

STUDIA POLITOLOGICZNE

VOL. 30

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

POLITICAL SCIENCE STUDIES

POLISH POLITICS AFTER THE TRANSFORMATION CONDITION AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

edited by Stanisław Sulowski and Jacek Zaleśny

WARSAW 2013

VOL. 30

UNIVERSITY OF WARSAW • INSTITUTE OF POLITICAL SCIENCE

STUDIA POLITOLOGICZNE

(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ”)

ПОЛЬСКАЯ ПОЛИТИКА ПОСЛЕ ПЕРИОДА ТРАНСФОРМАЦИИ
СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Редакция: Станислав Суловски, Яцек Залесны

ВАРШАВА 2013

№ 30

ИНСТИТУТ ПОЛИТИЧЕСКИХ НАУК ВАРШАВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Rada Naukowa Stanisław Filipowicz (Uniwersytet Warszawski)
Ks. Helmut Juros (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)
Rubén Torres Kumbria (Universidad Nacional de Educación a Distancia)
Gerd Meyer (Eberhard Karls Universität Tübingen)
Szewach Weiss (University of Haifa)
Jan Zielonka (University of Oxford)
A. Ju. Szutow (Moskiewski Uniwersytet Państwowy)

Redaktorzy Administracja publiczna: Grzegorz Rydlewski (Uniwersytet Warszawski)
tematyczni Badania wschodnie: Tadeusz Bodio (Uniwersytet Warszawski)
Studiów Bezpieczeństwo: Andrzej Misiuk (Uniwersytet Warszawski)
Politologicznych Historia polityczna: Wojciech Jakubowski (Uniwersytet Warszawski)
Integracja europejska: Konstanty A. Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)
Myśl polityczna: Tomasz Żyro (Uniwersytet Warszawski)
Parlamentaryzm współczesny: Tadeusz Mołdawa (Uniwersytet Warszawski)
Polityki sektorowe: Agnieszka Rothert (Uniwersytet Warszawski)
Psychologia i socjologia polityki: Jan Garlicki (Uniwersytet Warszawski)
Ruchy społeczne: Grażyna Ulicka (Uniwersytet Warszawski)
Systemy polityczne: Zbigniew Kiełmiński (Uniwersytet Warszawski)
Teoria polityki: Mirosław Karwat (Uniwersytet Warszawski)

Komitet Stanisław Sulowski (redaktor naczelny)
Redakcyjny Włodzimierz Ulicki (członek)
Jacek Zaleśny (sekretarz)

Redaktorzy językowi: Eva Allen, Halina Maczunder, Ewa Rydlewska, Izabela Kraśnicka-Wilk,
Ekaterina Kolb

Redaktor techniczny: Ewa Grabowska

Redaktor statystyczny: dr Viera Gafrikova

Рецензенты (recenzenci): Олег Валентинович Бреский (руководитель академического департамента
права Европейского гуманитарного университета, Литва)
Оксана Войтюк (Институт Истории и Политических Наук Белостоцкого университета, Польша)

„Studia Politologiczne” znajdują się w wykazie czasopism naukowych prowadzonym przez
Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na potrzeby oceny jednostek naukowych z przyznaną
liczbą 7 punktów.

„Studia Politologiczne” są dostępne w bazie danych CEJSH.

Czasopismo recenzowane przez recenzentów zewnętrznych.

Publikacja dofinansowana przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Wersja pierwotna czasopisma: papierowa.
www.studiapolitologiczne.pl

© Copyright by Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,
Warszawa 2013

ISSN 1640-8888

Nakład 600 egz.



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Содержание

| | |
|---|-----|
| Введение | 9 |
| Станислав Филипович Догматы и опыт. Несколько замечаний о характере польской демократии | 11 |
| Станислав Суловски Внешняя политика Польши после 1989 года | 26 |
| Яцек Залесны Трансформация механизмов управления в Польше после 1989 года | 42 |
| Ян Гарлицки Политическая культура польского общества | 68 |
| Даниэль Мидер Участие поляков в общественно-политической жизни – структура и тенденции | 95 |
| Ярослав Шиманек Политика государства по отношению к Церкви в Польше после 1989 года: конституционный аспект | 119 |
| Збигнев Сементковски Тенденции реорганизации спецслужб Польши после 1989 г. | 140 |
| Анджей Вежбицки Факторы и вызовы социальной политики | 157 |
| Роберт Станишевски Структура и векторы перемен экономической политики | 178 |
| *** | |
| Бартломей Зданюк Мобильность студентов и преподавателей в рамках программы LLP-Erasmus в Институте политических наук Варшавского университета | 202 |

Адам Шимански

Образование на иностранном языке в Институте
политических наук Варшавского университета 216

Авторы 223

Contents

| | |
|--|-----|
| Introduction | 9 |
| STUDIES AND ANALYSES | |
| Stanisław Filipowicz | |
| Dogma and Experience. Notes on the Profile of Polish Democracy | 11 |
| Stanisław Sulowski | |
| Polish Foreign Policy Since 1989 | 26 |
| Jacek Zalesny | |
| Transformations in the mechanisms of government in Poland after 1989 | 42 |
| Jan Garlicki | |
| Political culture of the Polish society | 68 |
| Daniel Mider | |
| Political Participation of Poles – Structure and Trends | 95 |
| Jarosław Szymanek | |
| Constitutional determinants of the State's policy towards the Church in Poland after 1989 | 119 |
| Zbigniew Siemiątkowski | |
| Directions of changes taking place in the Polish secret service after 1989 | 140 |
| Andrzej Wierzbicki | |
| Determinants and challenges of social policy | 157 |
| Robert Staniszewski | |
| Structure and directions of change in economic policy | 178 |
| *** | |
| Bartłomiej Zdaniuk | |
| Student and Staff Mobility under the Erasmus-LLP Programme at the Institute of Political Science, University of Warsaw | 202 |

| | |
|---|-----|
| Adam Szymański | |
| The Institute of Political Science, University of Warsaw: | |
| Courses Taught in Foreign Languages..... | 216 |
| Authors | 223 |

Введение

Переведенный том «*Политических исследований*» посвящен вопросам польской политики после периода трансформации. Мы не решаем сложного и все еще дискутируемого в тематической литературе вопроса, был ли процесс трансформации завершен во всех ее сферах, и можно ли однозначно говорить о политике после периода трансформации или же во многих плоскостях политических отношений имеем дело с неоднородной динамикой трансформационных процессов, и в результате – с неодинаковым уровнем изменений. Настоящий том является результатом продолжения исследований Институтом политических наук Варшавского университета по проблемам периода трансформации. Кроме публикаций, касающихся отдельных аспектов польской трансформации, в Институте были созданы труды, во многих аспектах рассматривающие направления и результаты политических изменений, имевших место в Польше после 1989 года. Особенно, необходимо упомянуть о четырех из них: «*Poland: Government and Politics*» (1997), «*The Political System of Poland*» (2007) и изданной в 2008 году работе под названием «*Дилеммы польской трансформации*», англоязычная версия которой звучит «*Dilemma's of Polish Transformation*» (опубликована в 2010 году). Даже если предположить, что Польша 2013 года представляет собой государство, прошедшее трансформацию, остаются вопросы относительно качества и надежности проделанной работы. Тем не менее, сам процесс преобразования от политического режима реального социализма к либеральной демократии в современной ее версии следует признать завершенным. Трансформация государственного устройства Польши характеризовалась индивидуальной спецификой и динамикой развития, которая отличалась от динамики, зафиксированной в остальных посткоммунистических государствах. Эти проблемы были изложены в последней из упомянутых коллективных работ, на них ссылаются также исследования, предлагаемые Вам в данный момент. Переломным событием, подводящим итог происходящих преобразований государственного устройства, было принятие в 1997 году новой конституции. Это произошло позже, чем в большинстве государств региона, но в то же время, с учетом их опыта.

Все исследовательские работы, вошедшие в представленный том *«Политических исследований»*, составлены научными сотрудниками Института политических наук Варшавского университета. Первая часть работ посвящена отдельным аспектам политических отношений имеющих место в Польше в данное время. Здесь представлена польская политика на фоне теории демократии, сквозь призму формирования ее позиции в международной среде. Определение внешних плоскостей соотнесения дало возможность рассмотреть, отдельные аспекты внутренних отношений. На фоне конституционной перспективы, определяющей правовые рамки политических отношений, проанализированы условия польской политической культуры и ее проявления в рамках политического участия поляков. Далее рассматриваются конкретные сферы деятельности государственной власти – религиозные отношения, специальные службы, социальная и экономическая политика государства. В остальных текстах авторы представляют дидактический потенциал нашего Института. Здесь описаны возможности обучения на иностранном (*Master's Degree Studies in Political Science*) и польском языке (политология, внутренняя безопасность и евроазиатский факультет), которые доступны в Институте политических наук Варшавского университета, а также рамки и характер существующего в Институте международного обмена студентов и научных сотрудников.

Представляя новый том *«Политологических исследований»*, мы хотели бы напомнить, что журнал уже имеет свою историю. Первый его номер был выпущен в 1996 году. Наше периодическое издание в тот период приобрело признание и отличную научную репутацию. Согласно польской категоризации публикующиеся в нашем издании авторы получают наивысшие баллы за печатные тексты. Здесь размещаются исследования и рецензии из области теории политики, философии политики, политических систем, государственной администрации, внутренней безопасности, социологии и психологии политики. На страницах *«Политологических исследований»* публикуются ученые, представляющие крупнейшие академические и научно-исследовательские центры, как польские, так и иностранные. Работы издаются на польском, английском и русском языках. Искренне приглашаем к сотрудничеству: просим направлять нам свои работы.

«Last but not least», представленный том *«Политологических исследований»* был создан в рамках исследовательского гранта, реализованного в сотрудничестве с Министерством науки и высшего образования. Пользуясь случаем, исполнители проекта хотели бы поблагодарить министерство за предоставление гранта и оказанное содействие.

Станислав Суловски
Яцек Залесны

Станислав Филипович

Догматы и опыт. Несколько замечаний о характере польской демократии

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

гражданское общество, демократия, свободный рынок, ресентимент, самоориентализация, фантазии, имиджевая политика

STUDIA I ANALIZY

Догматы связаны с верой. Опыт же обладает собственным голосом. Разумеется, это утверждение имеет очень общий и неоднозначный характер. В сущности, это символическое обобщение. Оно указывает на определённое важное отличие. В данном рассуждении «догматы» и «опыт» будут противопоставлены как символические формулы. Речь не пойдёт о дословно понимаемых формах веры, не появятся также эмпирические выводы в узком значении слова. Размышляя, будем действовать в сфере довольно широких обобщений, задаваясь вопросом о польских надеждах, связанных с демократией, о характере и смысле перемен, которые имеем в виду, когда говорим о «демократической трансформации». Здесь пригодятся два понятия, указывающие на контраст и конфликт, являющиеся своеобразным сигналом различия и диссонанса.

Присмотримся, с одной стороны, к определённым воззрениям, которые имели характер непреложных истин и задавали направление далеко простиравшимся надеждам, и которые, по сути, стали основой программы перемен. С другой стороны, обратим внимание на реалии, принимая во внимание эффекты и практику, задавшись вопросом, как выглядело земное воплощение великих идей. Сопоставление, естественно, будет иметь схематический характер, однако, хочется надеяться, позволит уловить важные тенденции, способствуя рефлексии, необходимой для точной оценки двадцатилетия перемен.

Каталог непреложных истин не был длинным; фундаментальное значение имели две идеи, две концепции – идея гражданского общества и концепция свободного рынка.

Это они составляют суть победоносного послания либерализма, одерживающего триумф, оттесняющего коммунизм на маргинес. В 1989 году всё кажется предельно простым. Гражданское общество, как полагают энтузиасты демократических перемен, создаёт барьеры и ограничения, делающие невозможным злоупотребление властью, оно является лекарством от всех политических недугов. Свободный рынок, в свою очередь – это панацея, истинное благословение, создающее всеобщее благополучие и достаток, гарантирующее расцвет и баланс.

Указатели определяли точное направление, сомнений было немного. Обе идеи не имели конкуренции. Восстановление (так представлялось в общих чертах) гражданского общества и построение основ свободного рынка должны были сформировать незыблемые основы демократии. Свобода и благосостояние должны были прийти на смену политическому насилию и абсурду плановой экономики.

Всё кажется очень простым, в польской политике появляется идея саморегулирования. Она должна проецироваться в плоскость экономики и политики. Свободный рынок и независимая республика. Эти лозунги звучат обещающе и убедительно. Рыночное саморегулирование и веяние свободы, высвобождающие энергию гражданской активности, должны были принести исторические перемены. Однако вскоре окажется, что всё намного сложнее. Революционный энтузиазм не станет сильнее интриг, и всемогущих счетчиков судьбы. История скажет своё собственное слово, которое вовсе не станет отголоском непреложных истин.

Первородным грехом польской демократии стали, далеко идущие и слишком поспешные упрощения. Рассмотрим сначала проблему гражданского общества. Идея *civil society* глубоко укоренилась во всех дискурсах, касающихся исторической регенерации, обусловленной падением коммунизма. В чем же заключалось упрощение? По странному стечению обстоятельств, данная идея (мы подразумеваем широкую общественную и политическую реакцию) никогда не была прочитана в присутствии, можно сказать, естественном ей контексте. До сегодняшнего дня бытует суждение, что проблематику гражданского общества впервые сформулировал Гегель. Однако это не так. Само понятие является в данном случае своего рода указателем. *Civil society* – термин, которым оперировал Джон Локк, суждение, которое займёт ведущее место в словаре английских вигов, укоренится в дискурсе шотландского Просвещения, эмигрирует за океан и сыграет весомую роль в формировании *эмоса* свободы

в Америке¹. Оно связано с определенным особым взглядом на историю, общество, нравы и политику, сформированным идеей *civility*. *Civility*, стало быть, *цивилизованность* (*civility – polished manners* – наиболее сжатое словарное определение) – изысканные манеры, утонченность, которая становится определенным эстетическим и культурным, равно как и важным политическим кодом. Другими словами, она становится определенной матрицей свободы, основанной на принципах взаимопонимания, доброжелательности и симпатии. В этом и заключается суть понятия. Именно этот смысл вложен в идеи свободы и исторических перемен, связанных с формулой *civil society*. Ничуть не злоупотребляя, меняя лишь немного терминологию, можно утверждать, что термин *civility* является эквивалентом понятия «культурного капитала», равно как „социального капитала”, ставших сейчас необычайно модными². (См. важную работу: М. Becker, *The Emergence of Civil Society In the Eighteenth Century*, Indiana University Press 1994 и R. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York 2000.)

Гегелевская абстракция, диалектика, дающая возможность определить гражданское общество как «средний термин», как формулу медиатизации, следовательно, как объединение единичного с общим, что, как правило, даёт нам совершенно иной ракурс. В данном кратком размышлении речь идет отнюдь не о радикальном несогласии, подразумевающим своего рода «переоценку» Гегеля. Речь о той специфике взгляда, которой у Гегеля не найдешь. О конкретике, колорите, об определенной исторической проекции мира, который, собственно, не был взят во внимание, допуская – а именно так упрощал Гегель, – что сама диалектика истории гарантирует неизбежные перемены, возносящие на пьедестал гражданское общество. Следуя за Гегелем, мы остаемся в поле представлений, позволяющих думать о непроизвольности исторических перемен, имеющих свои более глубокие аргументы, соответствующие безудержному шествию Разума и Свободы (ведь именно таково содержание диалектики истории Гегеля). В то же время, в англо-американском образце *civility* акцент ставится на конкретно понимаемой исторической практике, на изменениях нравов, традиций, переплетении эстетики, этики и политики, формирующих новый тугой узел социальных отношений. Оставаясь в обществе Гегеля, мы поверили в движущую силу истории, в логику исторического процесса, допуская, что само «свержение» коммунизма предопределяет, в силу исторической диалектики, укоренение

¹ Знаковая работа по данной тематике: В. Bailyn, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Harvard University Press 1967.

² См. важную работу: М. Becker, *The Emergence of Civil Society In the Eighteenth Century*, Indiana University Press 1994 и R. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York 2000.

ценностей, представленных идей гражданского общества. Именно такой смысл должно было нести отрицание, в свержении *ancien régime* (старого режима). Все представлялось чрезвычайно простым – свержение коммунизма должно было осуществиться как выражение структур гражданского общества. Однако произошло совершенно иное – гражданское общество оказалось в значительной степени фантазмом. Отсюда распространенное сейчас недовольство дефицитом «социального капитала». Все же примеры *civility* не возникают – как оказалось – вследствие абстрактной диалектики.

И еще один вопрос. Суждение о гражданском обществе с самого начала было обременено серьезными недочетами. Во-первых, ему не хватало четкости и связности. Смешивались между собой различные словари; заявлялось одновременно о «строительстве», «возрождении», «реституции» гражданского общества, забывая о том, что все эти слова несли совершенно иной смысл. Во-вторых, так и не была решена необычайно важная дилемма, связанная с фундаментальным вопросом – эволюция или диффузия? Говоря другими словами – с проблемой, возникает ли гражданское общество благодаря процессу внутренних перемен, как бы питаясь собственной энергией, используя свою собственную силу, или все же благодаря принятию извне уже сформированных образцов, и их адаптации.

Кажется, верили одновременно и в эволюцию, и в диффузию, смешивая оба плана и обе схемы. Со стороны, однако, была предельно четко видна беспомощность великой импровизации. Об этом много писал Джон Грей, акцентируя внимание на том, что вера в распространение образца *civil society* была безосновательной и не нашла ни одного подтверждения. Подрыв этой веры хотя и не привел к мировому землетрясению; стал, однако, знаковым явлением. В очерке «След Просвещения» Грей писал: «В посткоммунистическом мире, где распад Советского Союза вызвал волнения и конвульсии вполне аналогичны с потрясениями вызванными падением Римской Империи. Крах просветительской марксистской идеологии, вопреки торжественным ожиданиям западных либералов и консерваторов, привел не к глобализации западного гражданского общества, а к возврату докоммунистических традициям со всеми их историческими антагонизмами и различными формами анархии и тирании». Каким образом это касается Польши, может кто-то спросить в недоумении и негодовании? Ведь Польша является членом Европейского Союза! Касается, причем в значительной степени. Можно размышлять, рассуждать на тему польской политики, имеют ли большее значение здесь принципы *civility*, или своеобразные правила *incivility* – то есть противоположность к первым – отсутствие уважения, взаимной доброжелательности, доверия и готовности к сотрудничеству. Правила, связанные со своего рода регрессом, возвратом к образцам квази-племенной враждебности. Оценивая

особенности польской демократии, возможно, необходимо констатировать, что мы столкнулись не столько с *пост-политикой*, сколько, вероятнее всего, с *прото-политикой*. К этому вопросу необходимо будет ещё вернуться.

Теперь обратимся к следующему великому постулату, еще одной «непреклонной истине» – идее свободного рынка. Свободный рынок – это квинтэссенция капитализма. Демократический капитализм – еще одна аксиома – возникает на основании либерализма. Здесь также ничего не могло вызывать ни малейших сомнений. Схема была готова, и как казалось, ничто не могло ее нарушить. Либерализм, понимаемый как наиболее очевидная (естественная) форма отрицания коммунизма, предполагал очень простые решения. Абсурд общественного строя, основывающегося на государственной собственности и планировании, необходимо преодолеть, направляясь как бы в противоположном направлении, изменяя существующий порядок вещей. Поставить мир, который в то время стоял на голове – на ноги, как тогда любили повторять.

Концепцию перемен восприняли слишком буквально и слишком поверхностно. На ее основании возникает триумфальная риторика декоммунизации, риторика возврата к норме, а в результате целостная программа перемен, которые должны предоставить возможность осуществления регенерации. «Ненормальным» является коммунизм, «нормальной» – демократия, основывающаяся на здоровых принципах свободного рынка. Символическое оформление имеет сильное и однозначное звучание. Решение кажется чем-то абсолютно очевидным.

П р и в а т и з а ц и я – данная цель не может вызвать никаких сомнений. Так родилась программа, соответствующая логике перемен, – догматично и узко воспринятый либерализм, в сущности своей, воспринимается как коммунизм *a rebours* [фр. «наоборот», – примечания переводчика]. Коллективизацию должна заменить приватизация. Таким образом, осуществится очевидная во всех аспектах перемена исторического строя.

Что касается лозунгов, все выглядело очень убедительно. Но историю все же не создают силлогизмы. Ошибка, которую совершили энтузиасты воспринимаемой догматически приватизации, осуществляемой в экспресс режиме, имела тот же характер, что и ошибка, допущенная некогда приверженцами коллективизации. Она заключалась в крайних упрощениях и вере в невероятную силу доктрины, в магию идеологических догм. Ожидалось, что приватизация, приводя в движение механизмы свободного рынка, станет чудодейственным лекарством, которое устранил всякое зло и все недостатки. Предполагалось, что свободный рынок представляет собой некую формулу чудесного соединения, которое совместит в единое целое экономику, этику и политику, решая в то же время проблему изобилия, вопросы справедли-

ности и эффективного правления. Символика „невидимой руки”, связанная с идеей саморегулирования, стала фундаментом новой веры. Приватизируем, об остальном не беспокойтесь, поскольку оно придет само.

Идея перемен переродилась в свою собственную карикатуру. Концепция саморегулирования была воспринята, как некогда прочтена идея «незыблемых законов исторического развития», связанная с марксизмом.

Анатомию упрощений и иллюзий тщательно представляет социолог Ежи Шацкий в своей знаменитой работе *«Либерализм после коммунизма»*. «Таким образом, можно сказать – пишет автор – что в странах реального социализма либерализм проявился сначала как своего рода коммунизм наоборот, – следовательно, прежде всего как набор принципов, противоречащих официальной идеологии и бывших, в сущности, ее противоположностью»³. Это, естественно, облегчило создание эффективной формулы, узаконивающей перемены, но не помогло, однако, в решении практических проблем. Эффективное формирование проекта великих перемен требовало намного более деликатных инструментов, чем приватизация в ее догматическом восприятии. С последствиями упрощений Польша будет бороться в течение всего периода двадцатилетия.

