. To dzięki Polsce Unia Europejska bacznie przygląda się krajom wschodnim: Armenii, Azerbejdżanowi, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainie. Polska ciągle wspiera te kraje, do poprawienia stosunków z Unią Europejską, i dąży, aby te państwa przystąpiły nie tylko do rozmów akcesyjnych, ale także stały się pełnoprawnymi członkami Wspólnot Europejskich.

II. Polska a poszczególne instytucje UE

Polska po przystąpieniu do Unii Europejskiej uzyskała możliwość wdrażania własnej polityki do instytucji unijnych. Głównym zadaniem Polski jest negocjowanie, wypracowanie konsensusu, aktywne uczestnictwo w organach Unii oraz zawieranie koalicji *ad hoc*. Nasz kraj bierze również pod uwagę interesy innych państw, jako priorytetowe, które są kluczowe dla interesów całej Wspólnoty. Solidarne działanie państw pozwala na wypracowanie najkorzystniejszego efektu, który jest w gestii dobra Unii Europejskiej.

Polska uzyskała miejsce w instytucjach Unii takich jak: Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Komisja Europejska, Komitet Regionów oraz Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Polska stała się krajem, który odgrywa wielką rolę w kształtowaniu i decydowaniu o sprawach Unii Europejskiej. Skłania się do działań, które odnoszą się do całej Unii, a nie tylko jej części. W instytucjach Wspólnoty stała się państwem, które ma za zadanie wypracować korzyści nie tylko dla siebie, ale także dla innych państw.

Jedną z głównych instytucji Unii jest Rada Europejska. Rada podejmuje decyzje, które wpływają na kształt polityki, kierunki reform oraz pogłębienie integracji międzypaństwowej³. W Radzie Europejskiej członkostwo Polski daje możliwość oddziaływania polityki w różnych dziedzinach, solidarne działanie państw pozwala na zwiększenie efektywności w rozwiązywaniu spornych kwestii. W tej instytucji każde państwo ma jeden głos, który liczy się tak samo jak inne. W Radzie nie ma podziałów na państwa, które mają większe prawa od innych. Każde państwo, które chce coś osiągnąć musi posiadać potencjał, który przekłada się w regionalnym układzie sił, stabilnej polityce zagranicznej oraz umiejętności przekonywania oponentów do własnych racji, a to czynniki, które pozwalają myśleć o odniesieniu sukcesu na forum Rady. Choć pozycja Polski w Radzie Europejskiej nie jest jeszcze, aż tak kla-

³ A. Domagała, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2011, s. 192.

rowna to można zauważyć progres, że w ostatnich latach dążenie Polski przynosi efekty.

Rada Unii Europejskiej to organ decyzyjny, który reprezentuje interesy narodowe. Zawierane są koalicje, które mają na celu osiągnięcie konsensusu. Ważne jest umiejętne porozumiewanie się między państwami oraz uzgodnienie wspólnej strategii. Polska dysponuje 27 głosami co oznacza, że posiada pozycje zaraz po Francji, Niemczech, Włoszech, Wielkiej Brytanii (29 głosów). Liczba głosów zależy od ludności zamieszkującej dany kraj. Polska podobnie jak inne kraje posiada prawo weta⁴. Pozycja Polski jest wzmocniana za pomocą wymogu potrójnej większości, w której podejmowana jest decyzja większością kwalifikowaną. Podjęcie przez Radę Unii Europejskiej decyzji wymagane jest poparciem co najmniej 255 głosów, którzy reprezentują 62 % ludności Unii Europejskiej. Liczba głosów, która może zablokować wynosi 91, więc liczba którą posiada Polska jest decydująca, gdyż świadczy, iż nasz kraj może być decydującym sojusznikiem w podejmowaniu decyzji. Sytuacja Polski zmieni się wraz z wejściem w życie nowego systemu głosowania. Nowy system odchodzi od podejmowaniu decyzji za pomocą ważenia głosów (co najmniej 55 % państw – 15, reprezentujących co najmniej 65 % ludności). Taka propozycja wywołała sprzeciw Polski, gdyż zmniejszy naszemu krajowi możliwość blokowania decyzji. W odpowiedzi Polska stworzyła własny system podejmowania decyzji - formuła pierwiastkowa, która polegała na przyznaniu zróżnicowanej liczby (wagi) głosów metodą pierwiastka kwadratowego z liczby ludności oraz wyznaczenie progu dla podjęcia decyzji większością kwalifikowaną na poziomie 61,6% ogólnej liczby głosów. Te propozycje tylko zaakceptowała Republika Czeska, reszta państw wolała zostać przy propozycji, która była wypracowywana przez lata. Nowy system faworyzuje państwa duże oraz państwa małe takie jak: Malta, Luksemburg, Cypr, Estonia, Słowenia i Łotwa. Polska oraz średnie państwa będą musiały się zadowolić mniejszą siłą głosów. Taki system będzie obowiązywał od 1 listopada 2014 r., do tego czasu Polska może wypracować kilka istotnych kwestii dla siebie. Pod naciskiem Warszawy przyjęto tzw kompromis z Joaniny, który polega na możliwości odwołania podjęcia decyzji przez rozsądny czas przez państwa zamieszkałe przez przynajmniej 25 % ludności Unii Europejskiej. Taki kompromis ma za zadanie poszukanie „lepszego” rozwiązania ustępstw i zbliżenia państw do kompromisowego rozwiązania kwestii spornych.

Wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się 2004 r., wyłoniły posłów do Parlamentu oraz partie wchodzące do poszczególnych frakcji. Polska dyspo-

⁴ Tamże, s. 193.

nowała 54 miejscami, a najwięcej zdobyli przedstawiciele Platformy Obywatelskiej (15), LPR (10), Prawa i Sprawiedliwości (7), Samoobrony (6), Unia Wolności i PSL (po 4), SLD-UP (5) oraz Socjaldemokracji Polskiej (3). Największą ilość posłów (9) dołączyła do frakcji Europejskiej Partii Ludowej i Demokratów Europejskich. Choć rozproszenie było duże, to eksperci dawali duże szanse na uzyskanie silnej pozycji polskim posłom. Po wejściu nowych członków do Wspólnoty Polska uzyskała 50 miejsc w Parlamencie. Największy sukces w PE miał miejsce w 2009 r., po objęciu stanowiska Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego przez Jerzego Buzka. W organach kierowniczych znaleźli się m.in.: Jacek Saryusz-Wolski, Janusz Onyszkiewicz, Janusz Lewandowski, Marcin Libicki, Janusz Wojciechowski, Dariusz Rosati. Kolejne wybory do Parlamentu odbyły się 7 czerwca 2009, frekwencja wyborcza wynosiła ponad 24,5 %, wtedy tylko cztery partie zdobyły mandaty do Parlamentu: Platforma Obywatelska (25 mandaty), Prawo i Sprawiedliwość (15), Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy (7), Polskie Stronnictwo Ludowe (3)⁵. Następne wybory do Parlamentu Europejskiego odbędą się w maju 2014 r.⁶.

Najistotniejszym organem dla Polski w Unii Europejskiej jest Komisja Europejska. To ona weryfikuje sprawy administracyjne, przestrzeganie prawa, realizację budżetu, podejmuje decyzje w zakresie stosunków zewnętrznych oraz współpracy z innymi instytucjami. Komisja decyduje o kształcie i zasadach polityki strukturalnej i prowadzi politykę w interesie całej Wspólnoty. W tej instytucji zasiadają komisarze ze wszystkich państw członkowskich. Kluczowym dla Polski momentem w Komisji Europejskiej było objęcie stanowiska komisarza ds. polityki regionalnej przez Danutę Hübner. 4 lipca 2009 r., Danutę Hübner zastąpił Paweł Samecki. Obecnie w Komisji mamy komisarza ds., programowania finansowego i budżetu. Jest nim Janusz Lewandowski. Jest to jedna z najważniejszych funkcji w Komisji. To on ma wpływ na kształt budżetu oraz poziom finansowania⁷. Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny to organy doradcze, których głównym zadaniem jest planowanie i regulowanie prawnych interesów w poszczególnych regionach, środowisk społecznych i gospodarczych. Polsce przypada 21 głosów w obu Komitetach.

Polska również aktywnie uczestniczy w organach związanych ze sprawiedliwością takich jak: Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Sąd Pierwszej Instancji, Sąd ds. Służby Cywilnej Unii Europejskiej (w każdej instytucji 1 członek- sędzia), w organach finansowych: w Europejskim Trybunale Obrachunkowym (1 członek),

⁵ <http://pe2009.pkw.gov.pl/PUE/PL/WYN/M/index.htm>

⁶ <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/849328,Wiemy-kiedy-beda-wybory-do-Parlamentu-Europejskiego>

⁷ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/lewandowski/headlines/index_pl.htm#201306271200

Europejskim Banku Centralnym (członek Rady Ogólnej). Polacy są zatrudnieni w wielu agendach, które współpracują z Komisją Europejską. Według raportów liczba pracowników zatrudnionych w instytucjach stale rośnie.

W kwietniu 2009 r. liczba ta wynosiła 2054⁸, w 2010 r. 2300⁹, a w 2012 liczba osób wyniosła 2495 z czego 2330 pracuje w instytucjach, a 165 w agencjach unijnych¹⁰. Polskim sukcesem jest również utworzenie w 2005 r. Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX), pracowało przy tej agencji ponad 100 obywateli polskich- najwięcej ze wszystkich agend UE.

Polska staje się krajem, który wprowadza do instytucji coraz większą liczbę osób. Państwa członkowskie widzą w naszym kraju, potencjał i walkę przeciw euroceptycyzmowi. W ostatnim czasie nawet mówiono o tym, iż Donald Tusk może zostać Przewodniczącym Komisji Europejskiej. Nasz kraj widzi perspektywę na osiągnięcie korzyści związane z obsadzeniem przez nasz kraj członków w organach Unii.

III. Sprawy wewnętrzne UE a Polska

Jednym z najważniejszych kwestii w polityce wewnętrznej UE jest budżet. To on wiąże się z pieniędzmi, które są przekazywane do budżetu państwowego. Największą część pieniędzy przekazywana jest na rolnictwo, zapewnienie rolnikom dostępu do produktów rolniczych, wsparcie terenów wiejskich oraz ochronę środowiska¹¹. Polska w 2006 r., kiedy został uchwalony budżet na lata 2007-2013 stała na pozycji wynegocjowania jak najkorzystniejszego budżetu. Udało się wtedy dojść do porozumienia i Polsce przekazano 102 mln euro. Zacięte rozmowy trwały w 2013 r., kiedy to po ponad 30-godzinnych negocjacjach udało się uchwalić budżet na lata 2014-2020, choć budżet Unii został ograniczony o 38 mln euro, to Polska uzyskała o 4 mln euro więcej – 106 mln euro. Polska stała się głównym beneficjentem unijnego budżetu¹². Choć rolnictwo dostało mniej środków, to Polska uzyskała i tak zadowalający efekt.

⁸ http://forum.gazeta.pl/forum/w,9,96131238,96131238,2054_Polakow_zatrudnionych_w_instytucjach_uc.html

⁹ A. Domagała, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2011, s. 197.

¹⁰ http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_uc/Zatrudnienie/Zatrudnienie_2012_w_instytucjach.pdf

¹¹ <http://bankwatch.org/sites/default/files/EU-peoplesguide-PL.pdf>

¹² <http://www.polskieradio.pl/9/300/Artykul/778967,Sukces-czy-mozna-bylo-uzyskac-wiecej-Budzet-UE>

Fundusze są instrumentami regionalnymi i strukturalnymi. Celem funduszy jest modernizacja i przekształcenie krajów członkowskich, promowanie rozwoju strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju, edukacja systemów szkoleniowych oraz wspieranie przebudowy gospodarczej.

Do funduszy takich należą:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, który tworzy lub zachowuje miejsca pracy, rozwój infrastruktury, wspiera lokalne inicjatywy modernizacji służących pogłębianiu integracji miejscowych społeczności,
- Europejski Fundusz Społeczny, który współfinansuje działania Unii związane z polityką zatrudnienia i programami rozwoju zasobów ludzkich,
- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, który poprawia funkcjonowanie gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przetwórczych, pobudza produkcje nieżywnościowe
- Fundusz Spójności, który zmniejsza różnice w rozwoju gospodarczo-społecznym krajów i regionów UE,
- LIFE, który wspiera politykę ochrony środowiska wspólnoty¹³.

Sumy zasobów finansowych dla Polski odpowiadają zapotrzebowaniu w zakresie modernizacji i budowy infrastruktury. Wszystkie regiony Polski zastały włączone do pomocy, gdyż ich poziom rozwoju nie przekracza 75 % średniej unijnej¹⁴.

W Polsce realizowane są także programy unijne. Polska w latach 2007 - 2013 była największym beneficjentem unijnej polityki spójności. Spośród 347 mld euro przeznaczonych na ten cel, ponad 67 mld euro zostało przyznane Polsce. Łącznie ze współfinansowaniem krajowym, kwota ta wynosi 85,6 mld euro. Główne cele programów to: wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej, wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości, budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa, rozwój obszarów wiejskich oraz rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Do kluczowych programów realizowanych w Polsce należą:

- Innowacyjna Gospodarka - głównym celem Programu jest rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa,
- Kapitał Ludzki - celem głównym Programu jest: wzrost zatrudnienia i spójności społecznej,
- Rozwój Polski Wschodniej - celem głównym Programu jest: „przyspieszenie tempa rozwoju społeczno – gospodarczego Polski Wschodniej w zgodzie z za-

¹³ <http://www.solidarnosc.org.pl/~ksn/Docs/esf.pdf>

¹⁴ A. Domagała, *Integracja...*, s. 174.

- sadą zrównoważonego rozwoju”¹⁵, ten program jest realizowany na terenie pięciu województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego oraz świętokrzyskiego,
- Europejska Współpraca Terytorialna - w latach 2007-2013 na rozwój współpracy terytorialnej z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych zostało łącznie 7,75 mld euro. Polska alokacja na realizację programów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej wyniosła 557,8 mln euro. Dodatkowo 173,3 mln euro zostało przeznaczonych przez Polskę na współpracę transgraniczną z państwami nie należącymi do Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP),

W drugiej połowie 2011 r. Polska przejęła prezydencję w Unii Europejskiej. Za priorytetowe cele Polska uznała: rynek wewnętrzny, stosunki z państwami Europy Wschodniej (w tym Partnerstwo Wschodnie), Europejską Politykę Obronną, negocjacje kolejnej perspektywy finansowej na lata 2014-2020 oraz politykę energetyczną. Oprócz wspomnianych już celów Polska musiała zaangażować w bieżące problemy, z jakimi borykała się Unia Europejska. Takie jak niestabilne południowe sąsiedztwo (wojna w Libii, destabilizacja w Tunezji czy Syrii), finansowy kryzys w szeregu krajów członkowskich z Grecją na czele czy dążenia części Wspólnoty do rewizji traktatu z Schengen¹⁶. Opinie o polskiej prezydencji były bardzo dobre, Polska stała się państwem angażującym się w pełni w interesy całej Unii. Państwo, które spełnia oczekiwania w integrację Wspólnoty Europejskiej za pomocą zapobiegania i eliminowania problemów Unii. „Ta prezydencja wysoko ustawiła poprzeczkę dla następnej, duńskiej prezydencji”¹⁷.