Вся концепция с самого начала обременена была, в сущности, балластом значительного противоречия – грехом конструктивизма. Метаморфоза свободного рынка, гарантирующая всевозможные блага изобилия, должна была стать – отрицая, очевидным образом, идею саморегулирования – эффектом предпринимаемых государством действий. Государство должно было выступить в роли великого архитектора-революционера, творящего основы нового строя. Однако, к сожалению, «спроектированный капитализм, – как верно подчеркивает Шацкий, – неизбежно уподобляется другим рационалистическим утопиям, исходной точкой которых являются абстрактные принципы, а не практика»⁴.

Ко всем прочим несчастьям, точкой отсчета в польском восприятии либерализма был, в сущности, неолиберализм, догматичный и лишенный гибкости проект, навязывающий вместе с глорификацией частной собственности своеобразную ортодоксию свободного рынка, а также практикующий своего рода идеологическое принуждение во всех вопросах, касающихся приватизации. Следовательно, мы имели дело с усилением эффекта радикализма. Энтузиазм и усердие, с каким польские адепты свободного рынка строили свои планы Большого Скачка, вызвали некоторое замешательство на Западе. Появились опасения, что в обществе, лишенном естественного тыла в виде

³ J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Kraków–Warszawa 1994.

⁴ Там же, с. 184.

имеющихся развитых структур частной собственности, радикальная, проведенная в широких масштабах и воспринимаемая в идеологическом аспекте приватизация, обременена будет в силу необходимости большим риском⁵.

Следует добавить, что политика перемен начала набирать обороты именно в тот момент, когда все неолиберальное триумфальное повествование, представляющее свободный рынок как наделенную огромной силой машину счастья, встретило первые проявления решительной критики. В сущности, задолго до постыдного краха банков на Уолл-стрит, начала терять свои позиции сама идея саморегулирования. В 1998 году вышла в свет важная работа Джона Грея – *False Dawn. The Delusions of Gobar Capitalism*. Грей, некогда (справедливости ради сказать, в течение недолгого периода времени) приверженец и проповедник тэтчеризма и связанного с ним мифа «свободного рынка», подверг сокрушительной критике концепции, находившиеся у ее основ. Он принял во внимание опыт, который в 90-е годы XX века не мог уже вызывать серьезных сомнений.

Благодать, представленная в пророческой эйфории ортодоксальных приверженцев свободного рынка, не наступила. Саморегулирование, воспринимаемое как абсолютная гарантия всяческого благополучия, оказалось иллюзией. Практические результаты противоречили всем догматам неолиберализма. «В Соединенных Штатах, – утверждает Грей, – свободный рынок стал причиной общественного кризиса в масштабах, не присущих ни одному развитому государству. (...) Свободный рынок, обанкроченные семьи и обращение к санкциям уголовного права как последнего спасения от общественного кризиса идут бок обок»⁶. Таким образом, «Благая Весть» неолибералов не нашла подтверждения. Приватизация и неограниченная, свободная конкуренция, смягчение налогового давления не принесли ожидаемых чудесных результатов. Впрочем, оказалось – на чем особенно акцентировал внимание Грей, – что сама идея «свободного рынка» и концепция саморегулирования является всего лишь фикцией. То, что именовалось «свободным рынком», было всегда решением, возникающим вследствие конкретных правовых регулираний; следовательно, не может быть и речи о непроизвольном формировании свободного рынка, которое давало бы возможность говорить о, своего рода, историческом чуде. Идеология *laissez-faire* (фр. «непротивление») скрывала правду о системе, которая возникала, в сущности, вследствие применения строгих правовых инструментов, а не благодаря независимому механизму исторических преобразований. Именно так был создан «свободный рынок» в Англии в Раннюю Викторианскую эпоху, что детально ана-

⁵ J.K. Galbraith, *The Rush to Capitalism*, „New York Review of Books”, 25 октября 1990 г.

⁶ J. Gray, *False Dawn*, Granta Books, London 2002, с. 2.

лизирует Грей⁷. В конечном счете, следует констатировать, как предлагает автор, что концепция глобального «свободного рынка» является всего лишь «опасной утопией».

Какие выводы должна сделать из этого Польша? Прежде всего, рекомендуется осторожность, исключая слепое поклонение вечным истинам *laissez-faire* (принципа невмешательства). Приверженцы приватизации в ее догматическом восприятии, рассматриваемой как инструкция чудесной метаморфозы, никогда не принимали во внимание то, что, в сущности, имеет фундаментальное значение. Сопrotивляясь утопии «свободного рынка», не следует, конечно, пренебрегать механизмами рыночной экономики. Рынок существует, но не таким образом, как об этом мечтали доктринеры, приверженцы автоматизма, ставящие знак равенства между идеей приватизации и понятием всеобщего счастья человечества. Рынок, по сути, является очень сложной системой различных практик и моделей деятельности. Он не существует вне культуры. Он зависит от определенных навыков, традиций, моральных принципов и эффективно работающих правовых механизмов. Это не только свободные денежные потоки и свобода контрактов. Вульгаризированная, упрощенная идеология «свободного рынка», в сущности, представляет собой опасный политический яд, и совсем не способствует построению основ демократии. В Польше, к сожалению, ее поклонники имели, как кажется, слишком большое влияние.

Догматическая концепция перемен, приватизационная эйфория полностью заслонила проблему социальной реконструкции в широком смысле, которая должна сформировать потенциал развития и обеспечить перспективы польской демократии. Результаты проведенных польскими учеными исследований (наиболее известны оценки коллектива под руководством психолога Януша Чапинского) особое внимание акцентируют на том факте, что наиболее серьезным препятствием для роста и дальнейших перемен является осязаемый дефицит «социального капитала». На данном этапе обратимся снова к проблеме *civility*. Фальшивое понимание социальной и исторической перемены сказывается сейчас совсем не лучшим образом. Оказалось, что невозможно говорить об автоматическом создании нового типа связей, базирующихся на взаимном доверии и желании сотрудничества, благодаря чудесам односторонне воспринятой приватизационной политики. На самом деле, проблема намного сложнее. Она касается традиций, морали, чувства справедливости, образования, воспитания – целого спектра вопросов, которых архитекторы Большого Скачка не учли. Следует исправить эту ошибку. Деятельность в данном направлении максимально приблизилась бы

⁷ Там же, с. 7–10.

к идее либеральной традиции. Необходимо помнить, что либерализм – это не только «чикагская школа», прежде всего, глубокая традиция, которую совсем нелегко было бы совместить с навязчивым догматизмом. Это скорее Джон Стюарт Милль, чем «монетаристы». Польская демократия должна неустанно искать истинную точку отсчета и соответственные примеры, не замыкаясь в сфере отшумевшей доктрины, не поддаваясь силе инерции.

Однако поиск примеров и образцов не должен быть определяющим всё и вся. Одной из наиболее крупных угроз, которые обусловила «трансформация», было принятие такой точки зрения, которая неизбежно навязывала концепцию повторения, подражания, заимствования. Определение (согласно логике «трансформаций») цели всех и всяческих перемен в наиболее широком смысле – как «возврата к норме», означало, что отрицая собственную позицию, необходимо думать об адаптации, о приспособлении к образцу. Мы должны стать такими, как «другие», «нормальные», избавляясь от отпечатка деградации и исключения. Короче говоря, мы должны признать нашу собственную приниженность. Это, несомненно, очень опасный образ мысли, соответствующий – в наиболее общих чертах – механизму обесценивания, который Эдвард Саид в своей прославленной работе именовал «ориентализацией»⁸.

«Ориентализация» означает создание схем, которые позволяют свысока воспринимать отодвинутые на противоположный полюс, отличные от нашей культуры, которым приписывается статус второстепенности, версии бытия. Сегодня она, несомненно, является анахронизмом. По меньшей мере, в размышлениях о классических образцах, стало быть, функционирующих некогда дискурсах, касающихся Востока, противопоставленного Западу, как воплощения того, что несравнимо ниже и ущербнее. В скрытых, завуалированных формах «ориентализм», разумеется, прекрасно функционирует и ныне. Он напоминает о себе в недоверии и подозрительности, скажем, странстарых членов ЕС – по отношению к новым, которые воспринимаются как вызывающие беспокойство парвеню (безусловно, речь идет об общественном мнении, а не об официальной политике). Что касается Польши, основополагающими были суждения, которые Мария Янион именуется «самоориентализацией», подразумевая механизм самоуничужения, неоднократно напоминавший о себе в прошлом, и снова проявившийся во времена «трансформации»⁹.

Мы представляем «Восток», мы с «Востока» – так с максимальным упрощением можно определить проблему в целом. «Восток» становится в таком

⁸ E. Said, *Orientalizm*, Poznań 2005 – польское издание.

⁹ M. Janion, *Niesamowita słowiańszczyzna. Fantazmaty literatury*, Kraków 2007.

самокритичном изложении символом второстепенности и маргинализации. Данная тенденция напомнила о себе с большой силой в период перемен, когда взгляды реформаторов обратились в противоположную сторону – к Западу.

В результате мы имели дело с отношением, которое – в глазах критически настроенных наблюдателей – ставит под сомнение все достижения эпохи перемен. Прекрасным примером является в данном контексте работа Здзислава Краснодембского, определяющего польскую демократию как «демократию периферии», акцентируя внимание на подражательном, имитационном характере всей концепции перемен¹⁰. Политики, архитекторы перемен, безусловно, отбрасывают радикальную критику с отвращением, как лишённые основания инсинуации. Однако ею не следует пренебрегать. Даже если согласиться с политиками в том, что Польша стала важным «игроком» в европейском пространстве, – следовательно, она уже покинула периферию, – сомнения остаются. Все еще дает о себе знать образ мысли, который нашел свое выражение в своеобразном культе «акцессии» («присоединения»). Мы присоединились, следовательно все фундаментальные проблемы были решены – мы в Евросоюзе, мы в НАТО, мы на п р а в и л ь н о й стороне. Данный выбор предопределил все. На самом ли деле? Можно ли без сомнений интерпретировать польские перемены в категориях «цивилизационного скачка»? Акцессия, воспринимается как чудодейственное лекарство от всех недугов, к сожалению, является ярким примером устойчивости образа мысли, означающего глубоко укоренившееся чувство неполноценности, связанное с механизмами «самоориентализации». Ведь само присоединение не может быть воспринято как метаморфоза. Заметим, однако, что рассматриваемая в аспекте конкретики политика «большого скачка» должна вызывать немалые сомнения. Приведем всего один, но много говорящий и необычайно важный пример. Во времена, когда весь мир наслаждается идеей *knowledge based socjety*, польские затраты (оцениваемые пропорционально, как доля в ВВП) на науку были невероятно малы. Польша, с затратами около 0,4–0,5% ВВП, оказалась в самом конце всевозможных рейтингов. Безусловно, она не находится среди европейских лидеров, и хвастливая риторика «цивилизационного скачка» не в состоянии этого изменить.

С такими общими вопросами, имеющими историческое измерение, связана, безусловно, и материя политики в самом конкретном ее восприятии. Политика, рассматриваемая в аспекте практики, начинаний, связанных с определением заданий и поиском конкретных решений. Здесь речь не идет, конечно, о детальном анализе. Мы попытаемся скорее уловить определенный

¹⁰ Z. Krasnodębski, *Demokracja peryferii*, Gdańsk 2003.

общий тон, с учетом вопросов, которые, как и проблемы, затронутые ранее, позволяют уловить характерный диссонанс – несоответствие истин, принадлежащих к сфере «мифа основания» и реальности. Кроме уже рассмотренных мотивов (идеи гражданского общества и концепции свободного рынка), огромное значение имела в данном контексте, безусловно, идея «солидарности». Это с нее мы должны начать размышления над стилем и характером практик, предопределяющих будничную облик польской демократии.

Идея «солидарности» превосходно соотносилась с глорификацией гражданского общества, давала возможность рассуждать о политике в категориях взаимопонимания, доверия и сотрудничества. Однако иллюзии вскоре развеялись. Императивом польской политики станет – и это уже у самого порога эпохи перемен – принцип враждебной конфронтации, символическим представлением которой был лозунг «войны наверху». Столкновение различных взглядов, схватка противоположных интересов, безусловно, в демократии является чем-то очевидным и естественным, но следует ли это воспринимать в категориях в о й н ы? Именно данный аспект следует рассмотреть, затрагивая вопросы, касающиеся особенностей польской демократии.

Очень быстро оказалось, что с консенсуальной моделью политики она имеет не слишком много общего. Не сформировались формулы политического общения, которые бы способствовали культивированию идеи взаимопонимания и сотрудничества. Правилom стала враждебная конфронтация. Если нам необходимо бы было говорить о «развитии» польской демократии, следовало бы взять во внимание все углубляющуюся неприязнь и недоверие. Разделение, связанное со смоленской катастрофой, проявит наиболее враждебный облик логики отторжения.

Несомненно, все началось гораздо раньше. Очень быстро исчерпался символический капитал согласия и понимания. Язык консолидации, сформированный благодаря традиции совместной борьбы, рождавшийся в недрах мечты о демократии, утратил значение. Его заменил язык конфликта. Реалии трансформации были, конечно, далеки от мечтаний. «Благуя весть» заменила политика исключения. Свободный рынок означает селекцию. Очень быстро появилось резкое разделение, которое ранее казалось чем-то совсем невообразимым. Трансформация «осиротит» многочисленные ряды тех, которые не будут помазаны невидимой рукой рынка. На смену гимну солидарности пришло разочарование, подозрительность и гнев.

Участники политической игры прекрасно осознают это. Общественное неудовлетворение является истинным благом для политиков, стремящихся к конфронтации. Они очень быстро и с огромным желанием примутся за свою работу. Слепой гнев и недовольство вооружат оптикой, которая обострит зрение. Вскоре появятся комментарии, усиливающие чувство разо-

чарования. Пойдет речь об измене, фальшивом патриотизме, сервиллизме, распродаже польских интересов, о таинственном сговоре, жертвой которого должны пасть справедливые. Польская политика становится политикой *ресентимента*. Тайной *ресентимента*, как писал Фридрих Ницше, помещая данное понятие в сферу наших рассуждений, является приписывание вины, обвинение. *Ресентимент* питается «никчемной» – как считал Ницше – страстью к уничтожению, утопает в наслаждении дискредитацией¹¹. Это означает постоянное стремление подвергать сомнению ценности, отказ в признании. Благодаря *ресентименту* во всей его полноте МЫ становимся «лучше» их – тех, которые «хуже». Именно такой смысл имеют оценочные правила, связанные с *ресентиментом*. Мы все время должны видеть тех, кто «хуже» нас, должны порочить и порицать. Логика *ресентимента*, следовательно, напоминает яд; *ресентимент*, конечно, становится ядом, который разрушает ткань согласия и понимания. Не следует им пренебрегать; это не *курьез*, особенность, связанная с жизненной периферией. *Ресентимент*, как подчеркивает современный исследователь Ницше, является «определенным способом создания мира»¹². Как принцип политики способствует деструкции, уничтожает взаимное доверие, целится в авторитеты, вызывает чувство угрозы.

Его ресурсы охотно используют люди, подверженные фрустрации, отбрасывающие политику *status quo*, мечтающие и потрясениях и сведения счетов. Политики, наделенные, по сути, темпераментом революционеров, презирающие демократическую логику компромисса. В Польше они сыграли существенную роль, способствуя значительному ослаблению демократии, противопоставляя идее *status quo* революционный проект IV Польской Республики. Как далеко может зайти их влияние, показали эмоции, возникшие в связи со смоленской катастрофой. Они столкнули польскую политику на путь психодрамы, посреднической войны в плоскости жестов и символов. Истинным недостатком польской демократии является отсутствие настоящей оппозиции. Действующая в поле фантазмов и символов существующая оппозиция исказила принципы политической игры, гарантирующие правильное функционирование демократической машины. Место содержательной, требующей усилий и тщательности критики занимают нравоучительные жесты и пустые фразы. Дискредитируя и клеймя, они создают пространный мир фантазий, презрения и осуждения. Вместо добросовестной, демократической игры за власть существует ее заменитель с политикой нравоучительного преувеличения.

¹¹ См. F. Nietzsche, *Z genealogii moralności*, Kraków 1997.

¹² P. Sloterdijk, *O ulepszeniu dobrej nowiny. Piąta „ewangelia” Nietzschego*, Wrocław 2010, с. 31.

Польская оппозиция освоила стилистику ресентимента гнева. Она настроена на начинания, ассоциирующиеся с революционной мобилизацией масс, с «управлением гневом», как это называет Петер Слотердаjk¹³. Совершенно игнорируются, однако, задания, составляющие ядро демократической стратегии. Она не следит за политикой правительства, не предпринимает критики, выходящей за пределы морализаторского сопротивления и сферу патриотических фраз. Важная, приоритетная реформа системы науки и высшего образования была проигнорирована оппозицией. Естественно, существуют более подходящие медиумы гнева и ресентимента, чем проблемы научных исследований. Оппозиция наслаждается катастрофическими тонами, в ауре революционного сопротивления, создавая климат ожиданий дня справедливого суда, который покарает злодеев.

С логикой конфликта, осуждения, с войной в плоскости символов, связан приоритет «имиджевой политики». Демократические дебаты заменены жестами и позами. Мерилом успеха становятся общественные опросы. Вместо трудных дискуссий и нелегких решений, главным образом, имеем дело с акциями, напоминающими рекламные кампании. Впрочем, все соответствует необычайно модным теориям, полностью сводящим идею политики в плоскость «политического маркетинга». Разрушение «мифа основания» польской демократии привело в пустоту. В этой пустоте орудует стихия «политического маркетинга» и стратегия «управления гневом». Опоры времен ожиданий и надежд – идея гражданского общества, рыночного саморегулирования и солидарности – оказались довольно зыбкими. Всё, впрочем, согласуется с необычайно модными теориями, полностью сводящими идею политики в плоскость «политического маркетинга». Результатом эрозии мифа основания польской демократии становится пустота. В этой пустоте орудует стихия «политического маркетинга» и стратегии «управления гневом». Опоры времен ожиданий и надежд – идея гражданского общества, рыночного саморегулирования и солидарности – оказались довольно зыбкими. Таким образом, имеем дело с острым дефицитом символического капитала, не хватает сильной и последовательной риторики, которая могла бы придать польской политике более выразительный тон. Она остановилась в мертвой точке, между полюсами ресентимента и акцессийного оптимизма. Не возникла никакая модель политического общения, которая позволила бы побороть инерцию и схематизм. Все схемы, впрочем, были уже подвержены крайнему упрощению, стали предельно тривиальными; приелись всевозможные невероятные явления и все вдохновенные образы. «Зеленый остров», как и «IV Польская Республика» оказались на аукционе старины. Все вол-

¹³ P. Sloterdijk, *Gniew i czas*, Warszawa 2011.

нующие «истины» превратились в маркетинговую банальность. Идеи улетучились, ведь они принадлежат к стилистике другой эпохи, следовательно, остается политика маркетингового формата и будничное управление.

РЕЗЮМЕ

концепция перемен, наделенная именем демократической трансформации, основывалась на трех базовых идеях – идее гражданского общества, идее свободного рынка, а также идее солидарности. Они стали фундаментом мифа основания польской демократии. Основой, как вскоре выяснилось, очень недолговечной. Механизмы свободного рынка и политической борьбы за власть привели к очень быстрому разрушению ценностей, связанных с идеалами гражданского общества и солидарности. На смену концепции взаимопонимания и содействия пришло беспардонная конкуренция. Разочарование и фрустрация погрузили польскую демократию в пучину ressentiment. Провалилась также идея рыночного саморегулирования. Польская демократия оказалась в пустоте, между полюсами ressentiment и наивного оптимизма присоединения, связанного с программой интеграции. Недостаток символического капитала сделал невозможным создание модели политической коммуникации, которая гарантировала бы проведение истинных дебатов. Субститутотом эффективной коммуникации стала имиджевая политика, означающая перенесение активности в плоскость жестов и фраз.

Stanisław Filipowicz

DOGMA AND EXPERIENCE. NOTES ON THE PROFILE OF POLISH DEMOCRACY

Three fundamental ideas: civil society, the free market and solidarity lay at the root of the concept behind the changes defined as a democratic transformation. These ideas became the underpinning of the founding myth of Polish democracy, an underpinning which proved to be highly liable. Free market mechanisms and the political struggle for power were at the root of the erosion of values linked to the ideals of civil society and solidarity. The notions of mutual recognition and cooperation gave way to fierce competition. Disillusion and frustration plunged Polish democracy into a torrent of resentment. The idea itself of market self-regulation collapsed. Polish democracy found itself in a void, between the extremes of resentment and naïve accession-optimism, activated by the integration program. A deficit of symbolic capital thwarted the creation of a political communication model conducive to opening a genuine debate. Instead, an image-based politics emerged as a substitute of effective communication, representing a swing in activity away from debate and towards gestures and platitudes.

KEY WORDS: *civil society, democracy, free market, resentment, self-orientalisation, phantasmats, image-led politics*

Библиография

- B. Bailyn, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Harvard University Press 1967.
- M. Becker, *The Emergence of Civil Society In the Eighteenth Century*, Indiana University Press 1994.
- J. Gray, *Enlightenment's Wake. Politics and Culture at the Close of the Modern Age*, London and New York 1977.
- J. Gray, *False Dawn*, Granta Books, London 2002.
- M. Janion, *Niesamowita słowiańszczyzna. Fantazmaty literatury*, Kraków 2007.
- Z. Krasnodębski, *Demokracja peryferii*, Gdańsk 2003.
- F. Nietzsche, *Z genealogii moralności*, Kraków 1997.
- R. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York 2000.
- P. Sloterdijk, *Gniew i czas*, Warszawa 2011.
- E. Said, *Orientalizm*, Poznań 2005.
- P. Sloterdijk, *O ulepszeniu dobrej nowiny. Piąta „ewangelia” Nietzschego*, Wrocław 2010.
- J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Kraków–Warszawa 1994.