Kolejną sprawą jest strefa euro, państwo ma dużą swobodę w określeniu terminu przyjęcia wspólnej waluty. Polska od 1 maja 2004 jest niepełnym członkiem Unii Walutowej i Gospodarczej (nie bierze udziału w przyjęciu środka płatniczego oraz przekazaniu kompetencji w kształtowaniu polityki pieniężnej EBC). Głównym celem Polski jest wzrost gospodarczy, który może być możliwy za pomocą przystąpienia do UGiW. Każde państwo, które chce przystąpić do strefy musi spełnić kryteria konwergencji (stabilność cen, stabilność stóp procentowych, niska zmienność kursu walutowego, poziom długu publicznego oraz deficyt budżetowy). Co dwa lata lub na żądanie państwa członkowskiego, które nie jest w strefie euro, składają Radzie UE stan przygotowań tych państw do przyjęcia euro. Raport ten jest podstawą określe-

¹⁵ <http://porpw.parp.gov.pl/>

¹⁶ <http://www.tvn24.pl/raporty/polska-prezydencja-w-ue,360>

¹⁷ <http://www.tvp.pl/publicystyka/polityka/polska-prezydencja-w-radzie-unii-europejskiej/aktualnosci/europa-wysoko-ocenia-prezydencje/5905201>

nia, czy państwo jest gotowe do przystąpienia do strefy. Polska dwukrotnie sporządziła taki raport w 2004 i 2006. W raporcie z 2004 r., Komisja Europejska stwierdziła, że Polska nie spełnia żadnego z kryteriów. Największym problemem Polski była rosnąca inflacja¹⁸. Rada UE zaliczyła Polskę do krajów o nadmiernym deficycie (największy wpływ fundusze emerytalne). Drugi raport Polski był korzystniejszy, gdyż Polska stała się państwem, które miało stabilne ceny razem z Finlandią i Szwecją. Co oznaczało, że kryterium dotyczące stabilności cen zostało spełnione. Polska także spełniła drugie kryterium monetarne dotyczące stopy procentowej. Pozostałe kryteria nie były wystarczająco pochlebne i Polska nie mogła być z nich zadowolona. Raport o konwergencji z 2010 r., udowodnił, że Polska ma jeszcze bardzo długą drogę, aby przystąpić do UGiW. Pozytywnym aspektem było związanie polskiej gospodarki z Unią Europejską oraz inwestycje zagranicznych państw w Polsce. Odnotowano również postępy w sektorze finansowania, oraz malejący deficyt na rachunku obrotów bieżących. Polska arena polityczna jest zróżnicowana w stosunku przystąpienia Polski do strefy euro. Choć eksperci uważają, że Polska powinna jak najszybciej przystąpić do UGiW, gdyż wykluczyłyby to ryzyko kursowe. W Polsce jest coraz mniej zwolenników strefy euro. W 2013 r. prawie 30 % chce wejść do Eurolandu, w porównaniu do 2002, gdzie deklarowało 70 %¹⁹. Głównym problemem jest strach przed kryzysem oraz niepokojące sytuacje w innych państwach. Wydaje się tylko kwestią czasu, aby Polska przystąpiła do euro, ale narzucającym się pytaniem jest kiedy.

Traktat z Lizbony to dokument, który zmienił funkcjonowanie całej Unii. Polska była przeciwna zmianie systemu głosowania w Radzie Gubernatorów Europejskiego Banku Inwestycyjnego (zastąpienie jednomyślności większością kwalifikowaną), dużą ostrożnością podchodziła do kwestii przekształcenia aktów prawnych III filaru UE oraz zgłosiła postulat o zwiększeniu liczby rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości. Polska postanowiła przystąpić do tzw. protokołu brytyjskiego, który polega na „wyjęciu” niektórych praw z Karty Praw Podstawowych. W czasie rozmów traktatowych Polska była obok Wielkiej Brytanii głównym inicjatorem oraz aktywnym uczestnikiem podczas negocjacji.

¹⁸ Tamże, s. 255.

¹⁹ http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/671883,rzad_będzie_namawiał_polaków_do_euro_ile_będzie_kosztowało_przyjęcie_wspólnej_waluty.html

IV. Partnerstwo Wschodnie

Partnerstwo Wschodnie jest jedną z inicjatyw Polski w strukturach Unii Europejskiej. Polska polityka zagraniczna dąży do współpracy i integracji byłych krajów ZSRR ze Wspólnotami Europejskimi.

Polska od ponad 15 lat starała się, aby kraje wschodnie mogły liczyć na pomoc instytucji unijnych, w realizowaniu spójności i koordynacji w budowaniu demokracji w mechanizmach wewnątrzpaństwowych. Państwa te, aby nie były tylko sąsiadami Unii, lecz także krajami, które mogłyby nabyć możliwość pełnej akcesji do Wspólnoty. Polska widziała w tych narodach, nie tylko partnera w rozwoju gospodarczym, lecz także kraje, które łączy wspólna historia, narodowość, mentalność, tradycja, a nawet wspólny język - słowiański. Najbliższym partnerem polityki Polski była Ukraina. To Polska przyłączyła się do budowania demokracji w tym kraju podczas rewolucji pomarańczowej w 2004 r., i wygranej przez Wiktora Juszczenko w wyborach prezydenckich.

Polska jeszcze przed wejściem do struktur unijnych zabiegała o zainteresowanie się krajami bloku wschodniego. Głównym inicjatorem był Bronisław Geremek, który jako pierwszy użył terminu „Wymiar Wschodni” w 1998 r²⁰. W późniejszych latach Wymiar Wschodni, był tematem licznych dyskusji, Unia Europejska zastanawiała się nad poszerzeniem Unii o kraje wschodnie, oraz nad przyszłością krajów sąsiadujących bezpośrednio ze Wspólnotą. W 2003 r. Polska wносиła postulaty, ale nie zyskiwały poparcia wśród członków Unii. Warszawa dążyła do współpracy z Ukrainą, Mołdawią, Białorusią i Rosją. Lecz tylko Ukraina i Mołdawia stwarzały chęć i aspiracje do wspólnej współpracy między państwami, a w późniejszych latach taka współpraca, mogła przyczynić się do zwiększonej koordynacji i jedności²¹.

Choć idea Wymiaru Wschodniego przegrała z Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS), do której zostały włączone państwa sąsiadujące z granicami Unii (Białoruś, Ukraina, Mołdawia, państwa Morza Śródziemnego, a potem również Armenia, Azerbejdżan i Gruzja). Polska walczyła o to, aby Unia skierowała wszystkie inicjatywy na kraje byłego bloku radzieckiego.

Kluczowym momentem dla Polski, było utworzenie przez Francję Unii dla Śródziemnomorza, Francja była przeciwna Partnerstwu Wschodniemu, choć otwarcie nigdy tego nie stwierdziła, licząc na poparcie państw, nie mających wpływu na Morzu Śródziemnym.

²⁰ J. Popielawska, *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na wschodzie*, „Analizy Natolińskie”, 2009, s.1.

²¹ Ibidem, s. 2-3.

Propozycja polsko – szwedzka o Partnerstwie Wschodnim opracowana została w maju 2008 r., a zapisano w niej potrzebę wzmocnienia integracji europejskiej na wschodzie, oraz rozwoju Partnerstwa Wschodniego²². Ta propozycja skierowana była do państw objętych EPS, tj. Ukrainy, Mołdawii, Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji i Białorusi. Partnerstwo Wschodnie miało opierać się na mechanizmach EPS. Projekt miał poszerzać kompetencje państw wschodnich o kwestie bezpieczeństwa, przepływu osób, współpracy gospodarczej oraz integracji z Unią Europejską. Największe korzyści miałyby przypaść Ukrainie, która była najbliższym sąsiadem Unii. Współpraca miała być na poziomach dwu- i wielostronnym, a każde państwo objęte programem mogło liczyć na współpracę. 7 maja 2009 r. na szczycie państw członkowskich w Pradze zostało oficjalnie zainicjowane Partnerstwo Wschodnie.

Partnerstwo Wschodnie zakłada zawieranie umów stowarzyszeniowych, które mają zróżnicowany charakter co wynika z celów oraz możliwości państw. Państwa muszą przestrzegać praworządności, demokracji oraz praw człowieka. Takie inicjatywy mają na celu utworzenie przez te państwa strefy wolnego handlu, z każdym państwem członkowskim. Integracja ta, ma za zadanie ustabilizowanie polityki w tych krajach. Oczywiście nowe umowy, mają też mieć uregulowane kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym (utworzenie programu Inteligentna Europa - Energia). Priorytetowym celem umów wielostronnych ma być rozwój gospodarczy i społeczny państw, do których skierowane jest Partnerstwo Wschodnie. Umowy wielostronne mają też charakter informacyjny, kraje członkowskie mają wspierać państwa w odbudowaniu i rozwijaniu własnych gospodarek o standardy europejskie. Integracja ma odbywać się za pomocą głów państw i przedstawicieli rządów.

W marcu 2009 r. Rada Europejska przekazała na Partnerstwo Wschodnie środki w wysokości 600 mln euro, które miały obejmować nowe inwestycje w ramach Partnerstwa. Unia przekazała również środki pochodzące z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Źródłami finansowania inwestycji mają być także Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz regionalne instytucje finansowe.

Polska stworzyła propozycje utworzenia „grupy przyjaciół” Partnerstwa Wschodniego, zrzeszająca kraje poza-unijne, które pomagałyby finansowo propozycje projektu²³.

²² www.msz.gov.pl

²³ K. Kołodziejczyk, *Innowacyjność i kreatywność Polski w Unii Europejskiej* [w.] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, red. S.Bieleń, Warszawa 2010, s.162.

„(...) sukcesem polskim pozostaje podniesienie znaczenia politycznego tego regionu wobec kierunku południowego sąsiedztwa (mimo utrzymującej się nierównowagi między oboma kierunkami)”²⁴. Polska traktuje Partnerstwo Wschodnie jako początek nowej drogi dla tych państw, choć nie chce, aby te kraje nie stawały się wrogami politycznymi Rosji. Warszawa ma za zadanie, sprostać oczekiwaniom dwóch stron. W czasie kadencji Lecha Kaczyńskiego, który był w bardzo dobrych stosunkach z ówczesnym prezydentem Gruzji Michailem Saakaszwilim, stosunki na linii Warszawa-Moskwa były chłodne²⁵. Polityka zagraniczna Prezydenta RP miała polegać na przeciwstawie francusko - niemieckiemu tandemowi w UE, która miała polegać na ścisłej współpracy krajów środkowo-wschodnich UE, oraz krajów wschodnich poza Wspólnoty. Wyprawa Lecha Kaczyńskiego do Gruzji w czasie wojny 2008 r. była kluczową podróżą, gdyż dała do zrozumienia Dumie Rosyjskiej, że Polska jest po stronie Gruzji, dzięki temu Unia Europejska zainteresowała się problemem wojny, a Rosja nie uzyskała tak wielu korzyści, jakie zakładała sobie przed i w czasie konfliktu. Pomagał w dążeniu krajów do pełnej suwerenności państwowej i zwiększonej aktywności na arenie międzynarodowej.

Często się mówi, że polityka Bronisława Komorowskiego jest przeciwstawna polityce zagranicznej Lecha Kaczyńskiego, ale czy to prawda?. Na pewno polityka zagraniczna obecnego Prezydenta jest „inna”. Komorowski nie realizuje własnej koncepcji polityki zagranicznej, jak to robił Lech Kaczyński, który wspierał politykę regionalną i utrzymywał dobre stosunki z każdą głową państwa byłych republik radzieckich. Komorowski angażuje się w Partnerstwo Wschodnie, za pomocą polityki pakietowej, która polega na odwiedzaniu państw regionu jako całości. Prezydent nie chce się nadmiernie spoufalać z głowami państw, po prostu chce mieć z nimi dobre stosunki. Podobnie jak Lech Kaczyński chce, aby każda republika opuściła strefę wpływów Federacji Rosyjskiej, co niesie za sobą utworzenie strefy wolnego handlu w tym regionie (DFCTA) Polityka Partnerstwa Wschodniego jest często realizowana przez ministra spraw zagranicznych - Radosława Sikorskiego, który angażuje się mocno w sprawy gospodarcze, polityczne i społeczne tego regionu. Minister za priorytet zakłada sobie współpracę gospodarczą m.in. szybka realizacja Euro-Azjatyckiego Korytarza Transportu Ropy Naftowej, wspieranie finansowo projektów inwestycyjnych w Azerbejdżanie, zawieranie kontraktów między stronami.

²⁴ M. Kaczmarek, *Polska polityka wschodnia na tle polityki wschodniej Unii Europejskiej*, s.25.

²⁵ <http://wpolityce.pl/dzienniki/blog-stanislaw-zaryna/39082-siedem-lat-temu-lech-kaczynski-wygral-wybory-prezydenckie-jego-prezydentura-byla-przelomowa-i-odbiega-od-innych>

Miejmy nadzieję, że w przyszłości Partnerstwo Wschodnie będzie wspierane i pielęgnowane przez obecne i przyszłe głowy państw. Projekt ten jest naszym sukcesem nie tylko na terenie Europy, ale także na innych kontynentach. Unia Europejska przekazała Polsce zadanie, które godnie i z wielkim zaangażowaniem realizuje. To dzięki temu programowi, Polska stała się głównym partnerem w rozmowach i negocjacjach między tymi państwami, a Unią Europejską.

V. Uwagi końcowe

Polska jako jeden z krajów „nowych” stara się sprostać oczekiwaniom nie tylko swoim, ale także całej Unii. Wspólnota kojarzona jest jako całość, a Polska jest jej częścią. Nasz kraj nie tylko stawał w obliczu kryzysu gospodarczego jako „zielona wyspa”²⁶, ale także konfliktów zbrojnych, rewolucji państwowych, spornych decyzji i wielu innych kwestiach. Bez Warszawy Unia nie byłaby taka sama, to ona napędza wehikuł jakim jest Wspólnota. Przed wejściem nikt nie zakładał, że Polska stanie się „czarnym koniem” na arenie międzynarodowej. Reagowała czynnie w kwestiach poruszanych wewnątrz Unii Europejskiej, jak i na zewnątrz. W instytucjach europejskich jest oceniana jako aktywny kraj członkowski, który zaistniał dzięki nieustępliwej i zdecydowanej polityce w sprawach związanych m.in., uchwalaniem budżetu, przyjęciem Traktatu Lizbońskiego czy też w sprawach związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych.

Na tle innych krajów, które przystąpiły do Unii w 2004 r. i 2007 r. wyróżnia się swoją wiarygodnością. Choć zdarzały się projekty, które nie zostały przyjęte (np. system pierwiastkowy, „pakt muszkietierów”)²⁷. Na pewno kluczowym momentem dla naszego państwa było objęcie przez Jerzego Buzka stanowiska Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. To uświadomiło nam że jesteśmy postrzegani jako kraj zaufany i mający poparcie w innych narodach. Nieodzownym elementem naszej polityki jest stabilność integracyjna, choć rośnie w naszym kraju eurosceptycyzm, to i tak jest dość mały w porównaniu z krajami takimi jak: Wielka Brytania, Irlandia i Grecja²⁸.

Choć nie jesteśmy w strefie euro, to nie przekreśla naszych możliwości związanych z podejmowaniem istotnych kwestii w tej sprawie. Pełne członkostwo w Unii

²⁶ <http://wpolityce.pl/artykuly/49414-pamietacie-zielona-wyspe-premiera-tuska-na-mapie-europy-zielone-oprocz-polski-byly-dwa-kraje-grecja-i-cypr>

²⁷ S. Dębski, *Wstęp od redaktora*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2008”, s. 7.

²⁸ <http://300polityka.pl/news/2013/05/29/najnowsze-badanie-rosnie-eurosceptycyzm-polakow/>

Gospodarczej i Walutowej służy interesom gospodarczym Polski i jest szansą na wzrost gospodarczy. Termin przystąpienia musi być najkorzystniejszy dla Polski²⁹.

Sztandarową inicjatywą Polski jest Partnerstwo Wschodnie, to dzięki temu Polska ma wpływ na sprawy państw oraz może kreować nową rzeczywistość Unii, za pomocą reguł Wspólnotowych.

Rola Polski jest różna jak zróżnicowana jest cała Unia. Polska zawsze staje na straży słabszych państw, które potrzebują pomocy. Wspólnota nie istniałaby bez Polski, a Polska nie istniałaby bez Wspólnoty. Między tymi podmiotami, ma miejsce obopólna korzyść, która związana jest ze wspólnymi interesami i potrzebami. Tak, więc Warszawa ma za zadanie pielęgnować i kształtować integrację w kraju jaki i również poza granicami własnego państwa.

²⁹ http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,13487659,Eksperci__wejscie_Polski_do_strefy_euro_moze_dac_wiele.html

Izabela Adamczuk

Współpraca międzynarodowa w Europie Środkowej

I. Uwagi Wstępne

Aby mówić o współpracy międzynarodowej w Europie Środkowej, należy wyjść od tego, co oznacza pojęcie współpraca. Otóż zakłada ono działalność prowadzoną wspólnie przez jakieś osoby, instytucje lub państwa. Trudno jednakże mówić o współpracy nie biorąc pod uwagę mniejszej bądź większej integracji. Stanowi ona bowiem istotny warunek czynnej, dynamicznej współpracy w wielu zakresach i dziedzinach, w tym przypadku na poziomie państw, regionów i subregionów. Ma to obecnie duże znaczenie dla globalnego układu sił międzynarodowych. *Integracja europejska posiada złożoną genezę i przeszła długofalową ewolucję. Musi być rozpatrywana zarówno w aspekcie historycznym i współczesnym, jak też teoretycznym i praktycznym*¹. Według Erharda Cziomera, integracja w aspekcie międzynarodowym jest to przede wszystkim powolny proces scalania się uczestników (państw) w nową jakość i całość na płaszczyźnie prawnopolitycznej, gospodarczej czy społecznej. Mówiąc natomiast o tych płaszczyznach, można rozróżnić fazy integracji. Są to: strefa wolnego handlu, unia celna, wspólny rynek, unia walutowa, unia gospodarcza i wreszcie unia polityczna². Niemal wszystkie te aspekty i fazy integracji występują w odniesieniu do współpracy państw Europy Środkowej.

Pojawia się teraz pytanie o Europę Środkową. Jakie państwa ją tworzą? Jakie wytyczne określają ten obszar? Generalnie, trzonem regionu środkowoeuropejskiego są Polska, Czechy, Słowacja i Węgry. Mając na uwadze położenie geograficzne, a także doświadczenia ustrojowo-polityczne, czy też tradycje historyczne, do Europy Środkowej zaliczane są także wschodnia część Niemiec i Austria. Europa Cen-

¹ E. Cziomer, *Integracja europejska*, [w:] E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa – Kraków 2000, s.317,

² Z. M. Doliwa – Klepacki, *Integracja europejska*, Białystok 2003,

tralna lub Europa Środkowa – takimi sformułowaniami operują autorzy podejmujący powyższą tematykę. Niewątpliwie najciekawszą propozycję zaprezentował niemiecki politolog Christoph Royen. Idąc tokiem jego rozumowania trzeba podjąć próbę doprecyzowania terminu Europa Środkowa. W jego ujęciu mianem Europy Środkowej można objąć państwa zachodniej Europy Środkowej takie jak Polska, Czechy i Słowacja (do 1993 Czechosłowacja), północna Europa Środkowa czyli Litwa, Łotwa i Estonia oraz południowa Europa Środkowa z krajami po byłej Jugosławii, Bułgarią, Rumunią i Albanią³.

II. Poziom organizacji międzynarodowej

Grupa Wyszehradzka. Na początku lat 90-tych XX wieku politycy podejmowali próby nawiązania współpracy między Polską, Węgrami i Czechosłowacją. Pojawiały się jednakże różnice dotyczące charakteru i formy współpracy regionalnej. Spotkanie prezydentów Węgier, Polski i Czechosłowacji, do którego doszło 15 lutego 1991r. w Wyszehradzie niedaleko Budapesztu, zakończyło się podpisaniem wspólnej deklaracji konstytuującej grupę wyszehradzką. Zawarto w niej założenia dotyczące współpracy obejmujące:

- dążenie do rozwiązania RWPG i Układu Warszawskiego,
- uzgadnianie polityki zagranicznej, a w szczególności utrzymywanie dobrych stosunków z ZSRR i Zachodem,
- pogłębianie współpracy politycznej, gospodarczej i kontaktów społecznych,
- współkształtowanie nowego porządku w Europie,
- przyspieszenie integracji z liczącymi się Wspólnotami Europejskimi,
- wypracowanie nowych, konkretnych form współpracy regionalnej i subregionalnej.

W październiku 1991 r. doszło do kolejnego spotkania sygnatariuszy tak zwanego *trójkąta wyszehradzkiego*, tym razem w Krakowie. Owocem tego szczytu było przyjęcie deklaracji krakowskiej. Głównymi jej założeniami było współuczestnictwo w tworzeniu nowego ładu europejskiego, przyspieszenie integracji ze Wspólnotami Europejskimi oraz wypracowanie form współpracy regionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej³. W następnym roku skupiono się przede wszystkim na problematyce skupionej wokół kwestii liberalizacji handlu oraz innych form kontaktów gospodarczych. W kwietniu 1992 roku utworzony został Komitet Współpracy Środkowoeuropejskiej, którego działalność doprowadziła do utworzenia w grudniu Porozumienia Środkowoeuropejskiego o Wolnym Handlu CEFTA, zakładające utworzenie całkowicie wolnej strefy handlowej w okresie od 5 do 8 lat.

³ E. Cziomer, *Zarys...*, s.364

Należy zwrócić uwagę, że ze względów politycznoprawnych, jak też psychologicznych, zmieniła się nazwa trójkąta wyszehradzkiego. Od 1993 roku częściej mówiono już o krajach grupy wyszehradzkiej. Liderem grupy była Czechosłowacja, odrzucająca instytucjonalizację współpracy na rzecz luźnych kontaktów polityczno – dyplomatycznych. Po podziale Czechosłowacji w 1993 roku mówiono już tylko o grupie wyszehradzkiej. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że dochodziło wówczas do spięć pomiędzy Czechosłowacją a Węgrami i między Słowacją a Węgrami, co doprowadziło do blokady podpisania układu Czesko – słowacko – węgierskiego. Nie przeszkodziło to jednak porozumieniu na mocy traktatów w relacjach Polski z Węgrami i Polski z Czechami i Słowacją. Czynnikiem utrudniającymi współpracę grupy były także nieporozumienia na tle historycznym, jak również dotyczące podziału majątku, rozwiązania zadłużenia i innych, pomniejszych kwestii spornych pomiędzy Czechami a Słowacją. W czasie, kiedy oba państwa zabiegały o członkostwo w NATO i Unii Europejskiej, premier Václav Klaus czynił starania, by kraje grupy wyszehradzkiej nie podejmowały zbyt wielu inicjatyw integracyjnych. W związku z tym współpraca krajów wchodzących w skład grupy, miała charakter przede wszystkim konsultacyjny. Regularne spotkania głów państw grupy, premierów i ministrów, polegały na wymianie poglądów i nie wnosiły zatem nic poza ogólne deklaracje⁴.

Współpraca w ramach grupy nie rozwijała się z powodu odmiennych priorytetów poszczególnych państw, dążących przede wszystkim do integracji z Unią. Dopiero spowolnienie europejskich procesów integracyjnych wymusiło utworzenie porozumienia CEFTA, które przyniosło wymierne efekty gospodarcze. Dwa razy w roku, najczęściej w czerwcu i grudniu odbywają się spotkania premierów, a raz w roku, najczęściej we wrześniu, spotkania prezydentów. Przewodnictwo w grupie ma charakter rotacyjny i co ciekawe, obejmuje czas od 1 lipca do 30 czerwca następnego roku. Polska przewodniczyła Grupie od 1 lipca 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. Od dnia 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. przewodniczą Węgry. Następnie od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. Słowacja, a od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. przewodniczyć będą Czechy.

Inicjatywa Środkowoeuropejska. Jedną z najważniejszych struktur subregionalnych w Europie jest Inicjatywa Środkowoeuropejska (ISE). To zinstytucjonalizowana forma współpracy subregionalnej państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej. Jej genezy należy doszukiwać się na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku we współpracy w regionie alpejsko-dunajsko-adriatic-

⁴ Tamże,

kim między Węgrami, Austrią, Jugosławią i Włochami. Odwoływała się ona do doświadczeń kooperacji między Włochami i Austrią poszerzonej o obszary przygraniczne sąsiednich państw, czyli Jugosławii i Węgier. Współpraca ta funkcjonowała w ramach takich struktur lokalnych jak: Robocza Wspólnota Środkowego i Dolnego Adriatyku oraz Robocza Wspólnota Dunajska zajmując się rozwiązywaniem kwestii związanych między innymi z transportem, ochroną środowiska czy turystyką.

W 1989 r. w trakcie spotkania w Budapeszcie podpisano deklarację powołującą do życia ugrupowanie o charakterze współpracy czworokątnej - Quadragonale. Sygnatariusze odwoływali się w niej do postanowień Aktu Końcowego KBWE z 1975 r. jak również wyrażali chęć budowy nowego ładu europejskiego po upadku muru berlińskiego. Wyrażono wolę współpracy gospodarczej i naukowo – technicznej ze szczególnym uwzględnieniem takich dziedzin jak: energetyka, ochrona środowiska, przemysł, transport, turystyka, kultura, edukacja i inne.

Współpraca w ramach Quadragonale budziła zainteresowanie wielu państw i przywódców w regionie. Wypełniła lukę po rozpadzie bloku wschodniego oraz ułatwiła państwom postkomunistycznym rozwój współpracy z Zachodem. W 1990 r. po przyjęciu Czechosłowacji zmieniła nazwę na Pentagonale, a po dołączeniu Polski w 1991 r., została przekształcona w Heksagonale. W trakcie konfliktu jugosłowiańskiego pod koniec 1991r. Heksagonale przekształciła się w Inicjatywę Środkowoeuropejską. Obecnie członkami ISE są: Albania, Austria, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Czarnogóra, Chorwacja, Czechy, Macedonia, Mołdawia, Polska, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Ukraina, Węgry i Włochy. Na spotkaniu szefów rządów w 1995 roku w Warszawie przyjęto dokument, w którym zostały doprecyzowane zasady współpracy w ramach ISE.

W dokumencie tym zostały określone procedury dotyczące spotkań na szczeblu szefów rządów, ministrów spraw zagranicznych i różnych ciał koordynacyjnych, a także podjęto decyzję o powołaniu w Trieście Ośrodka do Spraw Informacji i Dokumentacji jako stałego Sekretariatu ISE.

Uczestnictwo w UE, NATO, ONZ, Radzie Europy. Państwa Europy Środkowej nie ograniczają się do jedynie wzajemnej, wręcz hermetycznej integracji. Właściwa dla XX i XXI wieku sytuacja gospodarczo – polityczna i społeczna motywuje poszczególne kraje Europy Środkowej do wychodzenia z propozycją współpracy poza swoje ramy. Warto tutaj zwrócić uwagę na tworzące się w latach pięćdziesiątych Wspólnoty Europejskie. Są to założone traktatami międzynarodowe organizacje państw europejskich: Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS), Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) i Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EURATOM). Podstawowym zadaniem Wspólnoty Europejskiej stało się m.in. *utworze-*

nie wspólnego rynku i unii gospodarczo – walutowej oraz prowadzenie wspólnych polityk w celu harmonijnego i zrównoważonego rozwoju działań gospodarczych państw członkowskich⁵. Instytucje Wspólnot przechodziły następnie kolejne etapy unifikacji. Ważnym dla naszego zagadnienia jest fakt podpisanego w Hadze w 1986 roku Jednolitego Aktu Europejskiego, który modyfikował i uzupełniał traktaty wcześniejsze, zawierał postanowienia o współpracy państw europejskich w dziedzinie polityki zagranicznej. *W Jednolitym Akcie Europejskim po raz pierwszy pojawiło się stwierdzenie, że celem państw członkowskich wspólnot jest utworzenie Unii Europejskiej*⁶.

7 lutego 1992 roku w Maastricht został podpisany Traktat o Unii Europejskiej (TUE). Był on podstawą stworzenia UE. Traktat zmieniał postanowienia traktatów o EWWiS i o EWG i EURATOM. Zawierał zaś postanowienia dotyczące współpracy państw członkowskich w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz postanowienia dotyczące współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Ważne jest to, że powstanie UE nie zlikwidowało ani nie zastąpiło wspólnot Europejskich, które nadal funkcjonują. W TUE w artykule 2 wśród celów Unii wymienione są m.in.:

- promowanie ekonomicznego i społecznego postępu poprzez zacieśnianie współpracy gospodarczej i likwidowanie barier w obrocie handlowym między państwami członkowskimi,
- wzmacnianie obrazu Unii jako jednego ciała politycznego mówiącego jednym głosem na arenie międzynarodowej poprzez prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej,
- dążenie do stworzenia obywatelstwa europejskiego i poczucia przynależności do jednej wspólnoty u zwykłych obywateli poprzez zapewnienie jednakowych norm prawnych i pełnej swobody przepływu ludzi w obrębie Unii,
- rozwijanie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwego traktowania, którym ma być UE poprzez wprowadzanie wspólnych norm prawnych, socjalnych i stałą poprawę poziomu życia państw uboższych,
- ujednoczenie struktury gospodarczej krajów członkowskich, wyrównanie rozwoju gospodarczego regionów,
- polepszenie standardów życia.

Zasady, na których opiera się Unia Europejska, to wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, jak również zasada rządów pra-

⁵ B. Kuźniak, M. Marcinko, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2008, s.82

⁶ Tamże, s.83

wa. Istotne jest to, że UE respektuje prawa podstawowe, zagwarantowane w konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W założeniu Unia respektuje również tożsamość państw członkowskich. *Państwa nie zrzekają się swojej suwerenności, a jedynie przekazują kompetencję wykonywania suwerenności organom ponadnarodowym. Jest to pewnego rodzaju ograniczenie suwerenności, ale nie oznacza to jej przekreślenia. Narody zyskują bowiem możliwość współkształtowania decyzji podejmowanych w Unii Europejskiej*⁷. Uprawnienia Wspólnot Europejskich względem ich państw członkowskich nie powodują utraty suwerenności przez te państwa. Dawna Wspólnota Europejska, względnie trzy Wspólnoty, a obecnie Unia Europejska służy do realizacji wzmacniania suwerenności państw członkowskich i realizowania ich polityk poprzez możliwość udziału w procesie decyzyjnym i możliwość forsowania „swoich” celów i interesów na forum całej Unii – także przez małe państwa, przez co wzrasta rola, pozycja i prestiż każdego państwa członkowskiego na arenie międzynarodowej.

Unia Europejska wykształciła specyficzny dla siebie system rządzenia. Opiera się na wykształceniu odrębnej od władz krajowych administracji wykonawczej szczebla unijnego na czele z Komisją Europejską. Funkcje prawodawcze skupia Rada Unii Europejskiej, czyli ministrowie poszczególnych sektorów. To główny organ decyzyjny Wspólnot. Ten szczebel zapewnić ma ochronę narodowych interesów państw członkowskich. Rada wspomagana jest przez Komitet, składający się ze stałych przedstawicieli państw członkowskich. W procesie legislacji bierze także udział wybierany w wyborach powszechnych Parlament Europejski. Trójpodział władzy dopełnia Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, będący swoistym Trybunałem Konstytucyjnym i Sądem Najwyższym. Bada on zgodność przepisów unijnych z Traktatami oraz poprawne wykonywanie prawa UE w państwach członkowskich⁸. Lista państw członkowskich stale rośnie. Kilka dni temu do UE przystąpiła Chorwacja. Przyjmowanie kolejnych państw do UE odbywało się falami. 1 maja 2004 roku nastąpiła czwarta fala, największe w historii rozszerzenie UE. Wstąpiło wówczas do wspólnoty 10 krajów, w tym państwa Europy Środkowej: Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Słowenia, Malta oraz Cypr. Przedstawiciele państw Europy Środkowej wchodzi w skład systemu instytucjonalnego Unii i aktywnie włączają się w pracę na jej rzecz. Maroš Šefčovič ze Słowacji pełni rolę wiceprzewodniczącego Komisji, i komisarza ds. stosunków mię-

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09 (pol.). Trybunał Konstytucyjny. [dostęp 12 czerwca 2013].

⁸ K. Wojtaszczyk, *Integracja europejska. Wstęp*, Warszawa 2006, s. 84-118.

dzyinstytucjonalnych i administracji, Polak, Janusz Lewandowski piastuje stanowisko komisarza ds. programowania finansowego i budżetu, Czech, Štefan Füle to komisarz ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa, László Andor z Węgier pełni funkcję komisarza ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego.

Państwa Europy Środkowej wchodzi również w skład Paktu Północnoatlantyckiego. Geneza powstania NATO sięga czasów, kiedy *po zakończeniu II wojny światowej Europa Wschodnia i Zachodnia zostały od siebie oddzielone ideologicznymi i politycznymi barierami zimnej wojny. Kraje Europy Wschodniej znalazły się w strefie wpływów Związku Radzieckiego, tworząc razem blok państw socjalistycznych. Związek Radziecki (...) próbował wcielić w życie politykę ekspansjonistyczną, starając się rozszerzyć swoją dominację na kraje Europy Zachodniej i Bliskiego Wschodu*⁹. Początkowym celem istnienia NATO była więc obrona militarna przed atakiem ze strony Związku Radzieckiego i jego satelitów, z czasem jednak organizacja stała się elementem utrzymania równowagi strategicznej między Wschodem i Zachodem. Obecnie pełni rolę stabilizacyjną, podejmując działania zapobiegające rozprzestrzenianiu konfliktów regionalnych. To duża organizacja, licząca w chwili obecnej 28 członków. Kraje Europy Wschodniej, Polska, Czechy i Węgry dołączyły do Paktu w 1999 roku, zaś Słowacja w 2004.