Станислав Суловски

Внешняя политика Польши после 1989 года

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Польша, внешняя политика, стратегические перемены, добрососедство, европейская перспектива, атлантическая перспектива

Традиция и поворот во внешней политике после 1989 года

1989 год стал для Польши переломным и, бесспорно, определил новую границу ее внутренней и внешней политики. Прошла почти четверть века с того момента, как Польша осуществила основательную реорганизацию в сфере внутренней политики, повлекшую за собой необходимость проведения также глубокого пересмотра внешней государственной ориентации. Изменения внешнеполитической направленности были продиктованы не только требованиями значительных перемен в политическом устройстве, но также эффектом сильного влияния динамично формирующейся в данный период новой системы в международных отношениях. В определенном смысле преобразования претерпела также история польской внешней политики предыдущего периода.

Успехи польской трансформации в относительно короткие сроки, особенно во внешнеполитической сфере, были обусловлены тем фактом, что на международной арене Польша не начинала с нуля. Как государство, функционирующее до 1989 года в условиях ограниченной суверенности, Польша смогла получить определенное доверие в международной среде и заявить о своей независимости. Вот как внутреннеполитическую специфику определяет Н. Девис: «Польская Народная Республика характеризовалась значительным количеством специфических особенностей. Она была

самым весомым советским сателлитом и имела армию крупнее вооруженных сил Великобритании. С структурной и психологической точки зрения была менее советизирована»¹. Что касается места Польши на международной арене, стоит согласиться с оценкой Р. Фрелека, который считает, что, кроме нескольких причин для стыда, ПНР скорее получила признание². Также Р. Кузньяр полагает, что после 1956 года ПНР приобрела ограниченную субъективность и суверенность на международной арене³.

Выбор новой ориентации во внешней политике после 1989 года не был легким вопросом. Положительные моменты предыдущего периода в данном случае были недостаточны, однако, не следует забывать об альтернативных концепциях, формулируемых эмиграционными центрами – кругами, сосредоточенными вокруг «Культуры» в Париже⁴, а также политических концепциях, касающихся международных вопросов и политической оппозиции. Все эти факторы повлияли на то, что после 1989 польская политическая элита смогла достаточно рационально и верно определить новые векторы во внешней политике. Это был ключевой вопрос, поскольку выбор определенной внешнеполитической ориентации был необходимым условием более широкого процесса трансформации государственного и экономического строя, а также перехода к независимости⁵. После 1989 года в Польше имели место серьезные внутрениполитические перемены, которым сопутствовало формирование нового политического порядка в международных отношениях. Следует подчеркнуть, что польские внутрениполитические перемены значительным образом ускоряли трансформацию сформированной после Ялтинской конференции системы в международных отношениях. Новый порядок в международной среде предполагал благоприятные условия для внутрениполитических перемен, однако стал причиной новых вызовов и угроз. Появление в данном окружении объединенной Германии (европейской сверхдержавы) и России (государства со многими внутренними проблемами, стремящегося к неоперской политике) представляло для внешней политики Польши серьезный вызов стратегического характера. Данные обстоятельства воскрешали также старую дилемму геополитического расположения Польши между Германией и Россией. В то же время, благоприятным представляется тот факт, что окру-

¹ Cp. N. Davies, *Europa*, Kraków 1999, с. 460.

² Cp. R. Frelek, *PRL w świecie*, [в:] M.F. Rakowski (ред.), *Polska pod rządami PZPR*, Warszawa 2000, с. 268–271. На тему международной роли ПНР читайте также: N. Davis, *Boże igrzysko. Historia Polski*, Kraków 2002, с. 1064.

³ Cp. R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2012, с. 25.

⁴ Cp. R. Habielski, *Die Pariser Kultur und das „unnachgiebige London“*, [в:] Ł. Gałęcki, B. Kerski (ред.), *Die polnische Emigration in Europa 1945–1990*, Osnabruck 2000, с. 59–71.

⁵ Cp. L. Vinton, *Domestic Politics and Foreign Policy, 1989–1993*, [в:] I. Prizel A. Michta (ред.), *Polish Foreign Policy Reconsidered. Challenges of Independence*, London 1995, с. 31.

жение Польши в новой международной системе стало более плюралистичным. В связи с этим быстрое и четкое определение внешнеполитических векторов было необычайно важным. Польша однозначно одобрила прозападную ориентацию с ее двумя основными компонентами – европейским (Европейский Союз) и трансатлантическим (НАТО). С геополитической и военной точки зрения, не могло быть речи о любых других решениях⁶. Не существовало условий для нейтралитета, равно как и определенного третьего варианта. Впрочем, почти никто не задумывался над такими вариантами, со спекулятивной или экспертной точки зрения.

1989 год связан не только с поворотом направленности векторов внешней политики Польши, но также с ее серьезной трансформацией. Процесс трансформации необходимо воспринимать и анализировать в контексте исторического опыта и внутренних и внешних условий. Особенно важными представляются внутренние условия, к которым необходимо отнести не только демократический политический строй, экономический, военный и демографический потенциал, но также политическую культуру и дискуссию о прошлом. Даже поверхностное изучение истории подтверждает, что Польша не имела слишком богатого позитивного опыта в общении с внешним миром, в частности, если рассматривать отношения с ближайшими соседями. Длительному и сложному пути к независимости после разделов в XVIII веке, и в процессе формирования национального самосознания, сопутствовали поражения, измена, геройство и отсутствие доверия. Данный багаж опыта серьезным образом определял в будущем часто нечеткие внешнеполитические концепции Польши. Кажется, что и сегодня он может оказывать на нее огромное и не совсем положительное влияние. Трансформация внешней политики представляла собой сложный и всесторонний процесс. Она включала ее стратегические цели, направления, принципы и механизмы формирования и принятия решений.

Четкие стратегические цели до 2003 года

Необходимо подчеркнуть, что представители польских правящих кругов в вопросах внешней политики в тот период оказались на высоте. Они использовали рациональный подход в выборе стратегических ориентиров. Во-первых, это была гарантия национальной безопасности путем заявления о присоединении к НАТО и, во-вторых, интеграция с Европой путем членства

⁶ Конечно, иногда появлялись определенные предложения, такие как НАТО-бис и ЕС-бис, но они не имели значительной поддержки и были скорее элементами дипломатической игры.

в Европейском Союзе. Необходимо подчеркнуть, что данный стратегический выбор был осуществлен в исключительно сложных условиях. Довольно большой была динамика изменений в международной и внутренней системах. В таких условиях необходимо было принимать важные стратегические решения, касающиеся выбора дальнейшего пути. Внутриполитические перемены не были завершены, начался сложный процесс трансформации общественно-политической и экономической систем. Ход принятия данных стратегических решений можно оценить, прежде всего, в категориях рационального актера⁷ либо с перспективы политического реализма, что, конечно, является своего рода редкостью, если речь идет о способе принятия важнейших решений во внешней политике Польши. Б. Петров-Эннкер считает, что внешнюю политику Польши можно изучать с помощью дискурсивного метода, в сочетании с историей, национальным самосознанием и политической культурой, где понятия свободы, самопожертвования и сопротивления оказывают влияние на концептуализацию внешней политики⁸. На сей раз после 1989 года сложные факторы не определили стратегии, но это не означало, что они утратили свое значение. Реализация определенных стратегических целей во внешней политике требует оптимизации всех видов деятельности. Это означает, в частности, что действия на тактическом и оперативном уровне в сфере внешней политики не должны усложнять реализацию стратегических целей. Согласно данной логике перед польскими дипломатами в данный период возникла необычайно сложная задача – наладить контакты с динамично развивающимся внешним окружением. В начале девяностых годов почти все соседние страны Польши претерпели трансформацию политического устройства. Формально сегодня не существует ни одно из государств, граничивших на то время с Польшей. В результате порой внезапных и революционных трансформаций в ближайшем окружении Польши возникли государства с новой, преимущественно, демократической политической системой.

С самого начала целью внешней политики Польши являлось максимально быстрое урегулирование двухсторонних отношений с непосредственными соседями. Это было необычайно необходимо, поскольку интеграция с НАТО и Европейским Союзом требовала не только приведения многих внутриполитических вопросов в соответствие с действующими системами ценностей и стандартов, но также нормализации двухсторонних отношений с ближайшими соседями. В первую очередь, началась нормализация отношений с ФРГ. В пользу этого говорила логика рационального стремления

⁷ G.T. Allison, P.D. Zelikow, *Essence of Decisions. Explaining the Cuba Missile Crisis*, New York 1999, с. 18.

⁸ Проект реализован в Университете Констанца: <https://scikon.uni-konstanz.de/personen/bianka.pietrow-ennker>

к стратегическим целям. С 1989 года находящаяся на пути демократизации Польша стала для ФРГ важным и необходимым партнером. Для обновленной Польши дальнейшая нормализация и углубление отношений с Западной Германией были исключительно важны. Именно в данный период начали формироваться, впервые после войны, польско-немецкие общие интересы. Польша на пути демократизации с самого начала сменила с негативного на позитивное отношение к вопросу единства немецкого народа⁹. О возникшей общности интересов свидетельствует тот факт, что относительно быстро был осуществлен визит канцлера ФРГ Г. Коля в Польшу в ноябре 1989 года. Результатом данного визита было Совместное заявление Мазовецки-Коль, ставшее своего рода пересмотром существующих ранее, часто конфликтных, польско-немецких отношений и основой для их дальнейшего интенсивного развития отношений даже в ранее спорных вопросах. Падение Берлинской стены, произошедшее во время визита канцлера Г. Коля в Польшу, диаметрально изменило ситуацию в польско-немецких и европейских отношениях. Формирующаяся в течение нескольких месяцев общность интересов обоих государств была несколько нарушена некоторыми действиями канцлера ФРГ, осуществляемыми в связи с процессом перемен в ГДР после падения стены и фактическим объединением двух немецких государств. В программе по объединению с 28 ноября 1989 года, состоявшей из 10 пунктов и представленной на выступлении в Бундестаге, отсутствовало упоминание о основах польско-немецких отношений, а именно о постоянной и нерушимой границе по Одре – Нысе-Лужицкой.

В некотором смысле можно утверждать, что падение Берлинской стены на определенный отрезок времени изменило политику ФРГ по отношению к Польше. В свою очередь Польша очень внимательно наблюдала за процессом сближения двух германских государств и появляющимися заявлениями о возможности изменения границы по рекам Одре и Нысе-Лужицкой. Правительство Т. Мазовецкого было заинтересовано в том, чтобы как можно быстрее прекратить данного рода спекуляции, и вышло с предложением о заключении договора по вопросу границы с обоими германскими государствами. Правительство ФРГ не приняло польского предложения. Начались крупные дипломатические маневры относительно данного вопроса, в которых принимала участие Польша, оба германских государства и четыре великих державы (США, Великобритания, Франция и СССР). В результате быстрого наступления польских дипломатов Польша получила поддержку 4 сверхдержав и в течение многих переговоров в треугольнике Польша-ФРГ-ГДР было достигнуто приемлемое решение, которое нашло подтверждение

⁹ Интервью Б. Геремека для «Bild Zeitung» от 13 октября 1989 года.

в заключении двух договоров. Суверенная Польша и объединенная Германия подписали два значимых договора. Первый – фиксирующий существующую между ними границу – был подписан 14 ноября 1990 года. Данный договор по своему содержанию ссылался на все существующие до тех пор международные договоры по данному вопросу. Заключение договора о подтверждении границы было обусловлено непосредственно *Договором об окончательном урегулировании в отношении Германии от 12 сентября 1990 года*, именуемом в народе «договором 2+4», и окончательно прекратил польско-немецкий конфликт, связанный с правовым международным регулированием границы на Одре и Нысе-Лужицкой. Второй договор касался урегулирования двухсторонних отношений в духе сотрудничества и добрососедства¹⁰. Данный договор в истории двухсторонних отношений имеет беспрецедентный характер, а основанное на нем польско-немецкое сотрудничество является существенным вкладом для геополитической стабильности и безопасности. О европейском масштабе данного договора свидетельствовало обязательство в нем ФРГ поддерживать польское стремление стать членом Европейского Союза.

В ведущейся в начале девяностых годов дискуссии на тему развития польско-немецких отношений актуальным был оптимистичный подход. Практически никто не разделял реалистичные оценки, представленные, например, в высказывании Карла Дедециуса, для которого польско-немецкие отношения были «неравными, опасными, слабыми, почти невротичными, поскольку они пребывали под невероятным грузом истории». В польско-немецком диалоге девяностых годов достаточно быстро удалось заметить рутину и отсутствие долгосрочной концепции. Несколько позже появились критические высказывания, писали о «китче примирения». Вернулись старые проблемы, уже нельзя было рассчитывать на то, что их можно будет легко решить в атмосфере эйфории начала девяностых годов. В конце девяностых было замечено «новое недоверие» в двухсторонних отношениях и возвращение к эмоциям. Так называемая «*Alltlasten*», то есть проблематика прошлого, компенсаций и выселений, начала доминировать в двухсторонних отношениях благодаря инструментальному использованию политиками в избирательных кампаниях обоих государств. Дискуссия относительно проекта Центра против выселений, несомненно, свидетельствует о том, что политическое инструментальное использование прошлого в польско-немецких отношениях опасно. Не совсем правы некоторые авторы, полагающие, что дискуссия о выселении используется только в польской внешней политике¹¹.

¹⁰ Речь идет о *Договоре между Республикой Польшей и Федеративной Республикой Германии о добрососедстве и дружественном сотрудничестве от 17 июня 1991 года*.

¹¹ Ср. P. Ciołkiewicz, *Pamięć zbiorowa w dyskursie publicznym. Analiza polskiej debaty na temat wypędzeń Niemców po drugiej wojnie światowej*, Warszawa 2012, с. 286–287.

У нас и за Одрой доминирует национальный образ мысли, упорядочивающий и интерпретирующий прошлое с точки зрения определенной стратегии.

Стоящая на пути демократизации Польша была также заинтересована быстрым урегулированием отношений с восточным соседом – СССР. Однако, ситуация в данном случае достаточно быстро изменилась и Польша очутилась перед нелегким заданием, а именно – урегулированием отношений с новыми государствами, созданными после распада СССР, т.е. Россией, Украиной, Беларусью и Литвой. Ситуация представлялась исключительно сложной. Стремлению к независимости после распада СССР сопутствовали не только эйфория и солидарность, но также воскрешались традиции и прошлое, часто в националистической оправе. Прошлое могло достаточно легко нарушить процессы договорного регулирования отношений с четырьмя государствами. Однако начало девяностых годов XX века было периодом прагматичной нормализации отношений Польши с данными государствами.

Президенты Лех Валенса и Борис Ельцин подписали в Москве 22 мая 1992 года *Договор между Российской Федерацией и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве*. Данный договор открывал путь к широкому сотрудничеству Польши с ее самым крупным соседом и представлял собой существенный вклад в процесс стабилизации мирного порядка в Европе после распада Восточного блока. К сожалению, в новой международной обстановке и после трансформации политических систем в обеих странах договор оказался недостаточным основанием для добрососедских отношений. Невьясненное прошлое, отсутствие в Польше концепции восточной политики, великодержавный подход России ко многим сложным вопросам, а также взаимные предубеждения придали данным отношениям конфликтный характер.

Польша отнеслась очень благосклонно к стремлению к независимости Украины и Беларуси. Первой признала провозглашенную 1 декабря 1991 года независимость Украины. Польско-украинский *Договор о добрососедстве, дружественных отношениях и сотрудничестве* был заключен 18 мая 1992 года в Варшаве. В последующие годы последовали многие договоры, которые сформировали благоприятную инфраструктуру для развития интенсивного двухстороннего сотрудничества. Однако, истинные добрососедские польско-украинские отношения сложно достижимы по нескольким причинам. Прежде всего, на многие вопросы падает тень исторических расчетов и resentiments. Для данного примирения необходимо приложить еще массу усилий с обеих сторон, а к его осуществлению должны стремиться не только высшие политические круги, но и общество, в частности – представители молодого поколения.

Вскоре после подписания польско-украинского договора, 23 июня 1992 года, Польша заключила аналогичный договор с Беларусью. Данному акту

предшествовали многочисленным договорам о двухстороннем сотрудничестве. После прихода к власти Александра Лукашенко отношения с Беларусью значительно ухудшились. Внешняя политика Польши относительно Беларуси двигалась до этого времени в двух направлениях. С одной стороны, существовали попытки вести диалог на политическом уровне; однако это не принесло никаких результатов и в настоящее время можно констатировать состояние конфликта. С другой стороны, поддерживалась демократическая оппозиция, выражался протест против нарушения прав человека. С польской точки зрения демократическая и суверенная Беларусь – это шанс для внешней политики Польши в восточном секторе.

Были урегулированы отношения согласно новым принципам с южными соседями – Чешской Республикой и Словацкой Федеративной Республикой. В 1990–1991 годах было заключено значительное количество двухсторонних договоров, налаживающих отношения в области торговли, безвизового режима и сотрудничества в сфере культуры. Вершиной новых регулирований было заключение 6 октября 1991 года в Кракове *Договора между Республикой Польша и Чешской и Словацкой Федеративной Республиками о добрососедстве, солидарности и дружественном сотрудничестве*. Данный договор аннулировал договор между ПНР и ЧССР от 1 марта 1967 года о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи. После распада Чехословацкой федерации, 1 января 1993 года Польша и Словакия заключили договоренности о правопреемстве заключенных договоров.

Позже всего – 24 апреля 1994 года – был подписан *Договор о дружественных отношениях и добрососедском сотрудничестве* с суверенной Литвой. Причиной такого опоздания были разногласия относительно оценки отношений в межвоенный период и правовых регулирований, касающихся национальных меньшинств в обеих странах. Здесь явно напомнила о себе история и проблема национальных меньшинств.

Регулирование двухсторонних отношений с соседними с Польшей государствами было основано на не совсем понятной формуле «добрососедства и дружественного сотрудничества». Инициатором такого идейного тезиса новых договорных регулирований между странами Восточной и Центральной Европы была Германия, поскольку для нее были важны договорные гарантии интересов немецкого меньшинства в данных государствах¹². Такое идейное основание регулирования двухсторонних отношений поддерживал также Европейский Союз. Впервые оно было применено в *Договоре о добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве*, заключенном между ФРГ и СССР 9 ноября

¹² K. Gal, *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?* ECMI Working Paper 1999, № 4, с. 1–5.

1990 года. Идея добрососедства была чрезвычайно полезна для определения основы двухсторонних отношений, поскольку, таким образом, предполагалось определенное положение вещей без углубления в запутанное прошлое. К формуле «добрососедства» было добавлено «дружественное сотрудничество», а в некоторых случаях также идея примирения¹³. Понятие «добрососедства» в политологической литературе более распространено и имеет позитивную коннотацию. Можно сослаться даже на американскую политику добрососедства относительно государств Латинской Америки довоенного периода. Идея «добрососедства» всегда связана с позитивными и гармоничными отношениями, с учетом различных условий и специфики, в которых находятся соседи. В двухсторонних отношениях может касаться попытки определения политической цели, политических и правовых международных принципов их развития. Если понятие «добрососедства» могло быть элементом, адекватным новому формированию двухсторонних отношений с нашими соседями, то идея «дружественного сотрудничества» является определенным семантическим злоупотреблением. Договорные регулирования двухсторонних отношений были, бесспорно, очень необходимы, но следует подчеркнуть, что они никогда не заменяют политики, а тем более не отодвинут прошлого в тень.

Попытка осуществления перемен во внешней политике Польши 2003–2007

При упрощенном анализе можно согласиться с тем, что внешняя политика Польши после 1989 года и до 2003 года была основана на широком консенсусе между главными действующими лицами политической системы в общественном мнении¹⁴. Неожиданное заявление о поддержке Польшей США в иракском конфликте 2003 года предполагало определенную перемену в существующей внешней политике. Таким образом, внешняя политика Польши вышла за пределы евро-атлантической сферы. В частности для Франции и Германии это не только было неожиданностью, в их реакции можно было заметить признаки раздражения. Необходимо признать, что мы не продемонстрировали перед самым формальным вступлением в Европейский Союз лояльность по отношению к союзникам в Европе. С ФРГ и Францией у нас существуют соответственные договорные обязательства по вопросам

¹³ Это отображают названия заключенных договоров с соседними государствами и странами Западной Европы. Ср. А. Przyborowska-Klimczak, W. Sz. Staszewski (ред.), *Traktaty o przyjaźni i współpracy zawarte przez Polskę. Wybór dokumentów*, Lublin 2005.

¹⁴ А. Smolar, *Wstęp*, [в:] *Ciągłość i zmiana w polskiej polityce zagranicznej*, Warszawa 2006, с. 7.

основных международных проблем, в частности касающихся безопасности и мира¹⁵. К сожалению, договорной механизм консультаций не использовался. Решение о поддержке США в отношении войны в Ираке было сигналом для европейских партнеров о том, что внешняя политика Польши в определенных ситуациях может оказаться перед дилеммой: ЕС или США? Проблема заключается в том, имеет ли Польша политический, военный и экономический потенциал, чтобы рассматривать такую возможность. Выяснение данного вопроса является нелегкой задачей для любого из известных исследовательских подходов во внешней политике¹⁶. После вовлечения в войну в Ираке в Польше прошли парламентские и президентские выборы. Их результаты предопределили также появление внутривластных институциональных предпосылок к переменам во внешней политике страны.