Podstawowym aktem prawnym, będącym podstawą działania NATO jest Traktat Północnoatlantycki, zwany też traktatem waszyngtońskim. Został on podpisany w 1949 roku w Waszyngtonie. Dokument ten określa najważniejsze zobowiązania sojuszników wobec siebie z osobna, jak i Sojuszu jako całości. Na uwagę zasługuje art. 5, stanowiący że każdy atak zbrojny z zewnątrz zwrócony przeciwko jednemu lub kilku państwom członkowskim traktowany będzie jako atak przeciwko całej organizacji. Świadczy to o szczególnym rodzaju solidarności wojskowej między członkami Sojuszu. NATO stawia sobie za cel zbiorową ochronę swoich członków, jako podstawę zachowania pokoju i umocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego. NATO jest międzynarodową organizacją opartą na sojusznicznym systemie bezpieczeństwa. Zgodnie z Traktatem Waszyngtońskim każde państwo członkowskie zobowiązuje się przyczynić do rozwoju pokojowych i przyjaznych stosunków międzynarodowych oraz dbać o zachowanie bezpieczeństwa własnego oraz innych członków sojuszu i wzmacniać swoje siły zbrojne. Głównym celem Sojuszu jest zagwarantowanie – środkami politycznymi i militarnymi – wolności i bezpieczeństwa wszystkim państwom członkowskim. Do osiągnięcia tego celu NATO wykonuje podstawowe zadania w zakresie bezpieczeństwa. Dla państw Europy Środkowej,

⁹ B. Kuźniak, M. Marcinko, *Organizacje...*, s.95

obciążonych historycznie, doświadczonych konfliktami i wojnami, członkostwo w NATO pozwala na wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa narodowego. Jednakże pomimo tego, że państwa te posiadają w wyższych strukturach Paktu swoich przedstawicieli, obywatele państw Europy Środkowej sceptycznie odnoszą się do poczucia bezpieczeństwa deklarowanego w ustaleniach Paktu.

Inną organizacją, która powstała, by zagwarantować bezpieczeństwo zbiorowe była Liga Narodów, powołana w 1919 roku. Nie spełniła jednak swojej roli i nie zapobiegła wybuchowi II wojny światowej. W związku z tym, jeszcze w czasie trwania wojny, zaczęto zastanawiać się nad podjęciem kroków, zmierzających do stworzenia bardziej skutecznego systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Już wówczas planowano utworzyć nowoczesną, powszechną organizację międzynarodową, odpowiedzialną za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Organizację Narodów Zjednoczonych powołano do życia 24 października 1945. Położyło to jednocześnie kres działalności Ligi Narodów, która rozwiązała się formalnie pół roku później, przekazując pełnienie swej misji nowej organizacji. Wraz z powstaniem ONZ weszła w życie Karta Narodów Zjednoczonych, czyli wielostronna umowa międzynarodowa powołująca do życia i określająca ustrój ONZ. Kraje podpisujące Kartę zobowiązują się do przestrzegania jej postanowień, jako prawa międzynarodowego. Najkrócej rzecz ujmując ONZ stawia sobie za cel zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, rozwój współpracy między narodami oraz popieranie przestrzegania praw człowieka. Istotną sprawą jest także kwestia członkostwa w ONZ. Państwa założycielskie, to jest te, które brały udział w konferencji w San Francisco nazywa się członkami pierwotnymi. Do tych państw należą również kraje Europy Środkowej. Obecnie członkami ONZ są już 192 państwa. Aby zostać członkiem ONZ, państwo musi spełnić warunki określone w Art. 4 Karty ONZ, który mówi, że członkiem może być „każde państwo miłujące pokój, które przyjęło zobowiązania zawarte w Karcie (...) i jest w stanie je wypełniać.”¹⁰. Najbardziej znaną formą działań mających na celu zapewnienie spokoju są misje pokojowe z wykorzystaniem żołnierzy w „błękitnych hełmach”, których wysyła się do zagrożonych terenów. Ich zasadniczym zadaniem jest pomoc we wdrażaniu porozumień pokojowych, nadzorowanie zawieszenia broni między zwaśnionymi stronami, a także tworzenie stref oddzielających poszczególnych uczestników konfliktu. W tym miejscu warto zaznaczyć, że Polska od samego początku brała aktywny udział w pracach ONZ. Przejawem tego zaangażowania było występowanie z licznymi inicjatywami na forum Zgromadzenia Ogólnego. Do najważniej-

¹⁰ http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/dokument,4,Karta_Narodow_Zjednoczonych_26_VI_1945.html

szych polskich inicjatyw w zakresie rozbrojenia należą: tzw. „Plan Rapackiego” z 1957 roku, dotyczący utworzenia w Europie Środkowej strefy bezatomowej, a w 1964 roku plan Gomułki, dotyczący zamrożenia zbrojeń w Europie Środkowej. Polska zaproponowała też w 1964 roku odbycie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. W zakresie problematyki społecznej inicjatywa polska, to m.in. „Deklaracja praw dziecka”, „Konwencja praw dziecka”. W zakresie problematyki prawnej „Konwencja o nieprzedawnianiu zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości”, oraz „Konwencja o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej”. Kraje Europy Środkowej brały i biorą udział w misjach pokojowych ONZ.

Rada Europy jest kolejną organizacją polityczną, w skład której wchodzi państwa Europy Środkowej. Utworzona została w 1949 roku, a jej celem zasadniczym jest wspieranie współpracy w Europie oraz realizacja idei jedności Europy przez rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny państw członkowskich. Przyjęcie państwa w poczet członków obwarowane jest ściśle określonymi warunkami. Specjalni sprawozdawcy komisji udają się do państwa, które wyraziło intencję przystąpienia do Rady Europy, z misją sprawdzenia, czy spełnia warunki wymagane do akcesu. Następnie przedkładają Zgromadzeniu Parlamentarnemu raporty oraz opinie. Najważniejszymi organami Rady Europy są Komitet Ministrów oraz Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Komitet jest jedynym organem decyzyjnym w Radzie, a kierownictwo w nim rotacyjnie sprawują poszczególne kraje członkowskie. Natomiast Zgromadzenie Parlamentarne jest organem opiniotwórczym i konsultacyjnym, pozbawionym kompetencji ustawodawczych. Rada spotyka się, co najmniej dwa razy w roku, na tzw. szczytach. Wydaje akty prawne zwane konwencjami, które nie są dokumentami o charakterze prawnym lecz apelacyjnym, wzywającym państwa-sygnatariuszy, aby dostosowały swoje narodowe prawo do treści konwencji. Działalność rady Europy koncentruje się na następujących dziedzinach: ochrona praw człowieka, demokracja, wolny rynek, kultura i dziedzictwo narodowe, edukacja, ochrona środowiska naturalnego, sprawy społeczne i regionalne. O członkostwo w Radzie Europy może ubiegać się każde państwo, pod warunkiem, że akceptuje zasadę państwa prawa, przestrzega praw człowieka i podstawowych wolności oraz posiada wolę i możliwość współpracy w realizacji celów Rady.

Kraje Europy Środkowej weszły do Rady Europy w na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Miało to duże znaczenie polityczne, gdyż są potwierdzeniem, że spełniły wszystkie wymogi w zakresie realizacji praw człowieka i funkcjonowania ustroju demokratycznego. Stwarzało to pozytywne przesłanki do dalszych starań o uzyskanie członkostwa w pozostałych organizacjach Zachodu, grupujących państwa o demokratycznym ustroju i gospodarce wolnorynkowej. Wiele państw Środ-

koweuropejskich już przewodniczyło Radzie Europy, (Polska w 2011 r.), a już niedługo zmierza się z tym wyzwaniem Słowacja (2016) i Austria (2019).

III. Współpraca na poziomie państw

Europa Środkowa jest ważnym regionem w polityce europejskiej. Po zburzeniu muru berlińskiego w 1989 roku, formy funkcjonowania wielostronnej współpracy międzynarodowej nabrały nowej jakości. Europa Środkowa pozostając przez kilkadziesiąt lat w systemie socjalistycznym w zasadzie nie uczestniczyła w procesach integracyjnych. Pomimo dużych różnic gospodarczo – politycznych, kilkadziesiąt lat wspólnej historii związało te państwa ze sobą. *Są to także kraje zróżnicowane pod względem wielkości, potencjału ludnościowego, ekonomicznego i militarnego, struktury społecznej, o różnych interesach i aspiracjach oraz możliwościach odgrywania roli politycznej*¹¹. *Stworzenie instytucjonalnych form współpracy (...) napotyka na wiele trudności. Podobne problemy gospodarcze i poziom rozwoju są czynnikami skłaniającymi do współpracy, ale nie w mniejszym stopniu utrudniającymi ją. Stąd niektórzy obserwatorzy tych procesów mówili raczej o rywalizacji aniżeli o współpracy. Nie bez znaczenia jest istnienie nie rozwiązanych problemów spornych między ewentualnymi partnerami, szczególnie o charakterze narodowościowym. Zadańskie antagonizmy, niski poziom cywilizacyjny i kulturowy, a w niektórych regionach tradycje walk niepodległościowych, nie pozwalają na dobrosąsiedzką współpracę (...)*¹².

Narodowe strategie integracyjne powstają generalnie jako odpowiedź na kolejne inicjatywy Unii Europejskiej, której granice przesuwają się coraz bardziej na Wschód. W państwach Europy Środkowej istnieje zgodność co do podstawowych celów polityki zagranicznej, w tym integracji europejskiej. Dyskusje toczą się wokół ewentualnej utraty suwerenności czy tożsamości po wejściu w kolejne organizacje. Coraz częściej w poszczególnych państwach rodzi się obawa, że tworzenie jakiegoś superpaństwa europejskiego nie jest jedynie dobrą opcją dla rozwiązania problemów europejskich. Szczególnie ważne jest stanowisko byłego premiera Czech, Václava Kalusa, który nawiązywał do koncepcji Europy ojczyzn. Pomimo, iż pomiędzy państwami Europy Środkowej istnieje wiele podobieństw, zwłaszcza w kwestii formułowania strategii integracyjnych, to jednak widoczne są także różnice. Większy en-

¹¹ E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 1988, s. 227.

¹² J. Tymanowski, *Współpraca państw w Europie Środkowej i Wschodniej w procesie integracji.*, [w]: *Polska w systemie międzynarodowym w dobie integracji europejskiej*, pod red. M. Marczevska – Rytko, Puławy 2001, s.60

tuzjizm w procesie integracji, niektórzy twierdzą, że mniejszy krytycyzm, przejawiają takie państwa jak Polska i Węgry. Mniejszymi entuzjastami integracji europejskiej były dotąd Czechy i Słowacja. Pomimo tych różnic, kraje Europy Środkowej podejmują współpracę z innymi krajami. Dążą jednakże do tego, by być traktowanym w sposób zindywidualizowany, a nie całościowy¹³.

IV. Współpraca na poziomie regionów

W historii powojennej Europy można zaobserwować dwa procesy pozornie zmiernające w przeciwnych kierunkach: integracji i regionalizacji. Integracyjne dążenia państw ujawniają się w różnych dziedzinach od gospodarczych przez polityczne, bezpieczeństwa, na kulturalnych kończąc¹⁴. Regionalizacja objawia się natomiast poszukiwaniem różnic i dążeniem do autonomii w skali poszczególnych państw. Powyższe rozważania dotyczyły w przeważającej mierze współpracy na poziomie państw. Europejska społeczność po wyzwoleniu się spod wszelkich nacisków i wpływów stanęła przed koniecznością budowy nowego ładu politycznego, tworzącego klimat wzajemnego zaufania, zapewniającego poczucie bezpieczeństwa, stabilizację, rozwój demokracji i pogłębianie współpracy międzynarodowej, w tym także rozwijania różnych form więzi transgranicznej i międzyregionalnej¹⁵.

Naturalnym zjawiskiem jest dążenie ludzi zamieszkujących bliskie sobie terytoria do kontaktów między sobą. Nierzadko takie obszary dzieli granica państwowa. Jednakże więzi ludzkie, społeczne bywają o wiele bardziej silne, aniżeli te tworzone z powodów polityczno – ekonomicznych. Regiony graniczne i transgranicznej w takich sytuacjach pełnią rolę pomostów, umożliwiając szansę na zacieśnianie kontaktów, wymianę doświadczeń i współpracę w jednej czy wielu dziedzinach. Euroregion jest zatem wydzieloną jednostką na obszarze dwóch lub więcej państw, formą współpracy transgranicznej pomiędzy regionami państw członkowskich Unii Europejskiej, państw kandydujących oraz regionami ich sąsiadów.

W procesie tworzenia euroregionu uczestniczą przedstawiciele lokalnych i regionalnych władz samorządowych, a czasami także inni posłowie społeczni i ekonomiczni regionów przygranicznych. Istotne jest to, iż działalność transgraniczną i euroregionalną regulują konwencje odpowiednich struktur międzynarodowych – Rady

¹³ A. Podraza, *Strategie integracyjne państw Europy Środkowej*, [w]: *Polska w systemie międzynarodowym w dobie integracji europejskiej*, pod red. M. Marczewskiej – Rytka, Puławy 2001, s.79

¹⁴ *Zarys strategii rozwoju regionalnego Polski. Raport Końcowy przyjęty przez Radę Ministrów*, „Przegląd Rządowy” 1997, nr 1, s.70

¹⁵ W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wrocław 2000, s.9

Europy i UE. Z założenia euroregiony powinny spełniać ściśle określone cele: zmiany charakteru granic i przewyciężenia krępujących uregulowań państwowych dotyczących nieprzenikalności granic, umacnianie warunków gospodarczych i społeczno-kulturowych, czynienie ze zdecentralizowanych regionów siły napędowej współpracy ponadgranicznej, ułatwienie realizacji europejskiej polityki zagospodarowania przestrzennego, usuwanie przeszkód i nierówności ekonomicznych i infrastrukturalnych, określanie metod rozwiązywania problemów, przejawów niedorozwoju i uciążliwości charakterystycznych dla obszarów peryferyjnych, formułowanie zasad budowy podstaw wzajemnego zaufania i współpracy między instytucjami europejskimi oraz ich efektywności, budowanie i utrwalanie wzajemnych więzi. Państwa Europy Środkowej wchodzi w skład większości euroregionów.

W granicach samej Polski znajdują się takie jak: Bałtyk, Beskidy, Bug, Glacensis, Karpacki, Neisse-Nisa-Nysa, Niemen, Pomerania, Pradziad, Pro Europa Viadrina, Puszcza Białowieska, Silesia, Sprewa-Nysa-Bóbr, Śląsk Cieszyński i Tatry. Według wszelkich badań i analiz, państwa Europy Środkowej mogą się poszczycić bardzo aktywnie funkcjonującymi euroregionami i ciągłym ich rozwojem. Doświadczenia nabyte podczas współpracy międzynarodowej w skali euroregionów w sposób naturalny mogą się okazać przydatne przy współpracy na poziomie państw. *Współpraca jest zjawiskiem naturalnym, a państwa Europy Środkowej i jej regiony przekonały się już, że dzięki unijnym funduszom mogą wiele uczynić na rzecz swego regionu i rozwiązywać problemy typowe dla pogranicza. Projekty europejskiej współpracy terytorialnej to projekty bardzo różnorodne, służą zarówno infrastrukturalnej modernizacji pogranicza, ochronie środowiska, jak i współpracy naukowej, gospodarczej i kulturalnej. Współpraca sprawia, że granice między państwami nie tylko te polityczne, ale i społeczne, kulturowe jeszcze bardziej zacierają się.*

IV. Uwagi Końcowe

Współpraca międzynarodowa w Europie Środkowej na poziomie państw i regionów, to zagadnienie bardzo obszerne. Jednakże powyższy materiał jednoznacznie wskazuje, że już kolejne pokolenie jest kontynuatorem działań w procesie budowania lepszych, bardziej konstruktywnych i opłacalnych pod względem politycznym, gospodarczym, społecznym czy kulturowym działań. Wzajemne sojusze, traktaty czy innego rodzaju ustalenia, budują bezpieczeństwo w określonym obszarze i motywują do bardziej wyteżonej pracy na rzecz wspólnoty, a więc i dla siebie. Nie bez znaczenia jest wzajemne czerpanie ze swoich doświadczeń, wzrost rozwoju gospodarczego i kulturowego.

Oprócz niepodważalnych korzyści, współpraca tego rodzaju może nieść także pewne zagrożenia. Obecnie obserwuje się nasilenie działań decydentów na poziomie państwowym i regionalnym, dążących do niemalże całkowitej unifikacji, włączenia, zwłaszcza państw środkowoeuropejskich, w nowo powstające struktury w sposób całkowicie bezkrytyczny i bez prawa do podejmowania wiążących decyzji. Z punktu widzenia przeciętnego człowieka jest to postawa zachowawcza, nie wnosząca żadnych korzyści na polu rozwoju państwa. Wówczas członkostwo w takiej strukturze polega jedynie na uczestnictwie w cyklicznych spotkaniach w charakterze obserwatora i statysty na pamiątkowym zdjęciu grupowym.