После формирования правительства под началом национал-консервативной партии Право и справедливость (PiS) началась критика существующей на тот момент внешней политики, осуществляемой до 2005 года. В политическом и медийном дискурсе призывалось расстаться с «политикой на коленях», осуществляемой правительствами III Речи Посполитой. Таким образом, существующий консенсус в вопросах внешней политики утратил актуальность. В сферу внешней политики включили так называемую «историческую дипломатию». В понимании тогдашнего министра иностранных, внешняя политика рассматривалась как комплекс действий, направленных на выявление негативных для нашего имиджа и угрожающих нашим интересам явлений и тенденций в других государствах что в результате приводит противопоставлению тем явлениям и тенденциям¹⁷. Помимо всего прочего, это означало реактивацию в двухсторонних отношениях Польши с ее соседями проблем, частично пропущенных в предыдущий период по прагматичным соображениям. Однако необходимо подчеркнуть, что ухудшение ситуации в двухсторонних отношениях с Россией и Германией произошло немного раньше. На смену бывшему прагматизму и политической корректности, которая требовала неисторического подхода в отношениях с соседями (особенно с Германией и Россией), вернулись исторические и геополитические мотивы¹⁸. Возвращение к историческим аспектам в отношениях с Герма-

¹⁵ Более детально на данную тему: S. Sulowski, *A Critical View of the 1991 Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Cooperation*, [в:] W.M. Góralski (ред.), *Breakthrough and Challenges. 20 Years on the Polish-German Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Relations*, Warsaw 2011, с. 275–277.

¹⁶ Cp. J. Wszakowski-Walters, *Between Europe and America: Polish choices for the 21st Century*, [в:] <http://www.scribd.com/doc/39688276/Between-Europe-and-America>.

¹⁷ Cp. S. Meller, *Polityka ciągłości i zmiany*, [в:] *Ciągłość i zmiana...*, с. 14.

¹⁸ Cp. N. Marek, P-F. Weber, *Prädispositionen polnischer Außenpolitik*, DIAS-Analyse 2010, № 44, с. 1.

нией, в некотором смысле, предопределил, период не критичного оптимизма в двухсторонних отношениях в предыдущие годы, что получило название «китч примирения»¹⁹. После официального вступления в Европейский Союз, во внешнеполитическом дискурсе велась дискуссия относительно новой стратегии «Польша в ЕС». В конце своего второго срока президент А. Квасневский стал инициатором стратегических дебатов «Сильная Польша в сильной Европе». Однако вследствие отсутствия консенсуса между основными действующими лицами на политической сцене польская европейская политика утратила стратегический характер и стала менее прозрачной для наших партнеров в данной формации. Существовал инструментальный подход к европейской политике. Однако необходимо заметить, что конструктивная деятельность также присутствовала. Польша начала искать поддержку в Европейском Союзе для своей восточной политики, результатом чего стало Восточное партнерство. В сфере политики обеспечения безопасности начал доминировать проамериканский вариант. Главные архитекторы внешней политики Польши в тот период воспринимали окружающий мир в новых категориях, к которым относились элементы прошлого и геополитики. Принято было считать, что внешняя политика – это нечто большее, чем профессиональное ведение международных отношений. Данную сферу политики определяли значительно шире, как задание (миссию представлять государственный интерес) и как деятельность, направленную на формирование национальной идентичности²⁰. Данное мышление четко вписывается в дискурс о необходимости построения IV Речи Посполитой. Путем принятия некоторых решений во внешней политике намечалось интерпретационное поле для отчетливой идеи национальной идентичности и тем самым для определенной версии истории.

Нормализация внешней политики после 2007 года без явной стратегии

Внешнюю политику после 2007 года часто определяют как политику возврата к нормальному состоянию или политику оптимизации²¹. Бесспорно, новое либерально-консервативное правительство Гражданской платформы

¹⁹ Cp. S. Sulowski, *Germany as a partner of Poland in the European union – between a community of interests and a community of disputes*, [в:] S. Bieleń (ред.), *Poland's foreign policy in the 21 Century*, Warsaw 2011, с. 262–263.

²⁰ Cp. D. Campbell, *Writing Security: United States Foreign policy and the Politics of Identity*, Minneapolis 1992, с. 69–75.

²¹ R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna...*, с. 333.

и Польской крестьянской партии решительно отказалось от стиля ведения внешней политики своих предшественников. Ситуация для правительства не была легкой, поскольку не было шансов для консенсуса в данной сфере политики. В польском «сосуществовании» («коабитации»), установившемся после выборов 2005 года, два центра, имеющие влияние на формирование внешней политики, президент и правительство, имели абсолютно противоположные концепции и стиль деятельности в данной сфере. Это вело не только к серьезным противоречиям предметного характера, но также к персональной неприязни. Вопросом многочисленных споров между правительством и президентом на фоне внешней политики занялся по инициативе правительства Конституционный трибунал. В программе нового правительства одним из приоритетов стала европейская политика. Обещанный отказ от политики предшественников полностью не был осуществлен, поскольку, несмотря на присутствующую ранее критику действий по вопросу Хартии Европейского союза по правам человека, новое правительство согласилось подписать Лиссабонский договор с учетом британского протокола. Установкой для деятельности польских дипломатов в сфере европейской политики должна была стать формулировка: Польша сильна мощью солидарного Европейского Союза. Начинающийся мировой экономический кризис быстрыми шагами приближался к Европе, что отнюдь не способствовало идее солидарности, напротив, воскрешало эгоизм национальных государств-членов ЕС. В такой ситуации условия для европейской политики Польши значительно ухудшились. Удачной идеей в европейской политике Польши был проект Восточного партнерства, с которым она выступила вместе со Швецией. Польское председательство в Совете ЕС во второй половине 2011 года четко продемонстрировало, что в новых кризисных международных условиях и финансовом кризисе зоны евро нелегко вести европейскую политику.

В политике относительно США в самом начале проявлялось больше реализма и прагматизма. Правительство предметно подошло к вопросу договора об американской противоракетной базе в Польше, подписанного 20 августа 2008 года. Тактически в связи с президентскими выборами в США данный договор не был ратифицирован. Как и предполагалось, новая администрация президента Б. Обамы в значительной степени трансформировала договор, что выразилось подписанием модифицирующего протокола, не ратифицированного договора 3 июля 2010 года. К серьезным заданиям внешней политики Польши в данный период относилось возобновление связей в двухсторонних отношениях с нашими соседями, в которых в последние годы накопилось много противоречий. В отношениях с Германией была восстановлена хорошая атмосфера, но не были решены проблемы. С большой помпезностью отмечалось 20-летие подписания договора 1991 года, но это не стало поводом

для поворота или закрытия определенных двухсторонних дел раз и навсегда. Польские дипломаты неоднозначны по отношению к Германии: то сравнивают действия немецкого правительства с пактом Молотова-Риббентропа, то поддерживают немецкое лидерство в Европе. В отношениях с Россией наступил некоторый прогресс, но исторические вопросы и предубеждения не позволяют сделать их полностью открытыми. Симптомом нормализации было создание и деятельность Российско-польской группы по сложным вопросам²². После 2010 года данные отношения отягощает дело по смоленской катастрофе и, как видно из программных высказываний оппозиционных политиков, это и в дальнейшем станет исключительно масштабным барьером в развитии польско-российских отношений. Также в отношениях с Беларусью и Украиной утратили свою актуальность существующие концепции деятельности. Не лучшим образом складываются отношения с Литвой.

Приведение в порядок и нормализация отношений с нашими соседями должно быть приоритетным заданием внешней политики Польши. Польская политика проявляет в данной сфере некоторую беспомощность и отсутствие стратегического плана. Если в 1989–2003 годы четкие стратегические цели рационализировали все остальные действия и решения во внешней политике государства, сегодня ситуация выглядит иначе. На данном этапе внешняя политика Польши требует возвращения к нормальному положению дел. Прежде всего, необходим новый стратегический план.

Заключение

Авторы внешней политики после 1989 года очутились лицом к лицу перед серьезными вызовами. С одной стороны, речь шла о восстановлении независимости и свободы, что предполагало возможность ведения собственной суверенной внешней политики, с другой стороны, довольно быстро очертилась перспектива повторного «ограничения» или отказа от обретенной вновь независимости в пользу Европейского Союза. После 1989 года во внешней политике Польши был осуществлен принципиальный поворот. Она освободилась от навязанного подчинения в Восточном блоке и самостоятельно выбрала взаимозависимость с евро-атлантическими структурами, диктующими свои стандарты, но не ограничивающими свободу внутренней и внешней политики. Таким образом, удалось совместить независимость со стратегической ориентацией на Запад путем интеграции с Европейским

²² Ср. A.D. Rotfeld, A.W. Torkunow (ред.), *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1919–2008*, Warszawa 2010.

Союзом и НАТО. Однако, следует подчеркнуть, что в существующей сегодня дискуссии по данному вопросу нет абсолютного всеобщего согласия.

Польша, учитывая свой потенциал и геополитическое положение, не в состоянии сама гарантировать себе внешнюю безопасность и создать благоприятные внешние условия для собственного развития. Из этого следует императив ведения эффективной, стабильной и ответственной внешней политики. Надлежащая реализация внешней политики требует политической стабильности, внутривнутриполитического консенсуса относительно стратегических целей и направлений, а также обеспечения соответственными материальными средствами для ее реализации, а также более широкого использования интеллектуального потенциала польских университетов. Внешняя политика Польши требует такой стратегии присутствия в ЕС, которая бы гармонизировала интересы Польши и Евросоюза и укрепила бы нашу позицию в других направлениях внешней политики, в первую очередь – восточном. Хорошие отношения с США необходимы и могут укрепить позицию Польши не только в ЕС. Однако, все это возможно только при условии, что правящие круги во внешней политике не станут доводить до конфликта европейскую и атлантическую лояльность, а также не будут превращать внешнюю политику в арену борьбы за получение и сохранение власти.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена внешней политике Польши после 1989 г. В статье выдвигается тезис о том, что политический поворот 1989 года означал глубокую переориентацию не только внутренней политики, но также внешнеполитических векторов. Перемена была обусловлена геополитической трансформацией, имевшей место в то время в Европе, т.е. прежде всего распадом союза коммунистических государств и процессом объединения Германии.

После 1989 года Польша освободилась от навязанного подчинения в Восточном блоке и самостоятельно выбрала взаимоотношения с евро-атлантическими структурами, диктующими свои стандарты, но не ограничивающими свободу внутренней и внешней политики. Таким образом, удалось совместить независимость со стратегической ориентацией на Запад путем интеграции с Европейским Союзом и НАТО.

Польша, учитывая свой потенциал и геополитическое положение, не в состоянии сама гарантировать себе внешнюю безопасность и создать благоприятные внешние условия для собственного развития. Из этого следует императив ведения эффективной, стабильной и ответственной внешней политики. Автор статьи утверждает, что правильная ее реализация требует политической стабильности, внутривнутриполитического консенсуса относительно стратегических целей и направлений, а также обеспечения соответственными материальными средствами для ее реализации, а также более

широкого использования интеллектуального потенциала польских университетов. Внешняя политика Польши требует такой стратегии присутствия в ЕС, которая бы гармонизировала интересы Польши и Евросоюза и укрепила бы нашу позицию в других направлениях внешней политики, в первую очередь – восточном. Хорошие отношения с США необходимы и могут укрепить позицию Польши не только в ЕС. Однако, все это возможно только при условии, что правящие круги во внешней политике не станут доводить до конфликта между европейской и атлантической лояльностью, а также не будут превращать внешнюю политику в арену борьбы за получение и сохранение власти.

Stanisla Sulowski

POLISH FOREIGN POLICY SINCE 1989

The authors of Polish foreign policy after 1989 faced serious challenges. As the newly-achieved independence and freedom were being relished, bringing the promise of establishing a sovereign foreign policy, the prospects for ‘curbing’ this freedom or renouncing the recently found sovereignty in favour of the European Union were looming large. Since 1989 Polish foreign policy has made a breakthrough freeing itself from the discipline of the Eastern block and choosing the interdependence associated with Euro-Atlantic structures – which although impose their standards but do not restrict a state’s domestic and foreign activity. So, thanks to Poland’s membership in the EU and NATO it was possible to bring together sovereignty with a strategic westward orientation. Yet, it must be added that the current discourse lacks common agreement in this regard.

Poland’s internal ability to act and the international context preclude its ability to guarantee external security or create favourable conditions in which to develop on its own. To counteract this situation a stable, effective and responsible foreign policy must be pursued, in fact it becomes imperative to do so. The appropriate implementation of foreign policy requires a number of conditions: political stability, an internal political consensus on strategic goals and direction, the safeguarding of appropriate funds for policy-realisation and tapping into the intellectual potential of Polish universities. Only by increasing the internal capacity to act (materially and ideologically) can Polish foreign policy become effective. The discourse on foreign affairs should serve this very purpose: it should provide a rational definition of the outside world and thus, determine the methods of action consistent with this. Polish diplomacy needs such a strategy for our EU membership that would harmonise the interests of the Community with those of Poland, and one that would strengthen our position in other areas of foreign policy, and in particular in the Eastern dimension. A good relationship with the USA is necessary; it could boost Poland’s position in the EU and beyond. All this is possible under the assumption that the principal decision makers in Polish foreign policy avoid the competition between European and Atlantic loyalty and refrain from turning foreign policy into a platform for fighting over power.

KEY WORDS: *Poland, foreign policy, foreign policy conceptions, good neighbourhood, pro-western position, transatlantic components*

Библиография

- G. T. Allison, P.D. Zelikow, *Essence of Decisions. Explaining the Cuba Missile Crisis*, New York 1999.
- D. Campbell, *Writing Security: United States Foreign policy and the Politics of Identity*, Minneapolis 1992.
- P. Ciołkiewicz, *Pamięć zbiorowa w dyskursie publicznym. Analiza polskiej debaty na temat wypędzeń Niemców po drugiej wojnie światowej*, Warszawa 2012.
- N. Davis, *Boże igrzysko. Historia Polski*, Kraków 2002.
- N. Davies, *Europa*, Kraków 1999.
- R. Frelek, *PRL w świetle*, [В:] М. F. Rakowski (ред.), *Polska pod rządami PZPR*, Warszawa 2000.
- K. Gal, *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?* ECMI Working Paper 1999, № 4.
- R. Habieliski, *Die Pariser Kultura und das „unnachgiebige London“*, [В:] Ł. Galecki, B. Kerski (ред.), *Die polnische Emigration in Europa 1945–1990*, Osnabruck 2000.
- R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2012.
- N. Marek, P-F. Weber, *Prädispositionen polnischer Außenpolitik*, DIAS-Analyse 2010, № 44.
- A. Przyborowska-Klimczak, W. Sz. Staszewski (ред.), *Traktaty o przyjaźni i współpracy zawarte przez Polskę. Wybór dokumentów*, Lublin 2005.
- A. D. Rotfeld, A. W. Torkunow (ред.), *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1919–2008*, Warszawa 2010.
- S. Sulowski, *A Critical View of the 1991 Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Cooperation*, [В:] W.M. Góralski (ред.), *Breakthrough and Challenges. 20 Years on the Polish-German Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Relations*, Warsaw 2011.
- S. Sulowski, *Germany as a partner of Poland in the European union – between a community of interests and a community of disputes*, [В:] S. Bieleń (ред.), *Poland's foreign policy in the 21 Century*, Warsaw 2011.
- L. Vinton, *Domestic Politics and Foreign Policy, 1989–1993*, [В:] I. Prizel A. Michta (ред.), *Polish Foreign Policy Reconsidered. Challenges of Independence*, London 1995.

Яцек Залесны

Трансформация механизмов управления в Польше после 1989 года

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Трансформация государственного строя, форма государственного правления, Сейм и Сенат, президент, Совет министров

Изменения в системе коммунистической власти

В процессе построения польского демократического правового государства, основанного на свободе слова и сосуществования политических взглядов, в котором формирующиеся между органами государственной власти и индивидуумом отношения определены законодательством и соблюдаются в рамках законоположений, переходным моментом, своего рода Рубиконом, является 1989 год. В то время произошло действительное свержение юридической и фактической монополии коммунистической партии (Польской объединённой рабочей партии – PZPR) в политической системе государства, включая доминирующую роль коммунистической партии над органами государственной власти.

Ликвидация превосходства коммунистической партии не была ни запланированным, ни спонтанным событием. Это происходило в течение долгого времени, в результате многокомпонентного процесса преобразований с внутренней динамикой, эффект которого в виде конституционных изменений и других политических трансформаций, наступивших в 1989 г., застал враждебно основных участников политических отношений, как из сферы старого государственного порядка, так и существующей в то время политической оппозиции. Вместо запланированного процесса кооптации к правящей элите

части оппозиционных деятелей¹ был получен эффект политических перемен, с заложенным в нем, в то время не планируемым, к тому же нежелательным для правящих элит, механизмом переменности власти.

Падение в 1989 г. монополии коммунистической партии было предупреждено комплексом событий и процессов, указывающих на углубляющийся распад данной силы, потерю контроля над процессами (политическими, экономическими и социальными), происходящими в Польше. Экономический коллапс и массовые забастовки стали причиной общественно-политического кризиса. Своего рода вызовом было сохранение власти с одновременным нахождением для нее общественного обоснования. По этой же причине углубляющемуся экономическому коллапсу, оказывающему влияние на сферы социальных и политических отношений, сопутствовали мероприятия, направленные на остановку данного процесса и сохранение, если уже не монополии (что не было предопределено), то бесспорно доминирующей роли коммунистической партии в отношениях власти, с видимым участием в политической жизни части существующей до этого момента оппозиции. В результате этого запланированная и контролируемая коммунистической партией программа необходимых перемен была бы поддержана частью существующей оппозиции², следовательно, одобрена широкими группами населения. Вхождение в систему государственного правления лидеров оппозиционных общественных сил узаконило бы существующий порядок, и в то же время, что было немаловажно, дезинтегрировало бы политическую оппозицию, лишило бы ее лидеров и заблокировало бы возможность ее деятельности как альтернативы неэффективной коммунистической партии.

Другой анализируемой коммунистической властью концепцией была модификация партийной системы и дополнение ее псевдо оппозицией в виде карманной Христианской демократической партии, которая должна была бы существовать наряду с карманной Крестьянской партией³, аналогичной Пар-

¹ См. А. Materska-Sosnowska, *Okrągły Stół po dwudziestu latach. Stan dyskusji politycznej*, [в:] А. Materska-Sosnowska, Т. Słomka (ред.), *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*, „Studia Politologiczne” vol. 15, с. 119.

² Например, с целью политической нейтрализации лидера оппозиции Леха Валенсы, последнему предложили войти в состав Консультационного Совета при Председателе Государственного Совета ген. В. Ярузельском. Благодаря фиктивному по своему значению для государства Консультативному Совету оппозиционные элиты, включая католические, должны были дополнить государственные правящие круги и таким образом поддерживать деятельность власти. Именно по этой причине большая часть приглашенных (в том числе Лех Валенса) отказалась от вхождения в состав Совета. Более детальная информация по данной теме: P. Kowal, *Koniec systemu władzy*, Warszawa 2012, с. 95 и сл.

³ Объединённая крестьянская партия – ZSL.

тией ремесленников⁴ и такими же фасадными организациями светских католиков. В связи с отсутствием интереса к ним иерархов католического костела и оппозиционных кругов, концепция не получила поддержки. Аналогично потерпели фиаско работы над созданием новых, проправительственных профсоюзов и общественных организаций.

Существенное влияние на динамику происходящих в Польше перемен имела положительная реакция советской власти. Она была согласна с прогрессивными трансформациями в политической системе государства при условии, что они служат сохранению внутреннего порядка и не отрицают сотрудничества с СССР. Поэтому, по меньшей мере, с 1988 г., советские власти начали налаживать связи с различными кругами польской оппозиции, видя в них политических партнеров⁵, а в середине 1989 г. согласились с возможностью перехода власти к существующей оппозиции.

В то же время, в период поиска коммунистическими элитами соглашения с частью политической оппозиции, имели применение типичные для коммунистической власти принудительные меры или устранению политического противника, во многом определяющие основы правления. Была расширена и интенсифицирована деятельность, связанная со слежкой и наблюдением. С апреля 1988 г. Министерством внутренних дел и Министерством национальной обороны разрабатывались и анализировались планы введения военного положения. Формировались и укреплялись различия среди лидеров оппозиции, усилилась деятельность, направленная на разрушение оппозиционных кругов, равно как и оперативная работа против духовенства, преследование с применением финансовых санкций, использование административных средств и т.д.

Характерной чертой процесса программирования, разработки, реализации и контроля политических перемен было его подчинение не внутренним правящим кругам коммунистической партии или Сейму, а министру внутренних дел (ген. Чеславу Кищаку), который по данному вопросу вел тесное сотрудничество с Первым секретарем Центрального Комитета Польской объединённой рабочей партии – ген. Войцехом Ярузельским. Он был основным действующим лицом всего мероприятия по утверждению реформы государственного строя вследствие присоединения к правящим элитам части элиты оппозиции. Другим существенным аналитическим формированием, разрабатывающим тактику деятельности относительно оппозиции (также оперативно в течение переговоров Круглого Стола) была так называемая «группа трех». В ее состав вошли: ген. Владислав Пожога (руководитель Службы

⁴ Демократическая партия – SD.

⁵ См. A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Kraków 2007, с. 13.

разведки и контрразведки Министерства внутренних дел), Станислав Цесек (секретарь ЦК ПОРП, в прошлом ответственный за контакты с профсоюзами) и Ежи Урбан (пресс-секретарь правительства).