Monika Kalita

Stosunki polsko-rosyjskie w świetle zmian dokonujących się na polskiej scenie politycznej w latach 2001-2012

I. Uwagi wstępne

Już od momentu odzyskania przez Polskę pełnej suwerenności w 1989 roku najistotniejszy, a wręcz strategiczny czynnik warunkujący rozwój polskiej polityki wschodniej stanowią relacje z Federacją Rosyjską. Stosunki te, są jednak z wielu względów, uważane za jeden z najtrudniejszych, a co za tym idzie najbardziej wymagających kierunków polskiej polityki zagranicznej. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy wydaje się być czynnik historyczny i wynikający z niego osobliwy stosunek Rosji do Polski i całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej, który w mentalności niektórych kręgów politycznych funkcjonuje niezmiennie jako „*terytorium naturalnej dominacji Rosji*”¹. Stosunki polsko-rosyjskie mimo transformacji ustrojowej i przemian światopoglądowych są więc w dalszym ciągu determinowane ideologicznym ciężarem czasów socjalistycznych, co w znaczny sposób utrudnia prowadzenie współczesnej polityki w oparciu o traktatowe założenia wzajemnej współpracy i dobrosąsiedztwa.

Nie bez znaczenia dla obustronnych relacji są zmiany dokonujące się na polskiej scenie politycznej. W latach 2001-2012 ze względu na stopień efektywności polskich działań politycznych oraz stopień ich intensyfikacji można wyróżnić trzy etapy we wzajemnych relacjach. Etap pierwszy, obejmujący okres rządów koalicji lewicowych, charakteryzuje się znaczną dynamiką zmian. Etap drugi, w latach 2005-2007 to okres pogłębiania wzajemnych antagonizmów i dominacji drażliwych kwestii historycznych. Etap trzeci, od roku 2007, określane mianem przełomowego,

¹ M. Menkiszak. *Polska w strategii międzynarodowej Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski: Geopolityczne i geoeconomiczne uwarunkowania*. Red. E. Haliżak. Toruń 2007, s. 18.

obejmuje rządy Platformy Obywatelskiej i inicjuje proces zmian w polityce Polski wobec Rosji oraz charakteryzuje się próbą ocieplenia dotychczasowych stosunków.

II. Stosunek do Federacji Rosyjskiej w latach 2001-2005

Poprawa stosunków bilateralnych z Rosją stała się jednym z priorytetów w sferze działań zagranicznych rządu utworzonego przez Leszka Millera 19 października 2001 roku. Optymistyczne nastawienie szefa rządu nie było bezpodstawne, gdyż od roku 2000 obserwowano znaczne ocieplenie stosunków na linii Warszawa-Moskwa, czego wyrazem była majowa wizyta w Warszawie premiera Rosji Michaiła Kasjanowa. Wydarzenie to było o tyle istotne, że ostatnia tego typu wizyta miała miejsce w 1996 roku. Poprawa stosunków z Polską nie była jednak wynikiem rzeczywistej zmiany rosyjskiego nastawienia, lecz raczej stopniowej „ekonomizacji”² polityki zagranicznej, co w przypadku Polski oznaczało odstąpienie od drażliwych kwestii historycznych i ukierunkowanie dialogu na nierozwiązane problemy gospodarcze³.

W styczniu 2002 roku, po prawie dziewięcioletniej przerwie miała miejsce długo oczekiwana wizyta prezydenta Rosji Władimira Putina. Wydarzenie to stanowiło ukoronowanie, a zarazem podsumowanie ostatnich dziesięciu lat stosunków polsko-rosyjskich. Pobyt rosyjskiego prezydenta w Polsce miał głównie wymiar symboliczny, który zapoczątkować miał okres nowych, efektywniejszych stosunków opartych o zasady pragmatycznego działania. Putin zaapelował o odstąpienie od rozpamiętywania przeszłości i skupienie się na elementach stabilizujących współpracę obu państw, określając jednocześnie ostatnią dekadę jako czas utraczonych możliwości⁴. Wyrazem potrzeby wprowadzenia do obustronnych stosunków nowej jakości, stał się fakt powołania Komitetu Strategii Współpracy Polsko-Rosyjskiej, Forum Dialogu Polsko-Rosyjskiego oraz Polsko-Rosyjskiej Grupy do spraw Trudnych. Szczególnie utworzenie tej ostatniej budziło nadzieje Polski, dawało bowiem realną szansę na zapoczątkowanie okresu merytorycznego dialogu oraz regularnych konsultacji w sferze, najchętniej unikanych przez stronę rosyjską zaszłości historycznych⁵.

² K. Fedorowicz, *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi w latach 1989-2010*. Poznań 2011, s. 137.

³ Dalej niewyjaśnione pozostawały kwestie budowy drugiej części gazociągu jamalskiego oraz tzw. złączki gazowej mającej omijać terytorium Ukrainy.

⁴ K. Fedorowicz, *Polityka...*, s. 139.

⁵ Chodziło m.in. o sprawę śledztwa katyńskiego, a także kwestie odszkodowań dla obywateli polskich za pracę przymusową na terenie byłego ZSRR oraz Polaków - ofiar represji stalinowskich.

Podczas wizyty w Warszawie prezydenta Rosji doszło do szeregu symbolicznych gestów. Złożył on między innymi kwiaty pod pomnikiem Polskiego Państwa Podziemnego i Armii Krajowej, co przez stronę polską zostało przyjęte niezwykle entuzjastycznie. Donald Tusk, ówczesny poseł Platformy Obywatelskiej i wicemarszałek Sejmu powiedział wówczas: „*Wszyscy są pod wrażeniem bezpośredniości i klasy prezydenta Putina jako człowieka. Zdecydowanie odbiega bowiem od naszych wyobrażeń o tym, jak zachowują się rosyjscy politycy*”⁶. Wizyta prezydenta potraktowana została jako dobra wola strony rosyjskiej. Niemal bez echa wśród polskich polityków i mediów pozostawał natomiast fakt, że przybył on do Polski „po drodze” z Francji, co stanowiło nieformalny wyraz deprecjacji znaczenia naszego kraju w strategii zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Mimo, iż spotkanie nie zaowocowało konkretnymi decyzjami gospodarczymi (dalej nie załatwiono kwestii dotyczących dostaw gazu, odszkodowań dla polskich ofiar stalinizmu, majątku po byłej RWPG, Cieśniny Pilawskiej, połowów na Morzu Ochockim oraz demilitaryzacji obwodu kałiningradzkiego), to w znaczny sposób przyczyniło się do intensyfikacji wzajemnych kontaktów na wielu płaszczyznach⁷.

Ważną, z perspektywy wzajemnych stosunków kwestią, było wstąpienie Polski do Unii Europejskiej. Zasadna wydaje się teza, że to właśnie ono było częściowo przyczyną zmiany postrzegania pozycji Polski, a w szerszej perspektywie poprawy ogółu dotychczasowych relacji. W Moskwie zorientowano się bowiem, że dalsze marginalizowanie znaczenia Polski i podważanie jej zdolności do samodzielnych działań może przyczynić się jedynie do powstawania kolejnych antagonizmów, lecz już nie tylko z Polską, ale z całą Unią Europejską. W rosyjskiej mentalności nasz kraj jawi się bowiem jako „pomost” łączący Rosję z Europą Zachodnią⁸. Potrzeba ułożenia poprawnych relacji stała się istotna również z uwagi na fakt nowego sposobu podziału głosów w Radzie UE, według którego Polska po akcesji do Wspólnoty Europejskiej dysponowała będzie dwudziestoma siedmioma głosami, co uczyni ją liczącym się uczestnikiem systemu decyzyjnego UE. W praktyce dla Rosji oznaczało to, że ewentualne pogorszenie relacji z Polską mogłoby przyczynić się bezpośrednio do negatywnej zmiany w stosunkach z Zachodem. Ten specyficzny „szantaż”

⁶ <http://www.wprost.pl/ar/12097/Teatr-Putina/?pg=0>

⁷ W 2002 roku z oficjalną wizytą przybył do Polski przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Dumy Dymitr Rogozin, pięć miesięcy później do Warszawy przyjechał minister spraw zagranicznych Igor Iwanow. W sierpniu tego samego roku z wizytą w Warszawie przebywał przewodniczący Rady Federacji Siergiej Mironow, a w grudniu do Moskwy udał się marszałek Sejmu Marek Borowski.

⁸ M. Menkiszak, *Polska...* s. 35.

dokonany na stronie rosyjskiej dawał realne możliwości rozpoczęcia w sferze obustronnych powiązań nowej, lepszej współpracy. W tym miejscu możemy jednak mówić o błędzie taktycznym strony polskiej, która poniekąd „zrzuciła odpowiedzialność” za rozwiązanie problemów z Federacją Rosyjską na Unię Europejską. Uznano, że od 2004 roku problemy te staną się automatycznie ogólnoeuropejskimi. Logika Polski była jednak wyrazem czystej naiwności, gdyż większość państw UE nie miała zamiaru pogarszać swoich stosunków z Rosją poprzez poparcie strony polskiej w ich osobistych zatargach. Kolejnym błędnym posunięciem po stronie Polski okazało się wypowiedzenie w październiku 2003 roku porozumienia handlowego łączącego Polskę z Rosją. Również i tym razem, środkiem zastępczym miały się okazać struktury unijne. Polska liczyła, że wstępując do Unii stanie się jednocześnie partnerem uczestnikiem Układu o partnerstwie i współpracy, łączącego Rosję i UE. W tym momencie napotkała jednak na wyraźny sprzeciw ze strony Rosji, co stanowiło oczywistą próbę ukarania Polski za podejmowane ostatnio, wyraźnie deprecjonujące potrzebę partnerstwa z Rosją, zaniechania. Swój sprzeciw Rosja zwiesiła dopiero w 2004 roku ulegając naciskom ze strony Brukseli. Stało się jasne, że członkostwo Polski w UE nie stanie się sposobem na rozwiązanie dotychczasowych problemów z Rosją.

Ważnym, a wręcz przełomowym z punktu widzenia stosunków bilateralnych z Rosją wydarzeniem była, jak zwykle się ją nazywać, „pomarańczowa rewolucja” na Ukrainie. W 2004 roku doszło tam do rażących nadużyć ze strony obozu rządzącego, który dopuścił się licznych fałszerstw w wyborach prezydenckich⁹, a także próby otrucia głównego członka demokratycznej opozycji i zarazem najsilniejszego kandydata na prezydenta Wiktora Juszczenki. Z inicjatywy polskich europarlamentarzystów Parlament Europejski zaapelował o powtórne przeprowadzenie wyborów prezydenckich. W sprawę zaangażował się również osobiście prezydent Polski Aleksander Kwaśniewski. Na nowo nabrały znaczenia popularne na początku lat dziewięćdziesiątych hasła głoszące: „Nie ma niepodległej Polski bez niepodległej Ukrainy. Nie ma niepodległej Ukrainy bez niepodległej Polski”¹⁰. Spontaniczne i nad wyraz emocjonalne zaangażowanie się w kwestię ukraińską polskich działaczy politycznych, przedstawicieli mediów i znacznej części społeczeństwa okazało się zaskoczeniem dla Rosji, która potraktowała polskie działania jako antyrosyjską manifestację oraz wyraźnie skrytykowała

⁹ Ukraińska opozycja obawiała się, że wyniki wyborów zostaną sfałszowane przez obecne władze, na co wskazywały liczne nieprawidłowości podczas kampanii wyborczej, w tym likwidowanie niezależnych mediów, tolerowanie chuligańskich ataków na zwolenników Wiktora Juszczenki oraz próba otrucia kandydata

¹⁰ www.prezydent.pl/archiwum/rok-2004/art,150,wizyta-prezydenta-rp-z-malzonka-na-ukrainie-udzial-w-inauguracji-rok-polski-na-ukrainie.htm

polską „nadgorliwość”. Wyrazem tego była wypowiedź ministra spraw zagranicznych Rosji Siergieja Ławrowa, w której zasugerował, że działania polski i UE są próbą ryśowania na nowo linii podziału w Europie. Rosja potraktowała wydarzenia ukraińskie jako sprawę honorową, godzącą w jej geopolityczną strefę interesów, co zakończyło nadzieje na rzeczowy dialog. Sytuację zaogniła wypowiedź Aleksandra Kwaśniewskiego, który w wywiadzie dla tygodnika „Polityka” powiedział: „(...) dla każdego wielkiego mocarstwa Rosja bez Ukrainy jest lepszym rozwiązaniem niż Rosja z Ukrainą”¹¹. Wypowiedź spotkała się z ostrą reakcją strony Rosyjskiej. Sam Władimir Putin wygłosił płomienne, a miejscami wręcz agresywne przemówienie, w którym ostro skrytykował demokratyczne rewolucję w krajach postradzieckich, a Zachód oskarżył o hipokryzję¹². Nie stronił przy tym od dwuznacznych żartów używając retoryki stylizowanej na język rosyjskich służb wywiadowczych. Niejako w odpowiedzi na zachowanie Polski władze Rosji zniósły święto rocznicy rewolucji październikowej przypadające na 7 października i ustanowiły nowe -Dzień Jedności Narodowej, będące upamiętnieniem wyzwolenia Moskwy spod polskiej okupacji w 1612 roku¹³.

Konflikt w sprawie zaangażowania Polski w „pomarańczową rewolucję” spowodował ponowne poruszenie we wzajemnych relacjach, wyciszonych nieco w ostatnich latach, drażliwych wątków historycznych. Na początku 2005 roku strona rosyjska wydała oświadczenie, w którym sugerowano, że polska interpretacja postanowień konferencji w Jałcie jest próbą deformowania historii. Zaznaczono również, że to właśnie tam padły propozycje uczynienia Polski niezależną. Skonkludowano, że to ZSRR był przez lata strażnikiem nienaruszalności zachodniej granicy naszego kraju, więc wszelkie obiekcje co do słuszności postanowień jałtańskich są ze strony Polski bezzasadne. Oświadczenie rosyjskiego MSZ-u wywołało szerokie oburzenie wśród polskiej opinii publicznej. Władysław Bartoszewski oznajmił wówczas, że dla Polski Jałta stanowi niezmiennie symbol podziału Europy. Spór historyczny swój szczyt osiągnął w maju 2005 roku, kiedy to z okazji rocznicy zakończenia II wojny światowej do Moskwy został zaproszony Aleksander Kwaśniewski i gen. Wojciech Jaruzelski, co zostało uznane przez Polskę za jawną prowokację¹⁴. Decyzja prezydenta o przyjęciu zaprosze-

¹¹ K. Fedorowicz, *Polityka...* s. 142.

¹² <http://basajew.blog.pl/2004/12/24/putin-atakuj-sily-zewnetrzne/>

¹³ Jak zauważa Krzysztof Fedorowicz faktycznym powodem usunięcia święta rocznicy rewolucji był fakt, że od pewnego czasu stało się dla rosyjskich władz po prostu niewygodne. Okoliczności sprawiły jednak, że przez Polskę zostało to potraktowane jako wynik poparcia przez nią „pomarańczowej rewolucji”.

¹⁴ Aleksander Kwaśniewski został postawiony w niełatwej sytuacji. Nieprzyjęcie zaproszenia stanowiłoby wyraz rusofobii a decyzja o udziale w uroczystościach-akceptację promowanej przez Rosjan zniekształconej wersji historii.

nia spowodowała falę krytycznych opinii zwłaszcza wśród przedstawicieli prawej strony polskiej sceny politycznej, dla których było to równoznaczne z wyrazem afirmacji ustroju komunistycznego¹⁵. Szczególne wzburzenie wywołało przemówienie Władimira Putina podczas uroczystości, w którym prezydent nie uwzględnił Polski w podziękowaniach dla sojuszników w walce przeciwko Hitlerowi.

III. Stosunki z Federacją Rosyjską w latach 2005-2007

Okres rządów Prawa i Sprawiedliwości stanowił bez wątpienia jeden z najbardziej burzliwych momentów w relacjach Polski z Federacją Rosyjską. Mimo, iż w początkowej fazie rządów wyrażano nadzieję na poprawę relacji¹⁶, to dość szybko sprzeczności we wzajemnych stosunkach zaczęły skutecznie przesłaniać możliwości efektywnej współpracy. Pierwszą, jak się wydaje, kwestią sporną stał się fakt dysproporcji pomiędzy oficjalnymi wizytami prezydentów obu krajów. Prezydent Lech Kaczyński zadeklarował stanowczo, że jedynym warunkiem jego przybycia do Moskwy jest wcześniejsza wizyta prezydenta Putina w Polsce¹⁷. Pomysł ten został jednak udaremiony przez Rosję poprzez propozycję, by do spotkania doszło na terytorium Białorusi, co stanowiło dla Polski opcję nie do przyjęcia za względu na otwarty sprzeciw wobec reżimu Aleksandra Łukaszenki.