Важным фактором, обуславливающим возможность достижения консенсуса между коммунистическим режимом и частью политической оппозиции (так называемая «конструктивная оппозиция»⁶ противопоставляется оппозиции, действующей против диктата коммунистической партии), было определение коммунистической властью партнера для переговоров. Он был выбран министром внутренних дел и поддан коррекции партнерами по переговорам. Таким образом, предопределен вопрос самого заключения соглашения. К нему стремились все стороны данного процесса, замечая, что основой станут решения, признающие доминирующую роль коммунистической партии в политической системе государства и отклоняющие выборы на основании соперничества⁷. В рамках указанных обязательных условий соглашения нерешенной проблемой оставался вопрос его содержания. Что немаловажно, в данной плоскости во многих вопросах оппозиционная сторона была существенно разделена, что облегчало правящей стороне ведение переговоров.

Круглый Стол

Переговоры за Круглым Столом (как форма поиска соглашения между правящими силами и, так называемой, конструктивной оппозицией) начались 6 февраля 1989 года и были завершены 5 апреля 1989 г. Они проводились в рамках деятельности многочисленных групп и подгрупп, в общей сумме с участием 452 человек. Тем не менее, наиболее важные вопросы решались на конфиденциальных встречах лидеров сторон переговоров, проходящих в центре Министерства внутренних дел (с. Магдаленка). Переговоры за Круглым Столом привели к масштабным многоаспектным решениям. Их осью должно было стать проведение частично конкурентных, но не конфронтационных парламентских выборов, вводящих часть существующей оппозиции в правящую систему с одновременным сохранением доминирующей роли коммунистической партии. Важным результатом переговоров за Круглым Столом было изменение взаимозависимости между коммунистической партией и органами государственной власти. Была сокращена возможность при-

⁶ На закате коммунистической Польши «конструктивной оппозицией» именовалась та часть оппозиции, которая поддерживала заключение соглашения с коммунистической партией.

⁷ См. P. Kowal, *Koniec systemu...*, с. 345–346.

нения решений партией в государственных вопросах в пользу решающего голоса конституционных органов государства⁸.

Правовая конкретизация решений Круглого Стола

Нормативно-правовые решения Круглого Стола были конкретизированы. Первым из них был закон об изменении Конституции, которая была принята уже спустя 2 дня по окончании переговоров Круглого Стола – 7 апреля 1989 года⁹. В силу закона от 7 апреля 1989 г. был сокращен срок полномочий Сейма, избранного в 1985 году. В тот же день Сейм утвердил избирательную систему в Сейм десятого созыва и в Сенат.

Ключевым вопросом является то, что реформа государственного строя была начата с изменений механизмов управления, а не с перемен в политической аксиологии государства, т.е. ценностей, реализации которых служит определенная система отношений в модели управления. Другими словами, на систему политических приоритетов, характерных для коммунистического государства, была спроецирована новая организация государственной власти, целью которой была их реализация.

Что касается личного состава будущего Сейма, то в каждом избирательном округе (108 избирательных округов, в которых избиралось от 2 до 5 депутатов) изначально был осуществлен раздел 425 мандатов между правящими группами и независимыми кандидатами. Оставшиеся 35 мандатов необходимо было передать так называемому государственному списку, в котором находились исключительно важные деятели правящей стороны. Правительство получило гарантии получения 65% мест в Сейме (в том числе: PZPR – 37,6%, ZSL – 16,5%, SD – 5,9%), а 35% мест должны были занять депутаты, прошедшие в результате свободных конкурентных выборов. Выбор 65% депутатов среди кандидатов, представленных силами старого режима, должен был стать для них гарантией контроля деятельности Сейма. В свою очередь 35% мест в Сейме, занятых в фактических выборах, давали возможность оппозиции закрепить свои позиции в Сейме и, следовательно, в центральной системе политической власти, а также открывали возможности расширения парламентского представительства в будущем.

Тогда было предусмотрено создание Сената (в состав которого бы вошло 100 человек) как верхней палаты парламента, полностью избираемой путем свободных выборов. Свободные выборы в Сенат должны были компенсировать

⁸ См. Там же, с. 466.

⁹ T. Mołdawa, *The Constitution of the Republic of Poland*, [в:] S. Sulowski (ред.), *The Political System of Poland*, Warsaw 2007, с. 29.

ровать оппозиции контрактные выборы в Сейм и правительство президента ген. В. Ярузельского. В то же время не была разработана концепция верхней палаты парламента, т.е. он был (и остался) органом, устройство которого было недоработано. Это имело влияние в будущем. 100 мандатов сенаторов были разделены между 49 избирательными округами, соответственно по 2 мандата для каждого из 49 воеводств, за исключением Варшавского и Катовицкого воеводств, в которых избирали по 3 сенатора.

Выборы, как в Сейм, так и в Сенат, имели характер большинства. Депутатом (сенатором) становился тот, кто в первом туре голосования получил более 50% действительных голосов. Если первый тур не принес результата, то на выборах в Сейм во втором туре принимали участие те два кандидата, которые получили наибольшее количество голосов, в свою очередь, в выборах в Сенат во втором туре голосования могло принимать участие вдвое больше кандидатов, чем было свободных мандатов. Победитель становился, соответственно, депутатом или сенатором.

Свободные выборы в Сенат, вызывающие неуверенность в их результате, коррелировались с его второстепенными по отношению к Сейму компетенциями. Предлагаемые Сенатом поправки к принятым в Сейме законам могли быть одобрены Сеймом обычным методом большинства голосов или отклонены большинством, (как минимум 2/3 голосов), что генерировало риск законодательного тупика, т.е. возникновения ситуации, в которой Сейм не принял, не отклонил предложение Сената. Сенат не участвовал в формировании правительства, а правительство, в свою очередь, не несло ответственности перед Сенатом.

С формированием Сената связано создание поста президента (частично вместо Государственного Совета – так называемого коллегиального главы государства), которым, согласно решениям Круглого Стола, должен был стать ген. Войцех Ярузельский. Президент избирался сроком на 6 лет Сеймом и Сенатом, объединенными в Национальное собрание, что, учитывая полученный путем переговоров паритет мест в Сейме, гарантировало предсказуемость выбора и защищало его от неожиданных событий. Прежде всего, исходя из этого, не могло быть и речи о всеобщих выборах президента. Оценив рационально ситуацию, предположив демократический характер выборов, – в данном порядке президентом не мог быть избран ген. В. Ярузельский. В то же время, данный пост предоставлялся ему политическими элитами, как правящими, так и оппозиционными.

Функциями президента были гарантии соблюдения Конституции, обеспечение суверенности и безопасности государства, нерушимость и неделимость его территории, а также соблюдение межгосударственных политических и военных союзов, что является ключевым вопросом в условиях

заключенного политического соглашения. Прежде всего, это означало, что президент должен был быть гарантом сохранения союза с СССР и другими социалистическими государствами в рамках Варшавского договора и Совета экономической взаимопомощи, а также обеспечить сохранение социалистического государственного строя. Непосредственно в связи с определенными конституционными ролями президента была введена политическая ответственность Сейма перед ним. Если бы президент констатировал, что Сейм принял закон или вынес постановление, которое бы делало невозможным выполнение ним одной из указанных выше функций, он имел право (по получению оценки Маршалка Сейма и Маршалка Сената) роспуска Сейма (в соответствии с законодательством), вследствие чего – роспуска Сената. Таким образом, ген. Войцех Ярузельский как президент должен был стать гарантом неревolutionного характера осуществляемых в государстве перемен и их соответственной динамики, в полной мере контролировать комплекс решений, принимаемых в парламенте.

Президент располагал правом законодательной инициативы, законодательным вето, которое Сейм мог отклонить большинством как минимум 2/3 голосов в присутствии, по меньшей мере, половины определенного законом количества депутатов. Как до подписания закона, так и после того, он мог внести в Конституционный трибунал обращение, касающееся установления его несоответствия с Конституцией¹⁰. Он вносил в Сейм обращение о назначении или снятии с поста главу Национального Банка Польши, что, в свою очередь, позволяло ему оказывать влияние на финансовую политику государства.

Согласно изменениям в Конституции от 7 апреля 1989 года президент доминировал в процессе назначения и деятельности правительства. Президент был единственным субъектом, который имел право внести в Сейм предложение о назначении председателя Совета министров. Сейм мог не одобрить кандидатуру, предложенную президентом (что имело место), но не был вправе на данный пост утвердить кандидатуру, не предложенную президентом. В процессе назначения правительства, персональные предложения премьер-министра относительно состава правительства могли быть внесены в Сейм только после согласования их с президентом. Это означало, что Сейм может не назначить Совет министров, которого не одобрил президент. Если Сейм в течение 3 месяцев не назначил правительство, президент может распустить Сейм и Сенат, и назначить новые выборы. Следовательно, в спорной ситуации между главой государства и нижней палатой парламента относи-

¹⁰ J. Zalesny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999, с. 112 и сл.

тельно назначения правительства, президент, являясь участником спора, сам прекращал его, ссылаясь на волю суверена.

В делах особой важности глава государства мог созывать заседания Совета министров и председательствовать на них. Таким образом, он мог влиять на выбор приоритетов, определяемых правительством, динамику осуществляемых работ, суть принимаемых решений. Хотя это не был решающий голос, Совет министров не мог без него переходить к повестке дня.

До момента создания в 1990 году органов местного самоуправления президент осуществлял надзор над народными советами, которые являлись формой реализации центральной власти на местах.

Президент был высшим Верховным главнокомандующим; председательствовал в Государственном комитете обороны, который представлял собой орган, ответственный за безопасность и оборону государства. Президент мог ввести военное положение на части или всей территории государства, если это требовалось в связи с оборонными возможностями или внешними угрозами безопасности государства. Именно в связи с этим он имел полномочия к оглашению частичной или всеобщей мобилизации. На период, не превышающий 3 месяцев, мог ввести чрезвычайное положение на части или на всей территории государства, если под угрозой находилась внутренняя безопасность государства, или в случае стихийного бедствия.

Апрельская новеллизация предполагала, что в законе будет определено, какие особо важные правовые акты президента требуют контрассигнации председателя Совета министров. Немаловажно, что до осени 1992 года не был принят такой закон. Таким образом, в действительности в рамках имеющихся компетенций президент мог действовать свободно, без необходимости получения согласия премьер-министра.

Совет министров нес ответственность и отчитывался по своей деятельности перед Сеймом, а между созывами Сейма – перед президентом.

Выборы в июне 1989 г.

Переломным событием, изменившим динамику политических перемен, ставящим под вопрос сущность компромисса Круглого Стола, были результаты выборов в Сейм и Сенат от 4 и 18 июня 1989 г.¹¹ 4 июня в голосовании

¹¹ В избирательную кампанию в Сейм и Сенат была интенсивно вовлечена Служба безопасности. Она осуществляла масштабный контроль деятельности представителей «Солидарности». Оперативно информировала руководство коммунистической партии о деятельности кандидатов от «Солидарности», блокировала инициативы, нежелательные для коммунистической партии и ее союзников.

принимало участие 62% избирателей. Выборы приобрели характер плебисцита в поддержку Леха Валенсы и его команды¹². Впервые, более чем за 50 лет, поляки могли не только свободно голосовать, но и принимать участие в выборах в Сенат, а в выборах в Сейм – с ограничениями.

4 июня 1989 года, в первом туре свободных выборов в Сенат оппозиционные кандидаты получили 92 мандата, а по результатам второго тура вошли еще 8. В то же время, правящая сторона в первом туре выборов не получила ни одного места в Сенате. В свою очередь, в первом туре выборов в Сейм, исходя из того, что одним из условий получения мандата была необходимость получения минимум 50% голосов из общего количества 65% мандатов, принадлежащих правящим силам. Тогда избрали всего 3 депутата, а из количества 35% мандатов, полученных в свободном соперничестве, избрано 160 оппозиционных депутатов (из 161 возможных).

Из общепольского списка, по которому проходили кандидатами в Сейм лидеры коммунистической партии, из 35 кандидатов проиграло 33. Это означало, что неожиданно для правящих кругов, в акте голосования поляки однозначно отбросили представителей старого режима, подтверждая таким образом, что они не имеют демократических полномочий для определения моделей деятельности больших социальных групп, а компромисс политических элит, достигнутый несколько недель назад за Круглым Столом, утратил свою политическую основу. В процедурах, характерных для непосредственной демократии, суверен однозначно заявил, что необходима не столько реформа системы, сколько ее изменение, у основания которой будут находиться соответственные институты представительной демократии. В результате июньских парламентских выборов стало очевидным, что существующий государственный строй в Польше становится недействительным¹³.

18 июня 1989 г. во втором туре выборов, в котором выбирались практически только кандидаты из группы, предназначенной для правящих кругов, приняло участие всего 25% избирателей. Также путем неявки на выборы поляки продемонстрировали, что для них не имеет значения, кто из коммунистических сил будет заседать в Сейме.

Результат выборов в парламент и его признание правящей стороной давали основание для расширения и углубления процесса политических изменений уже в других, отличающихся от существующих до сих пор, обязательных условиях. Это произошло по той причине, что путем голосо-

¹² См. M. Mistygacz, *Okrągłostolowy kontrakt społeczny: założenia, cele, skutki*, [в:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (ред.), *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 15, с. 155.

¹³ M. Kruk, *Parlament w dobie transformacji*, [в:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (ред.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, Warszawa 2011, с. 59.

ния (что было особенно видно на выборах в Сенат) политические перемены получили законное одобрение крупных общественных групп. Лидеры оппозиции не воспользовались данной возможностью. Остановились на основе соблюдения договоренностей, достигнутых за Круглым Столом, вдобавок были поощрены лидерами старого режима, которые в то же время, угрожали возможностью огласить результаты выборов недействительными и другими репрессиями¹⁴.

Поражение на выборах коммунистической партии и политических сил-сателлитов поставило под вопрос возможность выбора на пост президента символа репрессивной коммунистической власти – ген. В. Ярузельского. Учитывая определенные выше причины, лидеры коммунистической партии четко заявляли, что если на пост президента не будет выбран ген. В. Ярузельский, стране грозит дестабилизация и конец процесса политических перемен. Для мобилизации парламентариев от «Солидарности» за выбор В. Ярузельского включились ее лидеры во главе с Л. Валенсой, Б. Геремеком и А. Михником. 19 июля 1989 года Национальное Собрание с перевесом в один голос избрало генерала В. Ярузельского президентом¹⁵.

Замешательство в коммунистической партии вызвало не только сам результат голосования, но и распределение голосов. Исходя из того факта, что голосование было явным, можно было утверждать, что против В. Ярузельского голосовала часть парламентских правящих групп (6 из Объединённой крестьянской партии, 4 из Демократической партии, 1 из Польской объединённой рабочей партии), а 4 других (3 из ОКП и 1 из ПОРП) не принимали участия в голосовании. Следовательно, на пост президента ген. В. Ярузельский был избран благодаря частичной поддержке оппозиции. Выбор с перевесом в один голос отразился на способе деятельности президента, который умеренно пользовался своими полномочиями.

Существенной предпосылкой к прекращению доминирования коммунистической партии в политических структурах государства было более активное (очерченное уже в течение переговоров за Круглым Столом) отделение политических сил-сателлитов (ОКП и ДП) от ПОРП. Они начали выражать собственные требования, отличные от намерений коммунистической партии. Немаловажными были также причины эмоциональной природы, сохранение в подчинении ПОРП. После выборов в июне 1989 г. политические силы-сателлиты видели возможность приобретения роли политического субъекта, самостоятельности действий и воспользовались ею. К удивлению лидеров

¹⁴ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Kraków 2007, с. 38–39.

¹⁵ В голосовании приняло участие 544 (из 560) депутатов и сенаторов. Среди них 270 голосовало «за», 233 – «против», 34 – «воздержалось», а 7 голосов признаны недействительными.

ПОРП, был отвергнут существующий союз с ПОРП, и налажено сотрудничество с «Солидарностью», в результате чего было создано коалиционное правительство, возглавляемое одним из лидеров «Солидарности» Тадеушом Мазовецким со значительным участием представителей ОКП и ДП, а также с участием ПОРП, на которую пришлось, прежде всего, Министерство внутренних дел и Министерство национальной обороны¹⁶.

В течение первых месяцев существования правительство Тадеуша Мазовецкого, как ни одно из созданных в последующие годы, имело поддержку всех фракций парламента (включая коммунистическую партию). Благодаря чувству исключительности исторического момента оно имело в парламенте неограниченные возможности осуществления своих решений. Приняв стратегию ограничения масштаба собственной победы, оно применило ее только частично. Так, еще в 1990 г. в правительственной администрации важную роль играли представители коммунистической партии, функционировала цензура, а в специальных службах массово уничтожались документы, подтверждающие преступную деятельность коммунистических спецслужб и агентурную деятельность части представителей политической оппозиции.

Перемена в аксиологии государства

То, что еще весной 1989 г. имело черты рационального компромисса, уже несколькими месяцами позже стало чем-то анахроничным, несоответствующим ожиданиям широких общественных групп и переменам в международной среде. В результате, 29 декабря 1989 г. было проведено очередное (также ключевое, как и апрельское) изменение Конституции от 22 июля 1952 г. В этот раз оно коснулось политического и экономического строя государства. Были приняты приоритеты, характерные для правового и демократического государства. В символической плоскости было изменено название государства с Польской Народной Республики на традиционное – Республика Польша. Обратившись к традициям, в качестве герба государства было выбрано изображение белого орла в короне на красном фоне. Республика Польша провозглашалась демократическим правовым государством, реализующим принципы социальной справедливости. Коллективным субъектом суверенной государственной власти стал народ. Вместо доминирующей роли ПОРП заявлялось о политическом плюрализме с характерной для него свободой создания и деятельности политических партий. Гарантирована

¹⁶ В то же время, необходимо подчеркнуть, что часть лидеров «Солидарности» (Б. Геремек, А. Михник) навязывала другую коалицию: коалицию «Солидарности» с ПОРП, с незначительным присутствием в правительстве представителей ОКП и ДП.

свобода экономической деятельности, независимо от формы собственности. Ограничение данной свободы могло произойти исключительно в законе. Была провозглашена защита собственности и право на наследство, а также полная защита частной собственности. Допускалось принудительное отчуждение имущества, но исключительно в целях публичных и с соответственной компенсацией.

Модификации президентуры

В духе намеченных в 1989 г. перемен проведены правовые трансформации в последующие годы. Их целью было углубление и укрепление процессов, начатых договоренностями Круглого Стола. Фундаментальное изменение внутренних и внешних политических условий государства поставило под сомнение роль занимаемого ген. В. Ярузельским поста президента. Он становился гарантом стабильности чего-то, что стало анахроничным, разрушилось. Хотя ген. В. Ярузельский не использовал в полной мере предоставленных ему компетенций, он воспринимался как символ коммунистической власти в ее репрессивном облике, выразившейся в военном положении (1981–1983)¹⁷. Учитывая вышеуказанные обстоятельства ген. В. Ярузельский покинул президентский пост.

Одновременно с темой ухода с поста президента констатировалась проблематичность несоответствия процедуры выбора президента и реализованной им деятельности. Президента, активно создающего архитектуру политического строя, выбирало Национальное Собрание, что означало, что он имеет политические полномочия от парламента, неадекватные доверенным заданиям. Немаловажны были также расчеты кандидатов на пост президента. Премьер-министр Т. Мазовецкий, уверенный, что в парламентском порядке Л. Валенса не имеет конкурентов, во всеобщих выборах видел более высокие шансы победы в соперничестве с ним. В результате 27 сентября 1990 г. был изменен порядок избрания президента с парламентского на всеобщий. Первым избранным согласно данному порядку президентом (в 1990 г.) стал Л. Валенса.

В отличие от предшественника, Л. Валенса активно использовал предоставленные возможности, равно как и самостоятельно определенные им компетенции, что вызывало существенное напряжение в таких сферах политических отношений, как контроль над армией или внешняя политика.

¹⁷ W. Sokolewicz, *Polska droga ku demokratycznej konstytucji (1989–1997)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarzkiego, Seria: Prawo” 2003, № 8, с. 15.

Ввиду продлевающихся работ над принятием новой Конституции, 17 октября 1992 г. были приняты, в результате компромисса между депутатскими фракциями и президентом, временные решения – так называемая Малая конституция. Ее целью было установление временного порядка взаимоотношений между Сеймом, Сенатом, Советом министров и президентом РП.

Поиск *modus operandi*

Так называемая Малая конституция 1992 г. убрала принцип однородности государственной власти, согласно которому Сейм был наивысшим ее органом. Вместо этого декларировался принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Народ осуществлял свою власть через представителей, избираемых в парламент, т.е. Сейм и Сенат. Следуя характерной конструкции для парламентско-правительственной системы, в сфере исполнительной власти государственными органами были президент и Совет министров.

Избираемый во всеобщих выборах президент должен был, прежде всего, стабилизировать внутренние и внешние отношения, оказывать воздействие на функционирование других органов государственной власти, прежде всего на парламент и правительство. В так называемой Малой конституции 1992 г. в отличие от закона от 7 апреля 1989 г. об изменении Конституции законодатель решил вопрос самостоятельности президента в его действиях. В сущности, акты президента вступали в силу после контрассигнации председателя Совета министров или соответственного министра, за исключением актов, перечисленных в так называемой Малой конституции (прерогативы). Что немаловажно, она не требовалась для актов, имеющих арбитражный характер, например законодательного вето или роспуска парламента¹⁸. В рамках решений, характерных для парламентско-правительственной системы, президент не нес политической ответственности. За его акты, подлежащие контрассигнации, несли ответственность соответственно премьер-министр или министр. Что же касается прерогатив, в счет входила конституционная ответственность, по обращению Национального Собрания реализованная перед Государственным трибуналом.

Премьер-министр был обязан информировать президента об основных проблемах, являющихся предметом работы Совета министров. В связи с делами особой важности для государства президент мог созывать засе-

¹⁸ T. Mołdawa, *Parlament w systemie władz naczelnych Rzeczypospolitej*, [в:] R. Chruściak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, *Polski system polityczny w okresie transformacji*, Warszawa 1995, с. 157.

дания Совета министров и председательствовать на них. Существенным в результате оказалось законоположение, согласно которому в процессе формирования правительства предложение о назначении министра иностранных дел, национальной обороны и внутренних дел вносил председатель Совета министров по получению оценки президента. На практике, не обязывающую юридически оценку кандидатур на пост данных трех членов правительства президент трансформировал в обязанность получения его согласия. Это было нарушением правил коллегиальной деятельности правительства, руководства его работой премьер-министром, подчинения всех членов правительства премьер-министру. Для трех ключевых министров наряду (соответственно: вместо) с подведомственностью премьер-министру признавалось подчинение президенту и проявлялось отсутствие лояльности относительно премьер-министра и остальных членов правительства. В свою очередь, их отзыв из правительства зависел от решения президента, что означало, что в правительстве находились министры, не одобренные премьер-министром, однако имеющие поддержку президента. Например, министр иностранных дел в правительстве премьер-министра В. Павляка вел собственную внешнюю политику, без согласования ее с Советом министров, а контролируемый в данных вопросах премьер-министром оговаривал, что имеет согласие президента, который не согласился на его отзыв. Еще более масштабные последствия имел случай с министром внутренних дел в правительстве Ю. Олексы. В декабре 1995 г. непосредственно после поражения в президентских выборах Леха Валенсы, он обвинил своего руководителя – премьер-министра Ю. Олексы – в том, что в течение многих лет является шпионом сначала советских, а потом российских спецслужб, в результате чего правительство Ю. Олексы подало в отставку¹⁹.

Совет министров вел внутреннюю и внешнюю политику государства. Он осуществлял целостное руководство правительственной администрацией. Был уполномочен к принятию решений по всем вопросам государственной политики, которые по закону не закреплены за президентом или другим органом государственной администрации или местного самоуправления. Вместе с тем, что вызывало конфликты между президентом РП и Советом министров, президент РП осуществлял общее руководство в области внешней и внутренней безопасности государства и международных отношений.

В то время имела место рационализация порядка назначения Совета министров, устранен риск возникновения на данном фоне тупиковой ситуации между президентом и Сеймом, когда президент на пост председателя

¹⁹ Проведенное прокуратурой следствие по факту шпионажа не дало оснований для признания Ю. Олексы виновным в предъявленных ему обвинениях и было прекращено.

Совета министров назначал кандидата, не получившего одобрение Сейма, который в свою очередь не мог по собственной инициативе выбрать председателя Совета министров. В так называемой Малой конституции в процессе формирования правительства ведущую роль попеременно играли президент и Сейм. Если Сейм не предоставил вотум доверия назначенному президентом Совету министров, то мог (абсолютным большинством голосов) выбрать председателя Совета министров и предлагаемый ним состав Совета министров. Президент был обязан назначить, таким образом, сформированное правительство и принять его присягу. Если бы Сейму не удалось выбрать Совет министров, президент назначал председателя Совета министров, а по его предложению Совет министров, которому Сейм обычным методом большинства голосов выразил вотум доверия. В случае невозможности формирования правительства в данном порядке, инициатива возвращалась в Сейм, который обычным методом большинства голосов выбирал премьер-министра и предлагаемый ним состав правительства. Президент назначал, таким образом, избранное правительство и принимал у него присягу. Если бы вышеуказанные четыре попытки сформировать правительство (две – инициированные президентом и две – Сеймом) были неудачны, тогда президент либо распустил бы Сейм (как неспособный к выполнению его ключевой функции, т.е. формированию правительственного большинства), либо в течение 14 дней назначил на период до 6 месяцев председателя Совета министров и Совет министров. Если в течение 6 месяцев Сейм не выразил бы правительству вотум доверия или не принял конструктивного вотум недоверия, тогда президент был обязан распустить Сейм и назначить новые выборы. Создававшаяся в Сейме ситуация означала бы тогда, что Сейм не в состоянии создать какое-либо (абсолютное или относительное) правительственное большинство и терял смысл существования в данном личном составе.

Традиционно Совет министров подлежит контролю Сейма (включая интерpellации и депутатские запросы, проблемный контроль, «абсолюториум»), несет перед ним политическую ответственность. Тем не менее, была усилена политическая позиция Совета министров в отношениях с Сеймом. В двух процедурах Сейм мог принять вотум недоверия Совету министров. Мог принять конструктивный вотум недоверия (путем одного голосования депутаты принимали решение об отзыве Совета министров и одновременном выборе нового председателя Совета министров) либо обычный вотум недоверия, в результате которого правительство уходит в отставку. Его результатом было вовлечение президента в спор между Сеймом и Советом министров. Президент тогда был вправе принять отставку правительства либо распустить Сейм и Сенат. Именно таким образом в мае 1993 г. прекра-

тило существование правительство Х. Сухоцкой (в результате вотума недоверия, заявленного одной из фракций правящей коалиции), были назначены выборы в Сейм и Сенат.

Наряду с солидарной парламентской ответственностью Совета министров предусматривалась также индивидуальная ответственность членов Совета министров перед Сеймом.

Так называемая Малая конституция 1992 г. сохранила двухпалатный, но при этом компетенционно несбалансированный парламент с Сеймом, доминирующим над Сенатом. Сейм определял направление политики государства, по принципу исключительности осуществлял контроль над правительством, решал его судьбу. Он доминировал над Сенатом в законодательном процессе. Предложенная палатой вторая поправка к закону могла быть отклонена Сеймом абсолютным большинством голосов, причем большинством считалось как минимум 2/3 в присутствии, по меньшей мере, половины определенного законом количества депутатов. В свою очередь, если Сенат в течение 30 дней от дня передачи ему закона не принял ни одного постановления, то закон считался принятым. Как и раньше, в последних этапах законодательного производства принимал участие президент. В течение 30 дней подписывал каждый закон и распоряжался о его оглашении в Вестнике законов. В данный период он мог отказать подписать закон и с обоснованным заявлением отправить его в Сейм (и только Сейм) на повторное рассмотрение. После повторного принятия закона Сеймом большинством как минимум 2/3 голосов в присутствии, по меньшей мере, половины установленного законом количества депутатов президент в течение 7 дней подписывал закон и распоряжался о его оглашении в Вестнике законов, если не обратился в Конституционный трибунал с заявлением о проверке его соответствия конституции. С таким заявлением президент мог обратиться в Трибунал также непосредственно по получению закона к подписи, без передачи его в Сейм к повторному рассмотрению. Президент не мог отказать в подписании закона, который Трибунал признал соответствующим конституции.

В контексте законодательной функции Сейма важен был неокончательный характер постановлений Конституционного трибунала по отношению к законам, несоответствующим конституции. Реликтом принципа верховенства Сейма в политической системе государства было то, что когда Трибунал вынес постановление о том, что закон является несоответствующим конституции, окончательное решение по данному вопросу принимал Сейм. Он мог принять решение о том, что постановление Трибунала необоснованно и поэтому не имеет силы.

Посредством закона Сейм мог уполномочить (в материально ограниченных рамках) Совет министров к вынесению постановлений, имеющих

силы закона. Закон о предоставлении Совету министров полномочий к принятию законодательных актов должен был определить предмет регулирования и срок действия полномочий. В течение срока действия данного закона законодательная инициатива в делах, касающихся полномочий, принадлежала исключительно Совету министров. Правительственные законодательные акты не требовали последующего утверждения парламентом. На практике Сейм ни разу не предоставил правительству полномочия к вынесению постановлений, имеющих силу закона.

К новой Конституции

Знаменательным явлением в процессе трансформации государственного строя в Польше были сложности, связанные с разработкой и принятием новой конституции. Изначально оптимистично предполагалось ее принятие даже 3 мая 1991 г., т.е. в двухсотую годовщину (3 мая 1791 г.) принятия первой в Польше и в Европе конституции. Следовательно, в символической плоскости внимание акцентировалось бы на том, что новые правящие круги обращаются к лучшим традициям Польской Республики, традиций, имеющих европейский масштаб, изменяющих образ мысли в сфере государственного устройства. Очень быстро оказалось, что не получится провести конституционный процесс. Изначально учитывались, прежде всего, вопросы из области легитимности: имеет ли избранный в 1989 г. в контрактных выборах Сейм с дискредитированным в обществе коммунистическим большинством легитимность к определению новой политической архитектуры? Сами члены коммунистической партии и политических сил-сателлитов констатировали сложность существующей ситуации и не осуществляли давления на Сейм в принятии новой конституции, в котором они играли доминирующую роль. В то же время, Сейм первого созыва (1991–1993), избранный в свободных выборах, имел полную политическую легитимность к принятию новой Конституции, но не имел для этого другого важного условия – большинства, необходимого для принятия конституции. Он был слишком раздробленный и конфликтный для того, чтобы можно было думать о достижении абсолютного конституционного консенсуса. Поэтому 17 октября 1992 г. была принята так называемая Малая конституция, т.е. частичный конституционный акт, регулирующий только тот фрагмент конституционных отношений, который был необходим для текущей деятельности и касался механизмов управления. Политическая нестабильность в Сейме первого созыва была настолько сильна, что в связи с проблемами с формированием правительства большинства в 1993 г. Сейм был распущен.

Избранный в 1993 г. Сейм второго созыва (1993–1997) был политически стабильным, однако появилась проблема его репрезентативности. Дело в том, что вследствие применения в 1993 г. на выборах в Сейм проходного барьера (вместе с методом д'Ондта) 34,4% избирателей проголосовало за кандидатов избирательных комитетов, которые не преодолели проходного барьера и, следовательно, не могли принимать участие в распределении депутатских мандатов. Констатируя ситуацию неполной репрезентативности парламента, в апреле 1994 г. произошло изменение порядка разработки и принятия конституции, в результате чего был дополнен круг субъектов, которые имели право предложить проект конституции народной законодательной инициативе. Как минимум 500 тысяч избирателей могли внести в Конституционную комиссию Национального собрания проект конституции, что имело место в виде внесения одного такого проекта (поддерживаемого профсоюзом «Солидарность»). Только решение вопросов легитимности дало возможность сконцентрировать работы по достижению конституционного компромисса и привело к принятию 2 апреля 1997 г. новой конституции. В проведенном 25 мая 1997 г. конституционном референдуме основной закон был поддержан незначительным большинством голосов. В референдуме приняло участие 42,86% избирателей, из которых 52,71% высказались «за»²⁰.

Механизмы управления в Конституции 1997 г.

Конституция от 2 апреля 1997 г.²¹ является итогом осуществленных трансформаций государственного строя. Она резюмирует изменения, проводимые фрагментарно, последовательно и постепенно с 1989 г. и представляющие собой, по сути, подготовку целостного конституционного регулирования от 1997 г.²²

Система органов государственной власти была основана по принципу разделения и сбалансированности законодательной, исполнительной и судебной власти, а также на совместной работе всех трех ветвей власти²³. Законодатель-

²⁰ Более детальная информация на тему разработки конституции: см. R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997.

²¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²² W. Sokolewicz, *The Influence of External Factors on the Consolidation of Liberal Democracy in Poland. The Constitutional Dimension*, [в:] G. Mangott, H. Waldrauch, S. Day (ред.), *The International Dimension: Hungary, Poland, Spain*, Baden-Baden 2000, с. 75 и сл.

²³ Более детальная информация по данной теме: см. P. Sarnecki, A. Szmyt, Z. Witkowski (ред.), *The Principles of Basic Institutions of the System of Government in Poland*, Warsaw 1999.

ная власть принадлежит Сейму и Сенату, исполнительная – президенту РП и Совету министров, а судебная – судам и трибуналам. Форма правления была основана на решениях, характерных для парламентско-правительственной системы. Дополняли ее механизмы рационализации, во главе с конструктивным вотум недоверия и возможностью (опциональной) сокращения срока полномочий парламента, неспособного принять закон о Государственном бюджете. Она включает внутренние механизмы, предупреждающие концентрацию государственной власти. Она должна гарантировать ее реализацию в соответствии с волей народа и с соблюдением свободы и прав личности.

Конституция закрепила порядок выборов президента. Как и ранее, он избирается на всеобщих выборах, сроком на 5 лет, с правом избираться на второй срок. Демократической легитимности, предоставляемой президенту путем всеобщих выборов, отвечают его широкие полномочия, нехарактерные для парламентско-правительственных систем, но, вместе с тем, исключающие руководство работой правительства. Президент является наивысшим представителем Республики Польша и гарантом непрерывности государственной власти. Он обеспечивает соблюдение конституции, стоит на страже суверенности и безопасности государства, а также нерушимости и неделимости его территории. В связи с политическим напряжением, вследствие реализации, так называемой, Малой конституции от 17 октября 1992 г., президент в ограниченной форме принимает участие в осуществлении исполнительной власти. Чтобы вступить в силу, акты президента, требуют контрассигнации премьер-министра, в то же время, законодатель предусматривает многочисленные исключения из принципа контрассигнации. За акты, не требующие контрассигнации, президент несет исключительно конституционную ответственность²⁴.

В то время было ликвидировано деструктивное право президента давать оценку кандидатам на пост министра внутренних дел, министра иностранных дел и национальной обороны. С 2/3 до 3/5 снижено большинство, которым Сейм может отклонить законодательное вето президента. Президент утратил право вносить заявление в предупредительном порядке (до подписания закона) в Конституционный трибунал относительно проверки соответствия закона конституции, на который предварительно наложил законодательное вето. Другими словами, в ситуации, когда Сейм преодолел законодательное вето, глава государства обязан подписать закон и только тогда может обратиться в Конституционный трибунал с просьбой изучить его на соответствие конституции²⁵.

²⁴ На тему конституционной ответственности в современной Польше см. J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.

²⁵ На тему института президента в современной Польше: см. T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.

Правительство представляет собой коллегиальный орган, существующий отдельно от президента²⁶. По сравнению с предыдущим правовым состоянием, оно приобрело большее значение. Правительство ведет внутреннюю и внешнюю государственную политику. В его компетенции входят вопросы политики государства, не закрепленные за другими государственными органами и органами местного самоуправления. В рамках правительства выдвинуто председателя Совета министров. Он не является первым среди равных (*primus inter pares*), а фактическим главой правительства. Председатель руководит деятельностью Совета министров, гарантирует выполнение политики Совета министров и определяет способы ее реализации. Он координирует и контролирует работу членов Совета министров, является руководителем сотрудников правительственной администрации, осуществляет надзор над органами местного самоуправления; имеет исключительное право на контрассигнацию актов президента.

В процессе формирования Совета министров особое внимание акцентируется на создании правительства, которое имеет поддержку большинства в Сейме, и благодаря этому является стабильным, способным реализовать определенную ним политику²⁷. Президент назначает председателя Совета министров, который предлагает состав Совета министров. Президент назначает премьер-министра вместе с остальными членами Совета министров в течение 14 дней со дня первого заседания Сейма или принятия отставки предыдущего Совета министров. Назначенный президентом председатель Совета министров в течение 14 дней должен получить вотум доверия со стороны Сейма. Оно выражается абсолютным большинством голосов в присутствии как минимум половины установленного законодательством количества депутатов. Таким образом, реализуется идея парламентского правления. В случае отсутствия поддержки в парламенте Сейм в течение 14 дней выбирает премьер-министра и предлагаемых ним членов Совета министров абсолютным большинством голосов в присутствии как минимум половины установленного законодательством количества депутатов. Президент обязан назначить избранное правительство, поскольку оно имеет поддержку парламентского большинства. В случае неудачного проведения

²⁶ M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [в:] W. Skrzydło, R. Mojak (ред.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998, с. 25.

²⁷ J. Jaskiernia, *Parlamentaryzm III RP: aksjologia konstytucyjna a dylematy polityki ustrojowej*, [в:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (ред.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, с. 109; J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [в:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (ред.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, с. 150.

процедуры назначения правительства по инициативе парламентских фракций, инициативу формирования правительства снова получает президент. В течение 14 дней он назначает председателя Совета министров и – по его предложению – остальных членов Совета министров. Для вынесения Сеймом вотум доверия правительству достаточно обычного большинства голосов в присутствии как минимум половины установленного законодательством количества депутатов. В случае неудачной попытки сформировать правительство, президент сокращает срок полномочий Сейма и назначает парламентские выборы. Неспособность предоставить правительству вотум доверия означает, что Сейм политически разобщен, неспособен выполнить одну из ключевых функций парламента в парламентарно-правительственной системе, т.е. получить эффективную поддержку большинства, следовательно, как таковой теряет смысл существования. В свою очередь, функция президента в процессе создания правительства ограничена, прежде всего, до роли организатора²⁸. Пока в Сейме есть стабильное правящее большинство, до той поры оно решает, кто станет премьер-министром. Только в ситуации, когда система парламентских сил непрозрачна, президент может иметь больший политический вес и формирует правительство.

Поиск механизмов, стабилизирующих деятельность правительства, имеет применение также в процедуре вотум недоверия. Сейм может выразить Совету министров вотум недоверия только большинством установленного законодательством количества депутатов по предложению, внесенному как минимум 46 депутатами. В этом же предложении депутаты указывают имя кандидата в председатели Совета министров (конструктивный вотум недоверия). Если постановление принято Сеймом, тогда президент принимает отставку Совета министров и назначает избранного Сеймом нового председателя Совета министров, а по его предложению остальных членов Совета министров. Рационализируя решение парламента о смене правительства, предложение по вопросу конструктивного вотум недоверия может быть вынесено на голосование не ранее, чем по истечению 7 дней со дня его внесения. Повторное предложение может быть внесено не ранее, чем по истечению 3 месяцев со дня внесения предыдущего предложения. Повторное предложение может быть внесено до истечения 3 месяцев, если его внесет как минимум 115 депутатов.

Как показывает практика, механизмы конструктивного вотум недоверия стабилизируют деятельность правительства. Существующая ранее нестабильность правительства была значительно ограничена. Совет министров не должен опасаться, что случайная договоренность (соответственно: недо-

²⁸ M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, с. 35.

разумение) парламентских фракций приведет к правительственному кризису и проблемам с формированием правительства большинства. Тем не менее, следует обратить внимание на явления, неблагоприятные для государственного строя, т.е. существование неэффективного правительства меньшинства, проигрывающего голосование в Сейме, но существующего именно благодаря тому, что его фракции-противники не в состоянии выбрать общего кандидата на пост премьер-министра. Таким был статус правительства Ежи Бузека после распада коалиции AWS²⁹–UW³⁰ и распада AWS. Аналогично правительством меньшинства, политически дрейфующим, без фактической способности выполнять руководящие функции, было правительство Марека Бельки, сформированное после распада коалиции SLD³¹–UP³²–PSL³³.

Наряду с конструктивным вотум недоверия, высказанным всему Совету министров, остался вотум недоверия Сейма к отдельным министрам. Предложение о выражении вотум недоверия может быть внесено как минимум 69 депутатами. Аналогично обращению о выражении вотум недоверия Совету министров предложение об индивидуальном вотум недоверия может быть поставлено на голосование не ранее, чем по истечению 7 дней со дня его внесения. Повторное обращение может быть внесено не ранее, чем по истечении 3 месяцев со дня внесения предыдущего предложения. Повторное обращение может быть внесено до истечения 3 месяцев, если его внесут как минимум 115 депутатов. На практике, не смотря на вносимые предложения, в данном порядке не был отозван ни один министр.

Премьер-министр может обратиться в Сейм с предложением выражения Совету министров вотум доверия. Предоставление вотум доверия осуществляется большинством голосов в присутствии как минимум половины установленного законодательством количества депутатов. Результатом неприятия Сеймом вотум доверия Совету министров является отставка Совета министров.

Если правительство и все министры должны иметь доверие Сейма, то отношение к ним президента не имеет значения, т.е. они ни в какой форме не несут перед ним политической ответственности.

В рамках разделенной и сбалансированной власти функция парламента заключается в принятии законов как основного государственного источника права, которая определяет метод формирования всех других источников государственного законодательства (кроме парламентских регламентов). За

²⁹ AWS – Избирательная акция «Солидарность».

³⁰ UW – Уния Свободы.

³¹ SLD – Союз демократических левых сил.

³² UP – Рабочий союз.

³³ PSL – Польская крестьянская партия.

исключением военного положения, когда Сейм не в состоянии собраться на заседание, парламент сохраняет монополию на принятие законодательных актов. В рамках автономии парламента внепарламентские органы не имеют компетенций навязывать парламентским палатам порядок процедур, связанных с проектом закона. Исключение касается бюджета и неотложных дел. В предметно ограниченном диапазоне Совет министров может признать принятый ним проект закона рассматриваемым в срочном порядке. В деле по законопроекту, проект которого был признан таким, который рассматривается в срочном порядке, срок его рассмотрения Сенатом сокращается до 14 дней, а срок подписания закона президентом сокращается до 7 дней. Детали законодательного процесса по вопросу проекта, рассматриваемого в срочном порядке, определяют сами палаты парламента, т.е. правительство не уполномочено требовать от них ни какого-либо определенного способа действий, ни конкретного содержания закона, принимаемого в данном порядке.

В свете действующего законодательства, правительство не доминирует в законодательном процессе. Если в последние годы оно добилось особой позиции, то так происходит благодаря политическим механизмам – сильной лидерской позиции премьер-министра в партии, который полностью подчинил себе собственный депутатский клуб и в состоянии убедить своих депутатов в необходимых действиях.

В отношении с правительством только Сейм имеет контроль над ним³⁴. Сенат не располагает средствами контроля, что является одним из наиболее существенных свойств, определяющих польскую двухпалатную модель как асимметрический бикамерализм с доминирующей ролью Сейма как нижней палаты парламента³⁵.