Eskalację wzajemnych antagonizmów spowodowało wprowadzenie w listopadzie 2005 roku embarga na import polskiego mięsa, a cztery dni później również produktów roślinnych. Jako oficjalną przyczynę wprowadzenia obostrzeń podano nieprawidłowości i fałszerstwa, których mieli dopuszczać się polscy eksporterzy oraz zatrzymanie na terytorium Federacji kilku transportów mięsa zaopatrzonych w sfałszowane świadectwa przewozowe¹⁸. Twierdzenie jednak, że jedyną przyczyną owego zakazu była dezaprobata Rosji dla nowej władzy w Polsce byłoby z pewnością daleko posuniętą polityczną krótkowzrocznością. Problemy z dostawą polskich produktów pojawiły się bowiem już w 2004 roku, kiedy to wyszło na jaw, że nie

¹⁵ <http://www.pis.org.pl/article.php?id=275>

¹⁶ Symbolicznym gestem ze strony nowego premiera stało się mianowanie na stanowisko ministra spraw zagranicznych Stefana Mellera, który pełnił dotychczas funkcję ambasadora Rzeczypospolitej w Rosji.

¹⁷ Dopuszczano również możliwość zorganizowania spotkania na obszarze „neutralnym”, np. na statku w Zatoce Gdańskiej

¹⁸ Wyniki dochodzenia prokuratury, która w Polsce badała tą sprawę, wykazały jednak, że feralne transporty nawet nie przejeżdżały przez polskie terytorium, a 24 świadectwa weterynaryjne, co do których wątpliwości mieli Rosjanie, zostały prawdopodobnie podrobione poza terytorium Polski przez osoby posługujące się na co dzień językiem rosyjskim. Kreml nie skomentował ustaleń polskiej prokuratury.

spełniają one obostrzonych nieoczekiwanie rosyjskich przepisów sanitarnych¹⁹. Mimo licznych interwencji na szczeblu ministerialnym, do których włączył się również unijny komisarz do spraw zdrowia i ochrony konsumenta Markos Kyprianou, a także rozmów z rosyjskimi służbami fitosanitarnymi Rosja niezmiennie trwała przy swoim stanowisku. Stało się jasne, że spór o embargo ma podłoże polityczne, co oznaczało jednocześnie pogwałcenie praw handlowych łączących Rosję z Unią Europejską. Z powodu braku reakcji Brukseli w listopadzie 2006 roku Polska zdecydowała się na zaangażowanie w sprawę struktur unijnych poprzez zastosowanie weta wobec rozpoczęcia negocjacji Komisji Europejskiej z Rosją w sprawie nowej umowy o partnerstwie i współpracy²⁰. Polski sprzeciw okazał się skutecznym orężem w próbie rozstrzygnięcia sporu. W 2007 roku na szczycie Rosja-UE w Samarze przewodniczący Komisji Jose Manuel Barroso wygłosił oficjalne stanowisko wobec kwestii rosyjskiego embarga uznając je za bezzasadne. Dodał również, że wszelkie trudności w relacjach Polski z jej wschodnim sąsiadem stają się trudnościami całej Unii²¹. Fakt przeniesienia osobistego, zdaniem Rosji konfliktu, na płaszczyznę ogólnowspólnotową jedynie zaognił spór. Rosja stała niezmiennie na stanowisku, że posunięcie to było próbą uczynienia UE „zakładnikiem stosunków z Rosją”²² oraz zapowiedzią próby rozwiązywania potencjalnych nieporozumień prymitywną drogą szantażu.

Wstrzymanie przez Rosję dostaw surowców energetycznych na teren Białorusi (2004) i Ukrainy (2007) wywołał w Polsce ożywioną dyskusję na temat bezpieczeństwa energetycznego kraju. W prawdzie działania wobec naszych wschodnich sąsiadów nie wywołały realnego zagrożenia dla Polski, to stały się przyczyną obaw przed próbą energetycznego szantażu ze strony Rosji i początkiem fali debat nad potrzebą uniezależnienia się od dostaw rosyjskich surowców. Rząd Prawa i Sprawiedliwości musiał się więc zmierzyć z niełatwym zadaniem, gdyż zdaniem analityków na chwilę obecną Polska nie jest w stanie zagwarantować samodzielnie stałej aprowizacji w surowce jedynie z własnych zasobów energetycznych, nawet jeżeli byłyby wspomagane ze źródeł energii niekonwencjonalnej²³.

¹⁹ Strona polska ustosunkowując się do rosyjskich oskarżeń stwierdziła, że rzeczywiście po stronie eksportera doszło do nieprawidłowości, lecz miały one charakter incydentalny, niewspółmierny do rosyjskiej reakcji.

²⁰ Główną przyczyną weta Polski był sprzeciw Komisji Europejskiej wobec podjęcia w oficjalnych rozmowach z Rosją kwestii embarga.

²¹ http://www.rfi.fr/actupl/articles/089/article_1230.asp

²² K. Fedorowicz, s. *Polityka*... 149.

²³ S. Gawłowski, R. Listowska-Gawłowska, T. Piecuch. *Uwarunkowania i prognoza bezpieczeństwa energetycznego Polski na lata 2010-2110*, „Rocznik Ochrony Środowiska” 2010 t. 12, s. 127-176.

Problemem istotnie wpływającym na kształt relacji polsko-rosyjskich w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości stała się także kwestia budowy tzw. Gazociągu Północnego na dnie Morza Bałtyckiego, który miał łączyć Rosję bezpośrednio z Niemcami²⁴. Dla Polski oznaczało to igranie z jej narodowym interesem ze względu na fakt, iż realizacja planu byłaby dla nas równoznaczna z utratą statusu państwa tranzytowego i płynących z stanu korzyści. Dodatkowo gazociąg Nord Stream stałby się przyczyną uzyskania przez Gazprom monopolu na tranzyt gazu do Europy oraz ulokowanie Polski na marginesie europejskiego rynku gazowego. W tym miejscu należy jednak zauważyć, że Polska otrzymała od Rosji propozycję przyłączenia się do projektu, lecz jej przyjęcie było sprzeczne z forsowanymi w obecnym czasie przez polskie władze planami uniezależnienia Polski od energetycznej aprowizacji Rosji oraz poszukiwania nowych możliwości dywersyfikacji źródeł. W tej sytuacji wielu polskich polityków jawnie zadeklarowało, że zrobią wszystko, aby stordedować ideę rosyjsko-niemieckiej współpracy na płaszczyźnie energetycznej. Próby uzyskania poparcia dla polskiego oporu przez inne państwa zakończyły się jednak fiaskiem. Na podatny grunt trafiły natomiast promowane przez Polskę argumenty przedstawiające budowę gazociągu jako olbrzymie zagrożenie ekologiczne, co stało się wkrótce przyczyną utworzenia się nieformalnej koalicji państw stojących w opozycji do rosyjsko-niemieckich zamiarów²⁵. W prawdzie działania koalicji nie stanowiły realnej przeszkody dla ich realizacji, to istotnie wpłynęły na zwiększenie kosztów budowy oraz konieczność zmiany trasy gazociągu w pobliżu wyspy Bornholm na Morzu Bałtyckim²⁶.

Sprzeciw Polski dla rosyjskiej inicjatywy wywołał gwałtowną reakcję Rosji oraz dał podstawę oskarżenia Polaków o rusofobię. Władimir Putin w wywiadzie dla dziennika „*Kommiersant*” stwierdził, iż wszelkie obiekcje co do głębokości poprowadzenia gazociągu stanowią jedynie nieudolną próbę otrzymania rosyjskiego tranzytu oraz, że działania te i tak nie są w stanie zatrzymać budowy gazociągu²⁷. Sytu-

²⁴ Trasa gazociągu Nord Stream przechodzi przez strefy ekonomiczne Rosji, Finlandii, Szwecji, Danii i Niemiec i przecina wody terytorialne Rosji, Danii i Niemiec.

²⁵ Chodziło głównie o Szwecję, Danię i Estonię.

²⁶ http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,8404826,Putin__Trasa_Nord_Stream_ustalona_a_Polska_zada_zmian.html. Głównym problemem podawanym przez Polskę jako przyczynę żądania zmiany trasy przebiegu gazociągu był fakt, iż jego położenie na planowanej głębokości miałoby kolidować z planami przyszłego pogłębienia portów i uniezwolniłoby największym statkom handlowym dostęp do nich.

²⁷ Przy tej samej okazji stwierdził, że polskie zamiary przebudowy portów pojawiły się nieoczekiwanie oraz, że poprowadzenie gazociągu na planowanej głębokości z pewnością nie będzie miało negatywnego wpływu na ruch statków.

ację zaogniła dodatkowo impulsywna wypowiedź ministra obrony narodowej Radosława Sikorskiego, który stwierdził, że rosyjsko-niemiecki gazociąg to sytuacja analogiczna do Paktu Ribbentrop-Mołotow.

Jesienią 2006 roku nowym źródłem napięć w relacjach Polski z Rosją stały się amerykańskie plany ulokowania na terytorium Polski i Czech elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej. Miały one z założenia przyczynić się do unowocześnienia systemu obrony powietrznej i przeciwlotniczej oraz przeciwdziałać potencjalnemu zagrożeniu ze strony tzw. państw zbójceckich²⁸ (Iran, Korea Północna). Idea polsko-amerykańskiej współpracy w sferze obronnej od samego momentu powstania budziła zaniepokojenie w Rosji, czemu dawano wyraz w oficjalnych żądaniach Rosji o zapewnienie gwarancji, iż planowany europejski system antyrakietowy nie stawia sobie za cel podważenia rosyjskiego odstraszania nuklearnego²⁹.

Im bliżej było podpisania porozumienia, tym więcej ostrzeżeń, a wręcz gróźb padało ze strony Rosji pod polskim adresem. Przedstawiciel Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rosji Michaił Kamynin przy okazji wizyty Ławrowa w Warszawie w marcu 2006 roku oświadczył, że system antyrakietowy może negatywnie wpłynąć na strategiczną stabilność, bezpieczeństwo regionalne i współpracę pomiędzy państwami. Dodał również, że ewentualne rozmieszczenie tarczy antyrakietowej w Polsce będzie wymagało podjęcia przez Moskwę odpowiednich działań. Rosja zagroziła między innymi przekierowaniem swoich rakiet na obiekty w Polsce, a także rozmieszczeniem na terytorium Obwodu Kaliningradzkiego rakiet krótkiego i średniego zasięgu. Elementem spornym okazało się także dążenie Polski do pozyskania amerykańskiego systemu Patriot przeznaczonego do ochrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej polskiej strefy powietrznej. Wyjście z konfliktu utrudniała postawa polskiego rządu, który jednoznacznie i stanowczo odmawiał jakichkolwiek konsultacji z Rosją w tej sprawie umiejscawiając ją na płaszczyźnie osobistych kontaktów ze Stanami Zjednoczonymi, a także fakt częściowego przyznania premiera Jarosława Kaczyńskiego, że Polska traktuje rakietę jako gwarancję przeciw rosnącemu potencjałowi Rosji

IV. Polityka Polski wobec Rosji w latach 2007-2012

Realną szansę na polepszenie stosunków z Federacją Rosyjską przyniosło zwycięstwo Platformy Obywatelskiej w przedterminowych wyborach w 2007 roku. Priorytetem nowo sformułowanego koalicyjnego rządu Platformy Obywatelskiej i Pol-

²⁸ K. Fedorowicz, *Polityka...* s. 153.

²⁹ <http://ekonomiapolityczna.salon24.pl/298623,prawdziwy-cel-amerykanskej-tarczy-antyrakietowej>

skiego Stronnictwa Ludowego od początku stało się wyraźnie ocieplenie stosunków z Rosją oraz osiągnięcie zmiany statusu Polski z państwa o charakterze buforowym w poważnego partnera politycznego i handlowego. Już w listopadzie 2007 roku premier Donald Tusk oficjalnie zapowiedział gotowość wycofania weta na negocjacje Rosji w sprawie członkostwa w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju uzależniając to jednak od zdjęcia przez Rosję embarga na polskie mięso i produkty pochodzenia roślinnego. Polska zapowiedziała również włączenie Federacji do rozmów w sprawie tarczy antyrakietowej. Działania polskiej dyplomacji przyczyniły się do wyraźnej intensyfikacji obustronnych kontaktów. Pierwszym tego przejawem było spotkanie Radosława Sikorskiego z Sergiejem Ławrowem w Brukseli, które zaowocowało rozpoczęciem działania Polsko-Rosyjskiej Grupy do spraw Trudnych³⁰.

Zmiany na polskiej scenie politycznej wywołały w Rosji optymizm. W tamtejszych mediach wyjątkowo często zwracano uwagę na otwartość polskiego premiera oraz jego pragmatyczne nastawienie, które zdecydowanie różniło się od postawy rządu Prawa i Sprawiedliwości. Zgodnie z obietnicami szybkiej poprawy relacji, polski premier w lutym 2008 roku udał się na zaproszenie prezydenta Władimira Putina z oficjalną wizytą do Moskwy, gdzie wynegocjowano ostatecznie wycofanie polskiego weta na rozmowy Rosji z UE oraz zniesienie w maju embarga na polskie produkty³¹.

Mimo zmiany rządu, kwestia budowy elementów amerykańskiej tarczy przeciwrakietowej ze strony Polski nie uległa zmianie. Początkowe deklaracje wspólnych rozmów okazały się jednak pustosłowiem, co utwierdziło Rosję w przekonaniu, że Polska jest zdecydowana na budowę bez względu na rosyjskie stanowisko³².

³⁰ Uzgodniono, że w pracach Grupy Polskę będzie reprezentował były szef dyplomacji Adam Daniel Rotfeld, a stronę Rosyjską rektor Moskiewskiego Państwowego Instytutu Stosunków Międzynarodowych-Anatolij Torkunow.

³¹ 19 grudnia przedstawiciele weterynaryjni Polski i Rosji podpisali w Kaliningradzie memorandum formalnie znoszące 2-letni zakaz importu polskiego mięsa do Rosji.

³² Doszło też do rozpoczęcia dialogu w sprawie amerykańskiej propozycji budowy tarczy antyrakietowej w Europie Wschodniej: 10 stycznia 2008 roku wiceministrowie spraw zagranicznych obu państw Witold Waszczykowski i Siergiej Kisliak przeprowadzili w Warszawie pierwsze bezpośrednie rozmowy w tej kwestii. 21 stycznia 2008 roku minister Sikorski złożył wizytę w Moskwie i zapowiedział, że w sprawie tarczy antyrakietowej będą prowadzone konsultacje z Moskwą, a szef rosyjskiej dyplomacji Siergiej Ławrow powiedział, że Rosja nie będzie wywierać presji na Polskę w kwestii tarczy. Jednocześnie jednak z Moskwy płynęły niedwuznaczne groźby, np. 3 lutego ambasador Rosji przy NATO Dmitrij Rogozin ostrzegł przed możliwością nowej konfrontacji między Warszawą a Moskwą w związku z instalacją proponowanej przez USA tarczy antyrakietowej, mówiąc że współczesna historia Polski „wskazuje, że próby przyjęcia konfrontacyjnej linii w Polsce zawsze prowadziły do tragedii.”

Czynnikiem wpływającym w sposób destabilizujący na stan obustronnych relacji od pewnego czasu było również poparcie Polski dla krajów byłego Związku Radzieckiego, zwłaszcza dla Ukrainy i Gruzji. W obliczu inwazji Rosji na Gruzję w sierpniu 2008 roku prezydent Lech Kaczyński wraz z prezydentami Estonii, Litwy, Łotwy i Ukrainy złożył solidarnościową wizytę w Tbilisi, gdzie na wiecu ulicznym w najostrzejszych słowach jawnie oskarżył Rosję o sprowokowanie konfliktu celem stłumienia demokratycznych aspiracji Gruzji. W tym miejscu należy zauważyć całkowicie odmienną postawę rządu, który powstrzymał się od zajęcia oficjalnego stanowiska w tej sprawie ograniczając się jedynie do poparcia dla francuskiej inicjatywy mediacyjnej.