Форма государственного правления, принятая в Конституции 1997 г., в основном, оправдала себя в процессе ее реализации³⁶. Только в 2007–2010 гг. (коабитация президента Леха Качинского, представляющего партию Право и справедливость, и премьер-министра – лидера партии Гражданская платформа), имело место сильное политическое напряжение. Оно было обусловлено не столько неясными формулировками конституционных положений,

³⁴ На тему контролирующей функции Сейма: см. М. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008; J. Zalesny, *Dynamika procedur interpelacyjnych. Doświadczenia okresu transformacji w wymiarze wertykalnym*, [в:] М. Kruk, J. Wawrzyniak (ред.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, Warszawa 2011.

³⁵ J. Szymanek, *Parliament (the Sejm and the Senate): status, structure and organization, procedures, functions and powers*, [в:] S. Sulowski (ред.), *The Political System of Poland*, Warsaw 2007, с. 67.

³⁶ J. Jaskiernia, *Parlamentaryzm III RP: aksjologia konstytucyjna a dylematy polityki ustrojowej...*, с. 110.

сколько поведенческими факторами и поляризирующими методами партийного соперничества.

РЕЗЮМЕ

В Польше процесс ухода от типичной для коммунистических государств централизованной государственной власти начался в 1989 г. Старт был дан договоренностями Круглого Стола. Неожиданно падение коммунистического правления ускорило результаты июньских выборов в Сейм и Сенат. Выборы показали масштаб разочарования народа в коммунистической власти, вследствие чего осенью 1989 г. было сформировано первое за несколько десятков лет правительство, в котором главную роль играла существующая до этого политическая оппозиция. Углубился процесс политических, экономических, социальных изменений, включая замену в декабре 1989 г. политической аксиологии коммунистического государства на аксиологию, свойственную демократическому правовому государству.

С трансформациями в системе государственной власти совпали преобразования в гражданских политических структурах. Оппозиция (изначально объединенная вокруг профессионального союза «Солидарность») непосредственно после переломного 1989 года разделилась на характерные для современных государств политические партии с характерным для них множеством противоположных взглядов, амбиций. Это в свою очередь, блокировало возможность разработки конституционного компромисса, разделяемого основными участниками политических отношений, с одновременным действием несоответствующих реалиям государственного строя правовых решений. В результате поисков временного согласия сторон в 1992 г. была принята так называемая Малая конституция. Только в 1997 г. удалось заключить в парламенте конституционное соглашение, в результате которого была принята новая, действующая в настоящее время конституция. Конституция от 2 апреля 1997 г. предполагает механизмы государственного правления, свойственные рационализованной системе парламентско-правительственного правления, в то же время особую роль в ней играет премьер-министр как фактический глава правительства, и оправдана в процессе ее реализации.

Jacek Zalesny

TRANSFORMATIONS IN THE MECHANISMS OF GOVERNMENT IN POLAND AFTER 1989

In Poland, the process of departing from concentrated state power typical of the communist countries began in 1989. It was triggered by the Round Table agreement. Unexpectedly, the collapse of the communist authorities was hastened by the results of June elections

to the Sejm and the Senate. They pointed out the scale of the nation's disappointment in the communist rule, the effect of which was that in autumn of 1989 the government was formed for the first time in a few tens of years dominated by the political opposition. The process of political, economic and social changes got deeper, including the change of the political axiology of a communist state in December 1989 into the one adequate for a democratic state of law.

Transformations in the political structures of citizens overlapped the transformations in the system of the state power. The opposition, originally united around the "Solidarity" trade union, split right after the breakthrough of 1989 into political parties typical of contemporary states, with the characteristic multitude of opposing views and ambitions, which blocked the possibility of working out a constitutional compromise by the main participants in political relations, with simultaneous existence of legal solutions that did not adjust the political reality. As a result of seeking a temporary *modus vivendi*, in 1992 the so-called Small Constitution was accepted. It was not until 1997 that a constitutional agreement was concluded in the Parliament, the effect of which was the passage of a new, now binding Constitution. The Constitution from 2 April 1997 provides for the mechanisms of government proper for a rationalized system of parliamentary-cabinet system, with a simultaneous emphasis on the special role of Prime Minister as the actual head of the government. As such, it works in the process of its application.

KEY WORDS: *political transformation, system of government, Sejm and Senate, Council of Ministers*

Библиография

- R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997.
- A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989-2005*, Kraków 2007.
- J. Jaskiernia, *Parlamentaryzm III RP: aksjologia konstytucyjna a dylematy polityki ustrojowej*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- P. Kowal, *Koniec systemu władzy*, Warszawa 2012.
- M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.
- M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998.
- A. Materska-Sosnowska, *Okrągły Stół po dwudziestu latach. Stan dyskusji politycznej*, [w:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (red.), *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*, „Studia Politologiczne” vol. 15.

- M. Mistygacz, *Okrągłostołowy kontrakt społeczny: założenia, cele, skutki*, [B:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (ред.), *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 15.
- T. Mołdawa, *Parlament w systemie władz naczelnych Rzeczypospolitej*, [B:] R. Chruściak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, *Polski system polityczny w okresie transformacji*, Warszawa 1995.
- T. Mołdawa, *The Constitution of the Republic of Poland*, [B:] S. Sulowski (ред.), *The Political System of Poland*, Warsaw 2007.
- P. Sarnecki, A. Szmyt, Z. Witkowski (ред.), *The Principles of Basic Institutions of the System of Government in Poland*, Warsaw 1999.
- T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- W. Sokolewicz, *Polska droga ku demokratycznej konstytucji (1989-1997)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Seria: Prawo” 2003, № 8.
- W. Sokolewicz, *The Influence of External Factors on the Consolidation of Liberal Democracy in Poland. The Constitutional Dimension*, [B:] G. Mangott, H. Waldrauch, S. Day (ред.), *The International Dimension: Hungary, Poland, Spain*, Baden-Baden 2000.
- J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [B:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (ред.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- J. Szymanek, *Parliament (the Sejm and the Senate): status, structure and organization, procedures, functions and powers*, [B:] S. Sulowski (ред.), *The Political System of Poland*, Warsaw 2007.
- J. Zaleśny, *Dynamika procedur interpelacyjnych. Doświadczenia okresu transformacji w wymiarze wertykalnym*, [B:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (ред.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, Warszawa 2011.
- J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.
- J. Zaleśny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.

Ян Гарлицки

Политическая культура польского общества

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Польша, политическая культура, динамика, общество

Введение

Понятие «политическая культура» определяют по-разному. Американские социологи политики утверждают, что мышление о политической реальности, в центре внимания которого находится взаимосвязь свойств политических институтов с обычаями народа и способом восприятия обществом политических решений и действий, предпринимаемых властями, необычайно весомо. Истоки такого подхода можно найти в концепциях древних философов. В Польше одним из первых, кто обратился к понятию *политическая культура*, был Юзеф Семенски. В 1916 году в Варшавском университете он выступил с приуроченным к 125 годовщине принятия первой в Европе конституции докладом, посвященным политической ориентации польского общества в период существования Великого Сейма. В реферате *Конституция 3 мая 1791 года как выражение польской политической культуры*¹ Ю. Семенски ввел тогда понятие «политическая культура»². Политическая культура – это все еще существенный сектор исследования сферы политики. Ошибочными

¹ J. Siemieński, *Konstytucja 3 Maja 1791 jako wyraz polskiej kultury politycznej. Odczyt wygłoszony na uroczystym obchodzie rocznicy 3 Maja w UW*, wyd. „Koła Prawników” studentów UW, Warszawa 1916.

² J. Garlicki, *The Political Culture of Polish Society*, [в:] S. Sulowski (ред.), *The Political System of Poland*, Warsaw 2007, с. 170.

оказались взгляды некоторых социологов и политологов, утверждавших, что с момента научного определения понятия и применения в исследованиях американских ученых в середине шестидесятых годов категория «политическая культура» потеряла актуальность и не используется сейчас в исследованиях политической ориентации и общественной активности населения. В то же время, без привязки к категории политической культуры сложно объяснить политические явления и способ функционирования демократии в странах Центральной и Восточной Европы. Именно политическая культура и ее традиции представляют важную основу для процессов трансформации политических систем в странах, вновь обретающих независимость и возможность самоопределения после падения блока коммунистических государств. Не следует рассчитывать на формирование консолидированной демократии без политической культуры разрешающей плюрализм, характеризующейся участием хотя бы части населения в общественной жизни, и формирующей демократические модели поведения в сфере политики и ведения политических споров, открытых, но не выходящих за определенные рамки. Демократия – это не только система организаций, это также комплекс ценностей, обычаев и механизмов функционирования общества, признанных большинством граждан, и определяющих некоторые культурные модели поведения и деятельности в сфере политики³.

На характер и осуществление системных реформ в Центральной и Восточной Европе, именуемых трансформацией системы, оказывал влияние ряд факторов. Одни из них – это определенные «универсальные неотвратимые процессы»⁴. Другие – специфические явления и процессы, по-разному складывающиеся и проходящие в странах бывшего блока коммунистических государств. Неоднократно исследователи убеждали в том, что принципиальные изменения системы обычно проходят на нескольких уровнях, что, с одной стороны, придает им глубокий и неотвратимый характер, с другой же – вызывает ряд сложностей, ведет к социальной и культурной травме, а также предполагает сильную дифференциацию перемен в различных странах. Данная дифференциация в значительной степени обусловлена различиями в моделях политической культуры в отдельных государствах. В связи с этим культурная основа перемен неоднородна в различных обществах и способствует более легкому принятию определенных перемен, и ограничению, или

³ J. Garlicki, *Traditions an Dynamics in the Political Culture of Polish Society*, [в:] J. Błuszkowski, S. Sulowski (ред.), *Dilemmas of Polish Transformation*, Warsaw 2010, с. 147.

⁴ См. M. Ziółkowski, *Cztery funkcje pamięci społecznej (przypadek Polski)*, [в:] A. Kodera, K.Z. Sowa (ред.), *Los i wybór. Dziedzictwo i perspektywy społeczeństwa polskiego. Pamiętnik XI Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego*, Rzeszów 2003, с. 444 и сл.

блокированию другого рода преобразований. Клаус Оффе утверждает, что процесс трансформации осуществляется в Центральной и Восточной Европе на трех уровнях: политическом, экономическом и социально-культурном⁵.

Роберт Путнам, анализируя модель и функционирование демократии в Италии, высказал мнение о том, что форму системы и ее изменения определяют три составных компонента: государство, или иначе говоря, политическая система, рынок, или экономическая система, а также общество, а именно – его политическая культура⁶.

В различных – как видно – концепциях можно увидеть аналогичный способ определения элементов, важных как для самого осуществления системных реформ, так и для дальнейшего функционирования демократической системы. Можно сказать, что политическая культура, как правило, представляет собой сущность процесса формирования и функционирования того, что социологи и политологи привыкли называть гражданским обществом.

Следует задуматься над тем, какие свойства политической культуры, определяемой как «(...) ориентация общества в целом, социальной группы (...) относительно политики (...), находящая выражение в конкретном, вербальном поведении»⁷, могут способствовать становлению зрелого гражданского общества. Существенным является также то, вносит ли сам процесс трансформации политической системы значительные изменения в политическую культуру общества, а если да, то в каком направлении они движутся. Стоит также определить, является ли политическая культура польского общества плюралистической во времена развития процессов демократизации системы, и имеет ли она черты демократической культуры, свойственной гражданскому обществу.

Традиции и историческая основа политической культуры поляков

Анализ изменений политической культуры польского общества в период трансформации политической системы не может быть достоверным и обстоятельным без представления традиций, т.е. исторической основы политической культуры в Польше. Это важно, потому что модели идеологического и политического поведения могут и, как правило, имеют значительное влия-

⁵ См. С. Offe, *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodniemieckie*, Warszawa–Kraków 1999, с. 39 и сл.

⁶ См. R. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Kraków 1996, с. 284.

⁷ J. Garlicki, *Kultura polityczna młodzieży studenckiej*, Warszawa 1991, с. 26.

ние на характер и формирование типов политической культуры в современном обществе.

В Польше существуют многовековые плюралистические традиции. Например, в период шляхетской демократии (со второй половины XVI века) и Польши перед разделами (конец XVIII в.) государство было неоднородным во многих аспектах. Прежде всего, это был национальный плюрализм, поскольку в Речи Посполитой семнадцатого и восемнадцатого веков доминировало несколько наций. Наряду с этническими поляками здесь проживали литовцы, украинцы, белорусы, немцы и евреи. Неоспоримым фактом был культурный плюрализм. Общество было также неоднородно в религиозном аспекте. Среди этнических поляков доминировала Римская Католическая Церковь, однако, присутствовали такие религиозные общины, как лютеране, кальвинисты, анабаптисты и даже мусульмане. Ближе к восточной границе широкое распространение имела Греко-Католическая и Православная Церковь. Национальному, культурному и религиозному плюрализму сопутствовала политическая система, имеющая немало полицентрических свойств. Непрерывное существование независимой плюралистической шляхетской республики окончательно прервал третий раздел Польши (1795 г.). Однако традиции независимости и непокорности помогли полякам пережить более ста лет отсутствия суверенного существования государства. Во времена разделов важным оружием в борьбе за обретение независимого государства было национальное сознание поляков, поддерживаемое и формируемое великими литературными произведениями. Период разделов показал, что поляки способны к национальным порывам, подтверждением чего были восстания за независимость (Ноябрьское 1830–1831 и Январское 1863–1864). Данные традиции способствовали формированию культуры сопротивления – с одной стороны, и национальной интеграции – с другой. Иначе ситуация представлялась с общественной самоорганизацией поляков, хотя в конце XIX века популярными, по меньшей мере, у части польского общества, стали позитивистские модели, характеризующиеся культивированием «работы у основ», то есть образцы общественного функционирования, основывающегося на напряженной деятельности в пользу местной общности – как бы мы сегодня определили – и развития предпринимательства.

В 1944–1989 годы, то есть во времена, когда в Польше существовала моноцентрическая система в рамках Польской Народной Республики, польское общество было неоднородно в своих убеждениях и мировосприятии. Во второй половине сороковых годов XX в. вместе с изменением границ и созданием нового государства, система и общество приняли монистичную форму. Этот монизм был, однако, в большей степени видимым. Политическая система при коммунистическом правлении стала, бесспорно, моноцентриче-

ской. Исчез национальный плюрализм общества, поскольку после изменения границ основное большинство на территории всей страны теперь составляли этнические поляки. Польша должна была стать государством *одной нации, одной идеологии, одной религии*, вдобавок с централизованным правлением. Но уже вышеуказанное сочетание демонстрирует иллюзорность такой унификации. Противоречие заключалось хотя бы в сфере идейной жизни. Оказалось, что коммунистическую идеологию невозможно совместить с римско-католической религией. Не исчезли из страны национальные меньшинства, однако, отличные от поляков этнические группы составляют незначительную часть общественности нашей страны. Культурный плюрализм не прекратил своего существования. Все это время также и в политической жизни существовала относительная разнородность организаций и ориентаций. Она предполагалась как попытками создания новых организаций, усиливающимися, в частности, после общественных протестов, так и явной в некоторых периодах, хоть и не легализованной, деятельностью оппозиционных групп. Наиболее важным, однако, наряду с сопротивляющейся тоталитарным тенденциям культуре, в частности – литературе, носителем разнородности стало общественное сознание и политическая культура.

Именно в сознании поляков перенесены были в моноцентрическую систему демократические ценности и плюрализм политической ориентации. Образцы политической культуры предыдущих периодов являлись основой возникновения движений протеста и создания программ политической оппозиции. Задача сохранения ценностей была важным составным компонентом образа польской интеллигенции. Модели организации общественной жизни и рожденные в данной среде идеи неоднократно способствовали переменам, реформированию государства.

Политическая культура польского общества во времена Польской Народной Республики формировалась под влиянием двух существенных групп факторов. Во-первых, это были образцы, унаследованные из прошлого, как уже упоминалось ранее, содержавшие ряд прочно усвоенных плюралистических традиций. Во-вторых, политическая культура формировалась и менялась под влиянием политической системы *реального социализма*, характеризовавшегося моноцентризмом. Сутью данной системы было исключение или, по меньшей мере, ограничение существования институциональных альтернативных структур. Это означало ведение политики, своего рода, регламентации возможности существования различных организационных структур. А именно – вело к сокращению возможности создания партий и других политических организаций, или даже квази-политических, которые бы создавали конкурентные по отношению к доминирующей модели программы. Социальное поведение регулировалось единым центром политического

руководства, фактически не контролируемым обществом. Г.А. Алмонд, анализируя предпосылки формирования политической культуры в охваченных системой *реального социализма* странах Центральной и Восточной Европы, утверждал, что правление, и можно добавить – прежде всего, руководство коммунистических партий, старалось «установить организационную монополию и монополию средств массовой информации ... идеологический конформизм поощрялся, а отклонения строго наказывались. Местная и соседская общественности подлежали надзору партийных активистов»⁸. Данная краткая характеристика функционирования моноцентрических систем *реального социализма* четко передает суть их воздействия на общество. Осуществляемые в рамках такой системы попытки преобразования политической культуры обычно имеют только частичный результат. Исследуя явление политической культуры, необходимо помнить, что значительную роль играет опыт прошлого. Изначальная, сформированная в течение многих лет система ориентаций и мировосприятия сохранится в какой-либо форме, и в определенной степени в течение какого-либо периода сможет сопротивляться попыткам преобразования, возможно, уступит им либо частично, либо поверхностно. «...Как бы ни были масштабны усилия и репрессивная структура, – верно заметил Г.А. Алмонд, – какими бы ни были монополистскими и убедительными средствами информации и привлекательной система стимулов, политическая культура будет акцентировать внимание на серьезных ограничениях изменений структур и поведения, исходя из того, что ключевые модели будут иметь тенденции к сохранению в значительной степени и в течение значительного периода времени»⁹. Адекватным примером, подтверждающим обоснованность тезисов Г.А. Алмонда, является процесс формирования политической культуры общества в Польше в период ПНР. Невозможно в нескольких словах охарактеризовать период, составивший около половины века (с 1945 по 1989 годы), однако можно выделить несколько специфических свойств, общих для политической культуры различных групп польского народа в период *реального социализма*. Одним из них является диморфизм политической культуры, заключающийся в восприятии различных норм и ценностей, регулирующих сферу публичной и частной жизни. Образцы, формируемые моноцентрической политической системой, были заимствованы во внешнюю, публичную и – можно сказать – декларативную сферу жизни общества. В то же время, частная, семейная и локальная сферы были подвластны совершенно иным правилам. Там часто сохранялись

⁸ G.A. Almond, *Communism and Political Culture Theory*, “Comparative Politics” 1983, vol. 15, № 2, с. 127.

⁹ Там же.

модели политической культуры прошлого¹⁰. Явление несоответствия между тем, что признано важным в публичной жизни, и обычно поддерживается в декларативном аспекте, и практическими моделями поведения в повседневной жизни, проявляется не только в моноцентрических системах, было неоднократно описано социологами политики. Однако диморфизм, заключающийся в различных типах реакции одних и тех же людей в зависимости от того, находятся ли они в *официальной* ситуации, или свободно выражают свое мнение по конкретному вопросу в семейном кругу или среди друзей, был усвоен нормами публичной жизни *реального социализма*. Это основывалось – как верно заметил Джордж Кеннан – на *культуре видимости*. Данную ситуацию периода, предвещающего падение Восточного блока, прекрасно охарактеризовал Ральф Дарендорф. Он утверждал, что лишь немного людей в восьмидесятые годы верило в государственную идеологию, но «*ее все еще изучали в школах, а миллионы людей день за днем выставлялись на кислотный дождь стареющего новояза*»¹¹. Реальные механизмы повседневной жизни были на самом деле более прозаичны. Под идеологическим фасадом великого коллективизма, создаваемым моноцентрической системой в Польше, развивался малый коллективизм, межличностная проблематика. Другими словами, воплощение в реальности коллективизма, распространяемого официальными партийными и государственными структурами, встречало фактический барьер в виде личных схем, связей и сложного сплетения неформальных зависимостей. Явление создания соединенных сильными непосредственными и личными связями микроструктур присутствовало как в находящихся под угрозой репрессий неформальных группах политической оппозиции, так и в самих политических элитах.

Отношение многих граждан к распространяемому официальными государственными структурами социализму было многогранным и характеризовалось в том числе:

- негативной оценкой практики функционирования *реального социализма* в стране,
- негативной коннотацией понятия *социализм* и терминологии, шаблонно определяющей понятие *социалистический*,
- убеждением в необходимости перестройки социализма либо масштабных системных реформ,

и в то же время восприятием ряда ценностей, привнесенных доктриной социализма и популяризованных моноцентрической политической системой¹².

¹⁰ J. Garlicki, *The Political Culture of Polish Society...*, с. 175.

¹¹ R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Warszawa 1991, с. 22.

¹² J. Garlicki, *The Political Culture of Polish Society...*, с. 176.

Во время формирования системы общественных организаций, существующих в эпоху ПНР, в действительности была нарушена моноцентрическая модель. В отдельные периоды создавались различные молодежные и общественные организации, которые не полностью реализовали принципы моноцентрической системы. Они создавали возможности, хотя бы потенциальные, к активным действиям для людей, не отождествляющих себя с социалистической системой. Все время в меньшей или большей мере действовали различные организации, клубы и общества, связанные с Католической церковью. Сами структуры Костела были активны в общественных вопросах, нередко даже в политических.

Таким образом, модели политической культуры только поверхностно остались в Польше времен членства в Восточном блоке, где доминировали принципы деятельности и структуры моноцентрической системы. Все это время сильно было влияние моделей, сформированных в предыдущих исторических периодах.