W roku 2009 wydarzeniem, wokół którego skoncentrowały się relacje Polski z Rosją były obchody siedemdziesiątej rocznicy wybuchu II wojny, jakie odbyły się 1 września na Westerplatte. Mimo, że na obchody zostali zaproszeni przywódcy wielu państw, najważniejszym punktem uroczystości była wizyta rosyjskiego premiera Władimira Putina. Jego zaproszenie stało się powodem zaostrzonych dyskusji na temat interpretacji historii, związanych zwłaszcza z analizą przyczyn wybuchu II wojny. Eskalację obustronnych polemik spowodował wystosowany przez Putina w przeddzień przyjazdu w „Gazecie Wyborczej” list do narodu polskiego, w którym prezentuje on „prawdziwą” interpretację historii³³. Stwierdza on między innymi, że granice Europy były podburzane już o wiele wcześniej niż przed 1 września 1939 roku. Przypominał o zagarnięciu Austrii przez hitlerowskie Niemcy oraz o rozbiórce Czechosłowacji, do którego przyczyniła się również Polska poprzez wprowadzenie swoich oddziałów na tereny przygraniczne. Putin stwierdził jednoznacznie, że jedyną przyczyną wybuchu światowego konfliktu była ekspansyjna polityka III Rzeszy, którą określił mianem „monachijskiej”. Odwołał się ponadto do wspólnej historii Polaków i Rosjan sugerując, że nazistowski terror przyczynił się do tragedii obu narodów. Zarówno cmentarze pamięci Katyń i Miednoje, podobnie jak i tragiczne losy żołnierzy rosyjskich, którzy dostali się do niewoli podczas wojny 1920 roku, powinny się stać symbolem wspólnego żalu i wzajemnego przebaczenia. Stwierdził również, że jedynie przewyciężenie historycznych barier może stać się początkiem przełomu we wzajemnych stosunkach. Spotkało się to z ostrym sprzeciwem ze strony prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który w przemówieniu stwierdził, że Polska ma prawo do poznania prawdy historycznej. Krytyka popłynęła jednak jedynie ze strony prezydenta. Zdecydowanie odmienne stanowisko w tej sprawie zajął rząd na czele z premierem Donaldem Tuskiem, który starał się sprowadzić dialog z Kremlem na tory wyważonej i powściągliwej polemiki.

³³ http://wyborcza.pl/1,76842,6983945,List_Putina_do_Polakow___pelna_wersja.html

Mimo, iż wizyta rosyjskiego premiera w Polsce stała się przyczyną wielu sporów, zarówno co do kwestii jej zasadności jak i jej merytorycznych efektów, przyczyniła się ona istotnie do zmiany jakości relacji Polski i Rosji. Dała ona bowiem początek publicznej dyskusji na drażliwe kwestie dzielące oba narody ukazując przy tym głęboką potrzebę choćby częściowego wyjaśnienia nieuregulowanych dotąd historycznych antagonizmów.

Ważnym krokiem w kierunku pojednania miało się stać zaproszenie przez Władimira Putina polskiego premiera na uroczystości upamiętniające siedemdziesiąt rocznicę zbrodni katyńskiej zaplanowane na 7 kwietnia 2010 roku. Dla Polaków wydarzenie to wiązało się ze szczególnymi nadziejami z uwagi na fakt, iż miała to być pierwsza tego typu wizyta przywódcy Federacji Rosyjskiej w Lesie Katyńskim³⁴. Podczas spotkania z ust Władimira Putina padły znamienne słowa: „W tej ziemi spoczywają obywatele radzieccy, którzy spłonęli w ogniu represji stalinowskich w latach trzydziestych, oficerowie polscy rozstrzelani na podstawie tajnego rozkazu, żołnierze Armii Czerwonej rozstrzelani przez nazistów podczas Wielkiej Wojny Ojczyźnianej”. Dodał również: „Zbrodnie te nie mogą być usprawiedliwione w żaden sposób. (...) Nie jesteśmy w stanie zmienić przeszłości, ale w naszych siłach jest zachować albo przywrócić prawdę, a to znaczy również sprawiedliwość historyczną.” Putin zaapelował, aby nie obwiniać całego narodu rosyjskiego o zamierchłe przewinienia, gdyż jest to dalekie od sprawiedliwości, do której dążymy³⁵. Dla Polaków słowa te stały się nadzieją na przewyciężenie marazmu ideologicznego i porzucenie kłamliwej postsowieckiej retoryki, a co za tym idzie, rozpoczęcie długo oczekiwanej fazy współpracy i przyjaznej otwartości w zakresie wyjaśniania bolesnych zawiłości historycznych.

Wydarzeniem, które utrudniło proces uzdrawiania stosunków polsko-rosyjskich oraz w istotny sposób wpłynęło na całokształt obustronnych relacji była katastrofa samolotu z polską delegacją, który w drodze na obchody siedemdziesiątej rocznicy mordu katyńskiego rozbił się pod Smoleńskiem. W katastrofie zginęło dziewięćdziesiąt sześć osób, w tym prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Kaczyński oraz jego małżonka. Wydarzenie to zainicjowało niespotykaną dotąd w stosunkach polsko-rosyjskich współpracę. Strona rosyjska podjęła szereg działań zmierzających do wyjaśnienia okoliczności tragedii. Prezydent Dymitrij Miedwiedew i premier Władimir Putin zajęli się organizacją uroczystości żałobnych

³⁴ Nie przybył w to miejsce dotąd także żaden z przywódców Związku Sowieckiego, nawet, aby uczcić pamięć polskich oficerów zamordowanych, jak oficjalnie głoszone, przez Niemców.

³⁵ A. Przewoźnik, J. Adamska. *Zbrodnia Katyńska. Mord, kłamstwo, pamięć*. Kraków 2011, s. 251.

w Rosji oraz koordynacją przyjazdu i pobytu rodzin ofiar w celu identyfikacji zwłok. Rosyjskie władze jednocześnie jawnie zadeklarowały, iż wszystkie działania podejmowane przez rosyjską prokuraturę prowadzone będą w ścisłej współpracy ze stroną polską³⁶.

Miejsce i data katastrofy wymusiły niejako na władzach rosyjskich dyskusję na temat zbrodni katyńskiej. Paradoks stanowił fakt, iż znaczna część rosyjskiego społeczeństwa o tym, co stało się w 1940 roku dowiedziało się dopiero po 10 kwietnia. Istotnym rosyjskim gestem o charakterze wysoce symbolicznym stała się dwukrotna emisja filmu *Katyń* Andrzeja Wajdy, raz na niszowym kanale Kultura, drugi raz w ogólnodostępnej stacji Rossija w porze o wysokiej oglądalności. Dało to szansę przedostania się do świadomości zwykłych Rosjan prawdy historycznej, zakłamywanej przez dekady sowieckiej propagandy. Okres po katastrofie obfitował w gesty o wymiarze symbolicznym. Po katastrofie obaj przywódcy Rosji wygłosili odezwy do narodu polskiego, w których wyrazili głęboki żal i współczucie. Duma Państwowa uczciła pamięć ofiar minutą ciszy, a dwa dni po tragedii ogłosiła żałobę narodową. W stronę Polaków popłynęła spontaniczna fala szczerego współczucia, czego wyraz stanowiły kwiaty i listy kondolencyjne składane przez rosyjską ludność pod polskimi placówkami dyplomatycznymi. Owe oznaki solidarności i sympatii Rosjan okazywane narodowi Polskiemu dawały, w perspektywie długoterminowej, możliwość zmiany wzajemnego postrzegania się obu narodów.

Już w grudniu 2010 roku doszło do wizyty w Polsce prezydenta Federacji Rosyjskiej Dmitrija Miedwiediewa. Podczas spotkania z Bronisławem Komorowskim wielokrotnie podkreślał on, że zmienia się ton relacji polsko-rosyjskich, nad którymi do tej pory ciążyło widmo przeszłości³⁷. W wywiadzie dla tygodnika „Wprost” Miedwiediew zaapelował o rozdzielenie historii od terażniejszości, gdyż kreowanie polityki zagranicznej w oparciu o wzajemne pretensje czyni podmioty wzajemnych stosunków zakładnikami przeszłości. Zaznaczył, iż wyjątkowa sytuacja, w której znalazły się oba narody daje możliwość zmiany stylu uprawianej dotychczas polityki oraz skierowaniu jej na tory merytorycznego dialogu. Istotnym sygnałem początku zmian był szereg decyzji podjętych przez Dumę Państwową sugerujących, że na Kremlu dostrzeżono wreszcie, jak wielkie znaczenie dla Polaków ma sprawa katyńska. Kilka dni przed przyjazdem Miedwiediewa do Polski Duma przyjęła uchwałę, w której oficjalnie potępiono zbrodnię katyńską, a za winnego tego czynu uznano Stalina. Ponadto przekazano Polsce 50 tomów dotyczących Katynia³⁸.

³⁶ K. Fedorowicz, *Polityka...* s. 158.

³⁷ Tamże.

³⁸ Tamże.

Wkrótce okazało się jednak, że katastrofa może przybrać wydźwięk czynnika destabilizującego. Już pierwszy oficjalny raport Międzypaństwowego Komitetu Lotniczego opublikowany 12 stycznia 2011 roku dotyczący przyczyn i okoliczności katastrofy wywołał oburzenie polskiej opinii publicznej. W Raporcie Końcowym pojawiły się bowiem m.in. wzmianki o rzekomej obecności w kabinie pilotów znajdującego się pod wpływem alkoholu Dowódcy Sił Zbrojnych, co miało mieć istotny wpływ na samodzielność decyzyjną pilotów. Ponadto zdaniem Ministra Obrony Narodowej Bogdana Klicha raport miał charakter polityczny mający na celu skompromitowanie strony polskiej i uczynienie jej jedynymi sprawcami katastrofy.³⁹ Również premier Donald Tusk uznał, iż raport sporządzony w kształcie przedstawionym przez Rosjan jest nie do przyjęcia ze względu na występowanie faktów nie znajdujących potwierdzenia w analizach oraz zaniedbania proceduralne⁴⁰.

Polską próbę analizy przyczyn zdarzenia podjęła Komisja Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego pod kierownictwem Jerzego Millera. Po ponad rocznej pracy komisja przedstawiła wyniki swoich badań. Wskazywały one, podobnie jak raport MAK-u, iż główną przyczyną katastrofy były błędy pilotów oraz zaniedbania w procedurach szkoleniowych 36. Pułku Lotnictwa Transportowego, który szkolił pilotów. Dodatkową okolicznością katastrofy miały być złe warunki atmosferyczne oraz trudności komunikacyjne pomiędzy załogą samolotu a kontrolerami lotu. Mimo, że uzgodnienia raportu Millera spowodowały ostrą krytykę opozycji niezmiennie pozostaje on jedynym oficjalnym stanowiskiem Polski.

Tragiczne wydarzenie z 10 kwietnia przez następne lata z pewnością będzie odgrywać istotną rolę we wzajemnym postrzeganiu się Polaków i Rosjan, a ogólny bilans dwustronnych relacji zależny będzie od skali współpracy w zakresie ustalania przyczyn katastrofy oraz stopnia jej efektywności. Paradoksalnie zdarzenie to dało niespotykane dotąd możliwości zapoczątkowania rzeczowego dialogu oraz zmiany dotychczasowego stylu prowadzenia polityki. Na dzień dzisiejszy wszelkie teorie mówiące o rzekomym udziale rosyjskich służb specjalnych w katastrofie nie znajdują potwierdzenia w ustaleniach prokuratury i działają destabilizująco jedynie na płaszczyźnie psychospołecznej, nie wywierając przy tym istotnego wpływu na sferę decyzyjną oraz stan oficjalnych stosunków bilateralnych z Rosją.

³⁹ <http://www.rp.pl/artykul/593829.html>

⁴⁰ <http://www.fakt.pl/Tusk-Raport-MAK-nie-do-przyjecia,artykuly,90753,1.html>

V. Uwagi końcowe

Relacje między Polską a Federacją Rosyjską od zawsze charakteryzowały się wysokim poziomem złożoności i niestabilności stosunków, a różnice stanowiły jeden z głównych wyznaczników dwustronnych kontaktów w latach 2001-2012. Przyczyn owego stanu rzeczy można dopatrywać się na wielu płaszczyznach, od odmiennej interpretacji historii, po odmienność przesłanek stosunków. Dla Polski Federacja Rosyjska była i z pewnością przez najbliższe lata będzie, strategicznym partnerem na Wschodzie. W Rosji natomiast Polska niezmiennie funkcjonuje jedynie jako państwo tranzytowe, o czym świadczy analiza Strategii Polityki Zagranicznej Federacji Rosyjskiej na rok 2008 i 2013, w których nasz kraj pojawia się jedynie w kontekście rozumianego ogólnie regionu państw Europy Środkowej i Wschodniej⁴¹. Mimo działań podejmowanych przez kolejne rządy całkowite uregulowanie stosunków jest niemożliwe do osiągnięcia ze względu na fakt odmiennej kultury polityczno-społecznej, znaczne różnice w szeroko rozumianym potencjale oraz wyraźnie rozbieżne interesy państwowe. W ostatnich latach wystąpiła jednak szansa na zmianę sposobu uprawianej polityki poprzez oparcie jej na fundamencie kompromisowego porozumienia. W tej sytuacji znamienne wydają się słowa byłego ministra spraw zagranicznych i koordynatora działań Polsko-Rosyjskiej Grupy do spraw Trudnych, prof. Adama Daniela Rotfelda: *„Rosjanie muszą się pozbyć złudzeń, że będziemy zawierać porozumienia dla nas niekorzystne. A my musimy mieć świadomość, że nie wszystko będzie tak jak chcemy.”*⁴²

⁴¹ <http://przegladse.pl/polska-rosja-bilans-2012/>

⁴² K. Fedorowicz, *Polityka...* s.160.

Олександр Сергійович Бублик

Сучасна Угорщина у світлі політики Віктора Орбана

У статті розглянуто основні причини та наслідки авторитарних тенденцій Угорщини. Здійснено аналіз політичного режиму та партійної системи держави. Визначено перспективи встановлення авторитаризму в Угорщині.

Ключові слова: авторитарний режим, авторитаризм, Угорщина, партія «Fidesz», вибори.

Постановка проблеми. Чи може демократична держава, яка є членом Європейського Союзу стати на шлях до авторитаризму? Починаючи з 2010 року у Європі ведуться дискусії щодо конституційних змін та особливостей внутрішньої Угорщині, які нагадують шлях до авторитаризму. Висвітлення проблеми Угорщини проявляється по-різному. З однієї позиції це називають прикладом «європейської неслухняності», що означає незгоду з політикою Європейському Союзу для виходу з економічної та фінансової кризи, з іншої, що це цілеспрямована політика зміцнення та закріплення влади правлячої партії «Фідес». Проте, яка б з позицій не була підтверджена чи спростована сьогодні Європейському Союзу не потрібна держава, яка згортає принципи демократії хай навіть не суттєві. Враховуючи кризу у Європі, керівники Європейського Союзу не підуть на кроки пом'якшення політики сприяння та контролю за виконанням державою принципів демократії, зокрема верховенства права, політичних та економічних свобод. Тому перед нами постає головна проблема дослідження, яка полягає у відповіді на декілька важливих питань: чи відбувається трансформація політичного режиму Угорщини до авторитаризму, чи це криза внутрішньої політики через правління партії «Фідес» уже понад 15 років з початку становлення держави шлях демократії? Правляча партія не пропонує альтернатив розвитку намагаючись зберегти владу, сформувавши однопартійну систему з домінуючою партією, яка дозволяє приймати будь-які закони та зміни до конституції. Таким чином, ми спробуємо дати відповіді на поставленні нами питання.

Проблему недемократичних конституційних та законодавчих змін Угорщини розглядають такі дослідники як Маргіт Фехер, Вадим Трухачов, Олексій Коваль, які дослідували самі зміни законодавства, особливості політики прем'єр-міністра Угорщини В. Орбана та можливі наслідки для держави. Дослідник із журналу «Financial Times» Філіп Степхенс порівнював правління В. Орбана з правлінням В. Путіна як поступове створення моделі «керованої демократії» Ми намагатимемося глибше дослідити проблему та виявити тенденції й особливості шляху згорання демократії в Угорщині.

Метою статті є з'ясувати основні причини згорання демократії в Угорщині.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для відповіді на перше ключове питання нашого дослідження про трансформації політичного Угорщини до авторитаризму ми спочатку інтерпретуємо поняття «авторитаризм» та визначимо основні ознаки авторитарного політичного режиму аби проаналізувати політичний режим Угорщини. Також визначимо особливості партійної системи Угорщині, враховуючи, що держава є парламентською республікою, а партійна система є одним з елементів формування політичного режиму. Водночас ми розглянемо тенденції розвитку демократії за індексами рівня демократії з починаючи з 1990 року як точку відліку постсоціалістичної демократизації.

Отже авторитаризм за класичним розумінням, яке висвітлив Х. Лінц – це «система з обмеженим, не відповідальним політичним плюралізмом, без чіткої та керівної ідеології але з чітко вираженою ментальністю, без екстенсивної чи інтенсивної політичної мобілізації, за винятком окремих моментів її розвитку, у якій лідер чи незначна група осіб здійснює владу у слабо визначених, проте цілком передбачених формальних межах»[9]. Проте це досить розмите поняття і для розуміння його сутті ми звернемося до інтерпретації даного поняття за дослідником Ю. Мацієвським. З його твердженням до основних ознак авторитаризму можна віднести такі:

- Обмежений плюралізм.
- Відсутній чіткої і керівної ідеології, але з чіткою визначеною ментальністю.
- Відсутність екстенсивної чи інтенсивної політичної мобілізації.
- Наявність лідера незначної групи осіб здійснює владу у слабо визначених, проте цілком передбачених формальних межах [1].

Головною ознакою, яка потребує уваги буде тут буде виступати обмежений плюралізм під яким потрібно розуміти формальні та неформальні заборони у суспільстві навпаки підтримки окремої партії чи групи. Така ситуація складається в авторитарному режимі за умови, коли у суспільстві існує група чи партія, яку влада не може контролювати чи впливати на неї. За цією озна-

кою в Угорщині ми можемо спостерігати існування правлячої партії «Фідес», яка має у парламенті конституційну більшість та понад 15 років виграє вибори. При цьому насаджує свою політику розвитку держави, не звертаючи увагу на опозицію. Проте повернемося до визначення основних ознак авторитаризму. Ми використаємо доповнення ознак авторитаризму за дослідником Ю. Мацієвським, який точніше визначив розуміння авторитаризму як політичного режиму за такими ознаками:

- Концентрація і централізація влади в руках однієї політичної сили.
- Низька масова, але прихована висока елітарна політична конкуренція.
- Низька політична участь.
- Відсутність конституціоналізму (Rule of Law) і вибіркоче використання закону (Rule by Law).
- Невизначений час повноважень правлячої партії чи лідера.
- Маніпульовані вибори.
- Непрозорі прийняття політичних рішень невибраними чиновниками.
- Незалежність бюрократії від законів.
- Неформальне і нерегульоване законом використання політичної влади.
- Керівництво є само призначеним або навіть вибраним, але таким, що не може бути зміненим громадянами в результаті вільних виборів.
- Постійне намагання обмежити громадянські права і свободи та діяльність опозиції.
- Ослаблення «громадянського суспільства»
- Забезпечення політичної стабільності контролем над і підтримкою військових [1].

За цими ознаками ми здійснено аналіз політичного режиму Угорщини та порівнюємо результати з індексами розвитку демократії та характеристиками партійної системи держави.

Правляча партія Угорщини «Фідес» вже протягом 15 років виграє вибори і формує більшість та уряд. За останні два роки вона виконала свої плани кардинальної перебудови держави. Вигравши вибори у 2010 році, партія отримала абсолютну більшість в угорському парламенті 262 мандати з 386 можливих, що дозволяло приймати закони, які консолідували владу прем'єр-міністра В. Орбана. Прийняття нового виборчого законодавства підтверджує тезу про концентрацію та централізацію влади в руках однієї партії адже в законі йдеться про скорочення кількості представників з 386 до 199 таким чином партія зберігає високі шанси виграти наступні вибори, а також приймати необхідні закони [3]. Шанси протидіяти правлячій партії «Фідес» виключенні у

всіх опозиційних партіях, зокрема в соціалістичної партії Угорщини, яка отримала на останніх виборах всього 56 мандатів. Наступним кроком було прийняття нової Конституції Угорщини, яку опозиція не підтримала, оскільки конституція містить антидемократичні положення про які ми скажемо пізні.

Елітарна політична конкуренція в Угорщині є досить низькою правляча партія понад 15 років отримує більшість у парламенті, звичайно демократичним шляхом, проте відношення до опозиційних партій є досить конфліктним, партія «Фідес» намагається зменшити вплив інших партій на прийняття політичних рішень, що підтверджує ще одну ознаку авторитаризму про непрозорість прийняття рішень. Щодо масової політичної конкуренції, то громадянське суспільство продовжує зберігати активність та протестувати проти конституційних змін та згоргання політичних свобод [7]. Розвиток подій навколо масових акцій протесту збільшує соціальну напруженість, яка зростає від початку 2010 року, що говорить нам про високу політичну учать громадян у житті держави аби зберегти свої права та демократичність країни.

Відсутність конституціоналізму та вибіркоче законодавство стали основними елементами правління партії «Фідес». Конституційні зміни сталися відносно повноважень Конституційного суду, який буде обиратися повністю парламентом та тепер не трактувати законів на відповідність їх до конституції. Реформи відбулися щодо Центрального банку, який тепер залежатиме від держави що суперечити європейським принципам фінансового законодавства, де центральні банки держав мають бути незалежними. Призначення голови Центрального банку залежатиме повністю від уряду [6]. Конституційний суд позбавлений приймати рішення щодо бюджету та митних питань, натомість була створена бюджетна рада, призначення якої залежить від парламенту і відповідно до складу ради входять представники партії «Фідес» Бюджетна рада може блокувати бюджетні закони прийняті парламентом Угорщини, створюючи умови для дострокових виборів. Такий контроль дозволятиме лідеру партії В.Орбану зберігати свої повноваження довше та вигравати наступні вибори без значних затрат ресурсів [6]. Також згідно з новою конституцією правляча партія отримує вплив над Міністерством юстиції, поліцією, армією, мандати їх керівників продовжують на 9-12 років, що посприяє отримання стабільності у ситуації, коли вникатимуть опозиційні протести інших партій та громадян [2]. Це підтверджує ще одну ознаку авторитаризму про забезпечення стабільності контроль та підтримка над військовими. Також у конституції прописане положення, яке може викликати нестабільність та етнічні протистояння у прикордонних регіонах Угорщини. Положення, зокрема виголошує про голосування етнічних угорців на

виборах і надання їм угорських паспортів та забезпечення їхньої безпеки. Таке положення є яскраво вираженою ознакою авторитарного політичного режиму через прагнення лідера держави впливати на зовнішнє оточення, тому режим В. Орбана почали порівнювати з режимом В. Путіна, який теж орієнтується на зовнішню політику щодо претензій на території сусідніх держав [8]. Отже, авторитарні тенденції цілком підтверджуються відсутність конституціоналізму та вибіркове законодавство є явним у всіх сферах держави.

Інші ознаки авторитаризму: невизначений час повноважень правлячої партії чи лідера, маніпульовані вибори, постійне намагання обмежити громадянські права і свободи та діяльність опозиції, незалежність бюрократії від законів наявні через прийнятті правлячою партією законів та положень нової Конституції Угорщини, про які ми зазначали вище теж є наявними в політиці В. Орбана. Проте залишається одна ознака авторитаризму, яка дозволяє стабільно функціонувати авторитарному політичному режимові не тільки «згори», а й «знизу» – це ослаблення «громадянського суспільства». Сьогодні ця ознака авторитаризму відсутня в Угорщині, оскільки громадяни категорично проти конституційних змін та законодавства, що стосується важливих сфер держави [5]. Проте підтримку, яку отримала правочентристська партія «Фідес» на парламентських виборах говорить нам протилежне у державі могла спостерігатися криза внутрішньої політики, але сьогоднішня правляча партія виграла і на попередній виборах, отримуючи більшість. Тому можна зробити висновок, що незважаючи на світову кризу уряд В. Орбана продовжував залишатися при владі до сьогодні тому кризи внутрішньої політики Угорщини не було. Для підтвердження цього ми розглянемо тенденцію підтримки партії «Фідес» на виборах від 1990 року до сьогодні. Для цього ми вираховували індекс Голосова (Np) для ефектиної кількості партій у парламенті Угорщини, формула для обрахунку:

$$Np = \sum_1^x \frac{1}{1 + (s_1^2 / s_1) - s_1}$$

де s_1 – частка парламентських місць чи голосів виборців партії, яка набрала

найбільшу частку місць чи голосів, а s_i – частка парламентських місць чи голосів виборців i -партії.

Індекс фракційності:

$$F_s = 1 - \sum_{S_i} 2$$

де S_i – відсоток голосів набраних партією [4].

Вирахували індекс президентської влади для оцінки повноважень президента аби дізнатися в якій мірі Угорщина була парламентською республікою у різні роки під час змін конституції, формула обрахунку. Водночас для аналізу ситуації ми визначили індекси рівня демократії в Угорщини починаючи з 1990 року аби порівняти чи впливала партійна систем держави на демократію у запропонований нами період з 1990 по 2012 рік (додаток А)

Дослідивши партійну систему Угорщини ми з'ясували, індекс Голосова у 2010 році демонструє, що в Угорщині однопартійна система $N_p=1,55$. Індекс фракційності показав, що існує однопартійна система з домінуючою партією. Домінуючою партією є «Фідес» (Угорський громадський союз), яка внесла зміни до Конституції Угорщини у 2011 році щодо збільшення повноважень президента та парламенту. Таким чином, ми бачимо, що Угорщина може наближатися до авторитарної держави, проте для детальнішого аналізу розглянемо спочатку індекси щодо демократії в Угорщині та її партійну систему.

У 2006 році індекс Голосова демонструє нам, що в Угорщині двопартійна система, на прийняття рішень впливають дві партії. Індекс фракційності показує, що в політичній системі Угорщини представлена однопартійна система. Таким чином, у попередньому парламенті зберігалася система формування більшості та уряду однією партією – це «Фідес». 2002 рік показав, що індекс Голосова $N_p=2,04$, а фракційність $F_s=0,54$ – це інтерпритується як існування двопартійної системи, проте фракційність вказує на існування однопартійної системи із домінуючою партією, якою є «Фідес». 1998 рік парламентських виборів показав, що $N_p=3,14$, тобто в парламенті, на прийняття рішень впливають три партії, індекс фракційності вказав на те, що політична система Угорщини є багатопартійною. Такі відмінності пояснюються тим, що у 1998 році партія «Фідес» не мала суттєвої підтримки електорату. Після прийняття нової редакції Конституції у 2000 році та вступу Угорщини до ЄС держава потребувала стабільності у процесі діяльності уряду, президента та парламенту, на чому зробила ставку партія «Фідес» для залучення підтримки виборців. Після прийняття у 2011 році нової редакції Конституції Угорщини партією «Фідес» ми може спостерігати домінування однієї партії з широким повноваження для прийняття важливих рішень, про що можна зазначити у розширення повноважень президента.

Індекс президентської влади для Угорщини за редакцією конституції 1949 р дорівнює 8,9, тобто це показує, що Угорщина є парламентською республікою. До 2000 р. конституція не змінювалися відповідно індекс залишався незмінним. Прийняття Конституції Угорщини було мотивовано вступом до ЄС та пристосуванням законодавства держави до європейських норм. У 2000 році індекс президентської влади дорівнював 8,03, це тенденція до скорочення повноважень президента та консолідацією парламентської республіки. Проте, у 2011 році, враховуючи кризу в ЄС та ймовірністю не стабільної роботи уряду та парламенту була прийнята нова редакція Конституції Угорщини за якою індекс президентської влади показав вже 14,1, що демонструє суттєве зростання влади президента, тобто президент Угорщини обираючись парламентом отримує реальні повноваження впливати на рішення парламенту, зокрема через отримання таких повноважень як законодавча ініціатива, прийняття участі у призначенні прем'єр міністра, міністрів, вищих державних службовці, генералів, право на розпуск парламенту та оголошення виборів, що можна пояснити нестабільною роботою парламенту під час кризи у ЄС. Право направляти закони на доопрацювання, та звертатися до Конституційного Суду, але це лише хід лідера партії «Фідес» В. Орбана для збереження контролю над парламентом у випадку урядової нестабільності.

Індекс трансформації Бертальсмана дорівнював у 2012 р. 8, 48, що говорить про високий рівень демократії, враховуючи, що індекс лежить у межах [0;10]. Проте порівняно з періодом 2002-2010 років низився, середня значення індексів дорівнював на рівні 9,18. Також відбулися суттєві зміни у політичних правах, розвитку економіки, політичних інститутів порівняно з періодом 2002 року по 2012 показує, що середнє значення індексів по даним критеріям дорівнює 10, проте у 2012 році індекси показали значення від 7 до 8. Тому можна зробити висновок проте, що зростання індексу президентської влади впливає на рівень демократії в Угорщині через зміну повноважень політичного інституту.

За індексом демократії (Democracy Index) 2011 рік показав зниження рівня демократії в Угорщини порівняно з періодом 2002-2010 року. Рейтинг показав, що в 2011 році Угорщина була на 49, а в період 2002-2010 року на 40 місце, залишаючись проблемною демократією. Це пояснюється тим, що зміни до конституції внесені у 2011 році стосувалися електорального процесу і плюралізму, громадянських свобод, функцій парламенту. Відповідаючи на питання про кризу внутрішньої політики, можемо зазначати, партія «Фідес» стабільно отримувала підтримку електорату і починаючи з 1998 року виграла

парламентські вибори. Політика уряду В. Орбана мала широку підтримку населення. При чому за вище проаналізованими нами показниками, населення незважаючи на зниження рівня демократії продовжувало підтримувати авторитарні тенденції, проте нова редакція конституції 2011 року містить положення, які обмежують права та свободи громадян, що призвело до масових протестів, які заважають продовжувати свою політику правлячій партії. Лише 2011 році авторитарні тенденції партії «Фідес» посприяли кризі внутрішньої політики Угорщини.

Таким чином, відповідаючи на поставленні нами питання ми можемо стверджувати, що кризи внутрішньої політики в Угорщині не спостерігалось, незважаючи на світові проблеми і проблеми Європейського Союзу. Правляча партія «Фідес» намагалася зберігати стабільність завдяки авторитарним методам. Проте з 2010 року авторитарні тенденції почали консолідуватися і ми проаналізувавши політичний режим Угорщини з'ясували, що держава майже у всіх сферах політичного життя відповідає ознакам авторитаризму, про це свідчать показники індексів рівня демократії та характеристика партійної системи. Але громадянське суспільство в Угорщині є досить розвинутим, а це не дозволяє авторитаризму функціонувати у повній силі. Масові протести та не згода з політикою В. Орбана довели, що його режим є нелегітимним, що для авторитаризму є важливою ознакою. Тому сьогодні в Угорщині ми маємо напівавторитарний режим, який не ж легітимний, його можна назвати елітарним через зацікавленість у ньому лише правлячої політичної еліти. В майбутньому консолідація авторитаритаризму чи повернення на демократичний шлях Угорщини залежатиме від громадянського суспільства та зовнішнього впливу Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ:

1. Мацієвський Ю. Який режим буде В. Янукович і що цього вийде? / Ю. Мацієвський // Наукові записки. Серія «Політичні науки»: Вид-во Національного ун-ту «Острозька Академія», 2010. – Вип. 3. – С. 277–280.
2. Венгрия больше не республика [Електронний ресурс] // Телеграф. – Режим доступа: <http://www.telegraf.lv/news/vengriya-bolyshe-ne-respublika>. – Назва зкрану.
3. Коваль О. Кубик Рубика для Орбана [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – Режим доступу: http://gazeta.zn.ua/POLITICS/kubik_rubika_dlya_orbana_bryussel_vozmuschen_zakonodatelnymi_novellami_budapeshta.html. – Заголовок екрану.

4. Лебедюк. В. Еволюція методологічних підходів до вивчення партійних систем [Електронний ресурс] / В. Лебедюк. – Режим доступу: http://crg.oa.edu.ua/wp-content/uploads/2013/02/7_Lebediuk_Tezy.pdf. – Заголовок з екрану.
5. Новый закон в Венгрии вводит дискриминацию и ограничивает свободу вероисповедания – правозащитники [Электронный ресурс] // Институт релігійної свободи. = Режим доступу: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=962%3A1&catid=35%3Aworld&Itemid=62&lang=ru. – Назва з екрану.
6. Полевой А. Венгрия отказалась от «Европейских ценностей»: Брюссель не знает, что делать [Электронный ресурс] // Сетевой интеллектуальный клуб. – Режим доступа: <http://win.ru/geopolitika/1326355719>. - Заголовок с экрана.
7. Margit F. Hungary Passes New Constitution Amid Concerns [Electronic resource] / F. Margit. – Accessed: http://blogs.wsj.com/emerging europe/2011/04/18/hungary-passes-new-constitution-amid-concerns/?mod=google_news_blog.
8. Stephens Philip. A Hungarian coup worthy of Putin [Electronic resource] // The Financial Time . – Accessed: http://www.ft.com/intl/cms/s/306d5342-36db-11e1-b741-00144feabdc0,Authorised=false.html?_i_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2F306d5342-36db-11e1-b741-00144feabdc0.html&_i_referer=#axzz2UxbCQAEb.
9. Linz J. Totalitarian and authoritarian regimes / J. Linz. – Bourder: Lynne Reinner Publishers, 2000.– 321с.