Во время существующей в Польше в период 1945-89 гг. моноцентрической системы, в частности – в семидесятые и восьмидесятые годы – значительная часть населения представляла именно тип политической культуры подчинения и участия. Ограничивающие, или даже исключаящие активное участие в политической деятельности барьеры имели тогда как объективный, так и субъективный характер. Среди объективных преград можно назвать, к примеру, отсутствие возможности ведения оппозиционной деятельности, или регламентированную возможность создания разного рода организаций. Часть населения имела, помимо этого, была убеждена в том, что активная деятельность в рамках существующей системы не лишена смысла. Другая часть сознательно отказывалась от осуществления какой-либо общественной деятельности, замыкаясь в кругу семьи и близких.

Трансформация политической системы и политическая культура поляков

Период поворота и начало процесса системной трансформации в Польше – это также интересный в исследовательском аспекте момент преобразований политической культуры. Одним из наиболее существенных событий, ускоривших осуществление системных реформ в Польше, была волна общественных протестов в августе 1980 года и создание профсоюза, по названию, а общественного движения, по сути – «*Солидарность*». Рабочие забастовки, имевшие место вначале восьмидесятых годов – это очередная волна протестов в послевоенной Польше. Ее обусловил ряд факторов. К ним можно

отнести отсутствие доверия к коммунистическому правлению, а также усталость части общества от системы, основанной на обещаниях светлого будущего и всеобщей справедливости, однако неэффективной в экономическом плане. Именно отсутствие экономической эффективности особенно явно ощутило на себе население во второй половине семидесятых годов, когда после периода роста потребления вначале декады стало ощущаться явное торможение и сокращение шансов удовлетворения возрастающих запросов, усиленное также снижением конъюнктуры в странах Западной Европы. Непосредственные причины протестов, это, с одной стороны, ухудшение материальных условий жизни, а с другой – все более раздражающие общественность ограничения свободы слова и свободы выражения взглядов и вероисповедания. Общественные протесты, в которых принимали участие различные и многочисленные группы общества, были выражением политической культуры. В значительной степени у их основания находились модели из прошлого. Они выражали настроения значительной части общества, не желавшего уже подчиняться той форме правления, которая не отвечала его запросам, потребностям и сформированным культурным моделям.

Не лишним было бы упомянуть, что также политическая культура правящих элит не составляла монолита. Можно констатировать реформаторские стремления части элит. Это проявилось, например, в неоднородном отношении аппарата власти и партийного аппарата к протестам. Существенным определителем взглядов и культуры политических групп, связанных с моноцентрической властью, можно признать тот факт, что каждый третий член правящей партии стал членом реформаторского общественного движения *Солидарность*.

События августа 1980 года наряду с тезисом о достойной жизни, символизировали протест против ограничений и деградации моноцентрической системы. Они внесли в традиции польской политической культуры гуманитарные ценности: «*достоинства, уважение к партнеру, самодостаточность, выход за пределы коллективных требований*»¹³.

Системные изменения и преобразования в политической культуре, спровоцированные августовскими протестами, были пресечены введением в конце 1981 года военного положения. Следовательно, были *заморожены* трансформации, которые возобновились через некоторое время вместе с позитивными для процесса перемен преобразованиями в международном окружении Польши, прежде всего, в Восточной Европе, а именно – Советском Союзе.

¹³ К.В. Janowski, *Kultura polityczna Polaków u progu XXI wieku*, [в:] К.В. Janowski (ред.), *Kultura polityczna Polaków*, Toruń 2010, с. 22.

На рубеже 1988 и 1989 годов в кругах правящей элиты в Польше сформировалась концепция проведения переговоров между правящей стороной и действующими нелегально, но все еще активными группами политической оппозиции. В результате, после предварительных консультаций в начале 1989 года были проведены переговоры за Круглым столом, где встретились представители партийно-правящей стороны и оппозиционных групп, прежде всего – *Солидарности*. Необходимо подчеркнуть также участие представителей иерархии Католического костела в Польше в инициировании и самом проведении переговоров за Круглым столом. Это активное участие Костела в общественных делах является также характерной чертой польской политической культуры. Переговоры за Круглым столом принесли повторную легализацию *Солидарности*, выборы, к участию в которых, правда, в ограниченной степени, были допущены группы до той поры нелегальной оппозиции, и устранение монополии партии и государства в СМИ. Данные события, бесспорно, являлись переломным моментом в процессе системных реформ в Польше. Консенсуальный стиль политической культуры преобладал над конфронтационным стилем. Начался процесс системной трансформации.

Плюрализм политической культуры, и перемены моделей поведения и типов активности граждан в Третьей Речи Посполитой

Парламентские выборы, состоявшиеся в июне 1989 года, предопределили направление дальнейших реформ в Польше. Они привели к формированию первого в Польше, после Второй мировой войны, некоммунистического правительства. Во время выборов были созданы гражданские комитеты. Они выражали политические взгляды и ориентации тех партий, которые не имели своего выражения и своих представителей в существующих до этого времени партиях (коммунистическая партия, партия рабочих и партия ремесленников). Потом начали формироваться новые группы, трансформирующиеся в партии. Когда в 1991 году были проведены первые свободные парламентские выборы в Польше, свои избирательные списки представило около шестидесяти партий и формирований. В Сейм РП по результатам выборов прошли депутаты из 29 избирательных списков, которые в дальнейшем в нижней палате создали 17 парламентских клубов (фракций). Это очень красноречивые доказательства политического плюрализма польского общества, а также проявление политической культуры, характерной чертой которой в течение нескольких веков в Польше является раздробленность политической сцены.

Воссоздание плюралистической модели польской политической сцены привело к большей гражданской активности населения. Стали динамично формироваться новые модели участия в политической жизни демократического общества. Более широкие круги населения принимали позиции, которые можно отнести к типу политической культуры участия. Однако постепенно активность поляков начала концентрироваться на экономических вопросах. Для одних профессиональная активность или ведение предпринимательской деятельности стали главной целью жизни, давая шансы материального роста. Другие, вследствие реформы экономической системы и изменяющихся экономических условий, были вынуждены защищать уже достигнутый ими экономический уровень. Ключевой ценностью, определяющей цели коллективной активности, стала идея экономического роста. Часть населения до определенной степени даже не совсем сознательно восприняла эту идею. Проблемы, связанные со сферой экономического уровня жизни и работой, а также – являющимся их продолжением – потреблением, поглотили энергию населения. Это привело к ограничению его публичной активности. Вначале девяностых годов у народа начало трансформироваться сознание того, что важно и ценно в жизни. Традиционно в Польше важным элементом считалась семья. Однако теперь выше стали цениться профессиональная карьера, личная экономическая ситуация, а меньшее значение стали уделять вопросам, касающимся общества в целом и политическим свободам¹⁴.

Интересные данные об определенных аспектах политической культуры поляков представляют результаты регулярно проводимых исследований. Их источником могут быть, например, опросы, систематические осуществляемые Центром исследований общественного мнения (CBOS). Важными и побуждающими к размышлениям являются результаты, касающиеся, по меньшей мере, пяти ключевых вопросов для анализа динамики политической культуры польского общества: доверия к политическим организациям и удовлетворения способом функционирования демократии (оценочно-эмоциональный компонент политической культуры)¹⁵, отношения к демокра-

¹⁴ J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2004, с. 177.

¹⁵ Согласно определению, сформулированному Я. Гарлицким, можно выделить **четыре компонента** политической культуры. Она состоит из: 1) интереса к политике, знаний о ней и понимания политических фактов (**когнитивный компонент**); 2) ценностей признанных и желаемых, касающихся политической системы и механизмов функционирования ее организаций (**аксиологический компонент**); 3) оценки политических явлений и отношения к политическим организациям (**оценочно-эмоциональный компонент**); 4) признанных моделей поведения в сфере политики и проверенных типов политической деятельности (**поведенческий компонент**). Определение поли-

тии и политическим предпочтениям (аксиологический компонент), а также политического участия (поведенческий компонент).

Существенным показателем состояния политической культуры общества, в частности – отношения населения к системе как целому, равно как и к тому, что называется иницилирующими объектами, является уровень доверия к политическим организациям в данной системе. Важно то, кому доверяет население, какие институты имеют, по его мнению, авторитет, равно как и то, какой уровень доверия к организациям и институтам, другими словами, существуют ли субъекты, вызывающие больше доверия, чем сомнений относительно характера и пользы их деятельности. Иногда вопрос доверия можно рассматривать в символических категориях. Ведь некоторые институты становятся в сознании общества символами государственного существования, независимости или национальной идентификации.

После 1989 года начали происходить изменения в доверии поляков к политическим институтам. В первый период процесса системной трансформации возросло доверие к Сейму, незначительно, но явно сократилось доверие к Римско-католическому Костелу – институту, имеющему высокий уровень доверия в условиях моноцентрической системы. Появился ряд новых формаций. Одним из важнейших событий стало создание верхней палаты польского парламента – Сената. Доверие к Сенату изначально было также высоко. 1998–2001 годы приносят, однако, снижение оценок деятельности обеих палат парламента.

В конце 1998 года количество поляков, положительно оценивающих Сейм, превышало 40%, и было немногим больше группы граждан, формулирующих негативную оценку. В начале 2003 года три четверти участников опроса оценило Сейм негативно, и только четверть выставила ему хорошие оценки. Данная тенденция усугубляется. Аналогично ситуация выглядит с Сенатом, но разрыв между негативными и позитивными оценками не так велик. Наблюдение за явлениями сферы политической культуры в Польше позволяет, однако, утверждать, что это не неотвратимый процесс. Это скорее эффект утомления населения от конфликтов между политическими группами, ведущимися в парламенте, а также разногласий и расколов в правительственных коалициях. Население не только невысоко оценивает деятельность обеих палат, в особенности – нижней, но критично подходит к представляющим его депутатам. Одной из причин этого были выявление многих несоответствий и афер. Народ сейчас имеет возможность следить за деятельностью

тической культуры, расширяющее подход Г.А. Алмонда и Д.Б. Пауэлла аксиологическим компонентом (то есть признанные ценности) и поведенческим компонентом (поведение и политическая деятельность), автор разработал и опубликовал в книге: J. Garlicki, *Kultura polityczna młodzieży studenckiej*, Warszawa 1991, с. 26–30.

График 1. Отношение к деятельности Сейма.

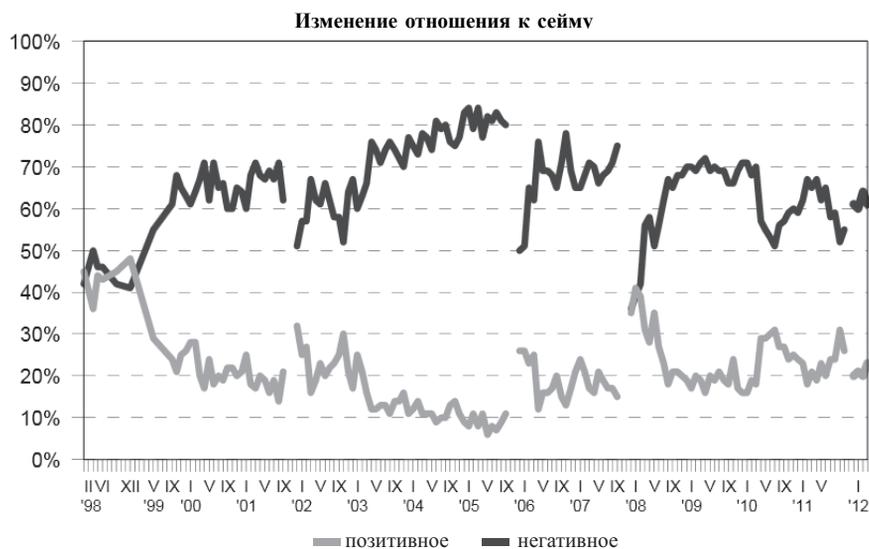
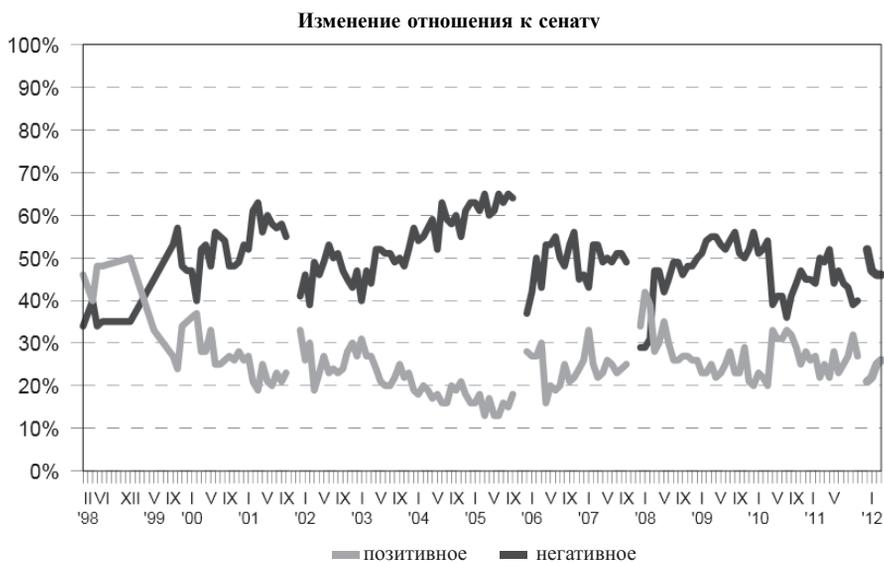


График 2. Отношение к деятельности Сената.



Источник: *Oceny instytucji publicznych*, komunikat CBOS, Warszawa 2012.

парламентариев с помощью средств массовой информации и ставит высокие требования к стандартам их работы. Оба явления – это важные и позитивные элементы формирующейся в условиях системной трансформации гражданской политической культуры. Можно также утверждать, что критическая оценка реального функционирования парламента находила основание в том, что можно назвать недостатком некоторых механизмов действия представительских органов, или шире – стандартами политической культуры части правящей элиты, не отвечающими требованиям развитой парламентской демократии. Такой рост негативных оценок – явление, имеющее временный характер, но все же тенденция не изменится за короткий отрезок времени, в частности без проявления каких-либо четких сигналов, свидетельствующих об изменениях в самых объектах политики, поддаваемых оценке. Необходимо также упомянуть, что системные реформы в Польше способствовали сильному пробуждению личных запросов, равно как и высоких ожиданий относительно функциональности системы и прозрачности демократических механизмов. Это, впрочем, очередные проявления перемен, которые могут позитивно повлиять на развитие гражданской политической культуры и укрепление в ней компонента участия. Однако, после позитивных эмоций, принесенных свободными выборами, и существованием плюралистического представительства в парламенте, пришел период выставления оценок, причем, по строгим критериям. Негативные оценки работы парламента не являются хорошей основой формирования социального капитала, базирующегося на доверии. Тем более, если к этому добавить то, что поляки скорее не оказывают друг другу доверия, не ощущают влияния на общественные вопросы и сомневаются в том, что государственная власть стремится к реализации их интересов.

Впрочем, критицизм охватил не только обе палаты польского парламента. Доверием не пользуются и политические партии, профсоюзы и правительство.

Представленные данные позволяют утверждать, что почти всеобщим доверием пользуются организации, осуществляющие благотворительную деятельность. Чаще всего поляки называют Большой оркестр праздничной помощи, которая не является официальной структурой, а общественным движением, работающим раз в год с целью проведения сбора денег на важные благотворительные цели. Высоко в иерархии общественного доверия находятся также Польский Красный Крест и Каритас, а далее армия. Доверие имеет также Римско-католическая Церковь, но уровень значительно снизился со времен моноцентрической системы государства.

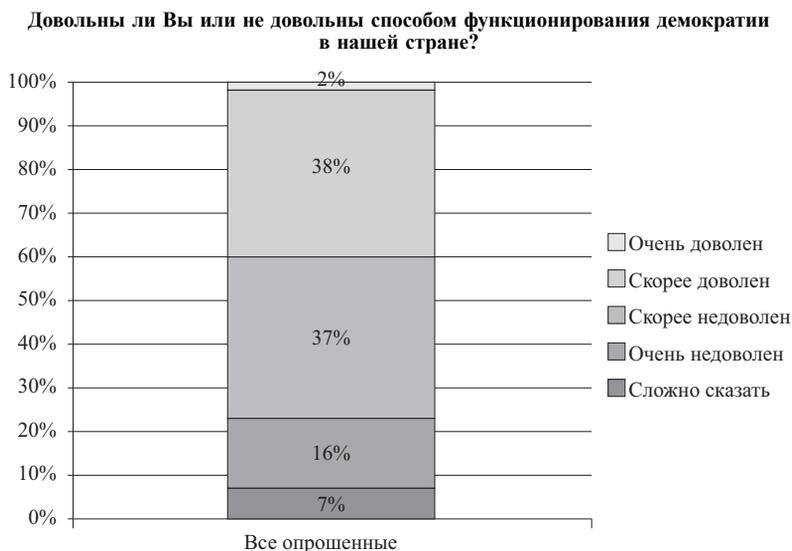
В течение длительного времени поляки были недовольны способом, функционирования демократии в Польше. Относительно хорошо она воспринималась в 1996–1998 годы, но все время есть недовольные.

Таблица 1. Доверие к общественным организациям.

| Организации/объединения институты | Доверяете ли Вы или не доверяете перечисленным организациям? | | | | | | |
|--|---|----------------|-------------------|-------------------|-----------------------|---------------------|----------------|
| | Абсолютно доверяю | Скорее доверяю | Доверие – в общем | Скорее не доверяю | Решительно не доверяю | Недоверие – в общем | Сложно сказать |
| | В процентах | | | | | | |
| Большой оркестр праздничной помощи | 48 | 41 | 89 | 5 | 2 | 7 | 4 |
| Польский Красный Крест | 22 | 59 | 81 | 7 | 3 | 10 | 10 |
| Каритас | 29 | 51 | 80 | 9 | 4 | 13 | 7 |
| Армия | 17 | 56 | 74 | 11 | 4 | 15 | 11 |
| Харцерство | 16 | 54 | 70 | 7 | 2 | 9 | 21 |
| Римская Католическая Церковь | 24 | 46 | 69 | 17 | 9 | 26 | 5 |
| Полиция | 8 | 57 | 65 | 20 | 8 | 28 | 7 |
| Омбудсмен (Уполномоченный по правам человека в Польше) | 10 | 49 | 60 | 11 | 5 | 16 | 24 |
| Органы местного самоуправления города/гмины | 6 | 52 | 58 | 23 | 7 | 31 | 11 |
| Европейский Союз | 7 | 51 | 58 | 19 | 7 | 26 | 16 |
| НАТО | 8 | 48 | 57 | 15 | 5 | 20 | 23 |
| ООН | 9 | 48 | 57 | 13 | 4 | 17 | 26 |
| Институт национальной памяти | 12 | 43 | 55 | 15 | 7 | 22 | 23 |
| Суды | 5 | 40 | 45 | 31 | 13 | 44 | 11 |
| Чиновники органов государственной власти | 2 | 43 | 45 | 30 | 12 | 41 | 14 |
| Телевидение | 3 | 41 | 44 | 38 | 11 | 49 | 8 |
| Правительство | 2 | 37 | 39 | 32 | 17 | 49 | 12 |
| Крупные предприятия | 2 | 33 | 35 | 26 | 9 | 35 | 30 |
| Газеты | 2 | 32 | 34 | 40 | 15 | 55 | 11 |
| Другие Церкви | 3 | 27 | 30 | 30 | 11 | 41 | 29 |
| Профсоюзы | 2 | 27 | 29 | 26 | 10 | 36 | 35 |
| Сейм и Сенат | 1 | 28 | 29 | 37 | 19 | 55 | 15 |
| Политические партии | 1 | 19 | 20 | 41 | 25 | 65 | 15 |

Источник: *Zaufanie społeczne*, komunikat CBOS, Warszawa 2012.

График 3. Уровень восприятия поляками функционирования демократии.



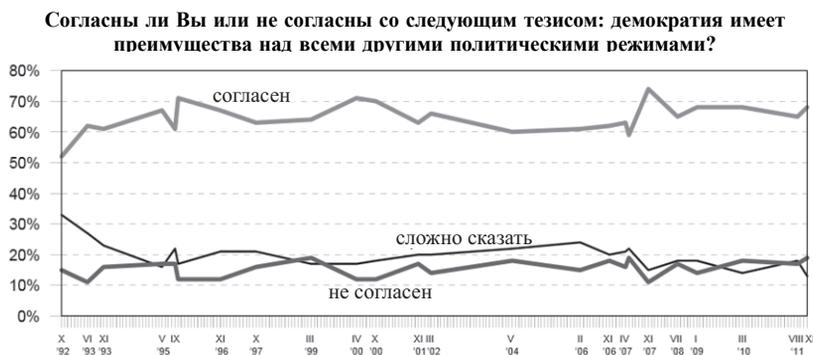
Источник: *Afiliacje polityczne sprzed roku 1989 a stosunek do przemian ustrojowych i poczucie wpływu na sprawy publiczne*, komunikat CBOS, Warszawa 2012.

В 2012 году более половины респондентов (53%) утверждали, что недовольны способом функционирования демократии в Польше. Стоит задать вопрос, являются ли эти данные показателем фактического, хотя и до определенной степени, скрытого, отсутствия одобрения демократического строя? Или скорее это «всего лишь» показатель отсутствия согласия с качеством правления и политическими элитами, являющегося явлением, характерным для многих европейских государств? Полезными в поиске ответа на данные вопросы являются данные, касающиеся того, лучше ли жить при нынешней системе, прежде всего, оценка демократии как системы реализации власти.

Две трети поляков убеждены, что в Третьей Речи Посполитой жить лучше, чем при предыдущей системе. Если же речь идет о фундаментальном вопросе отношения к демократии как форме правления, то – правда – мнения до определенной степени меняются, но практически в течение всего периода существования в Польше демократической системы, большинство граждан убеждены в превосходстве демократии над другими политическими режимами.

Последние исследования показали, что более двух третей поляков убеждены в том, что демократия имеет преимущество над другими формами правления. Следовательно, можно утверждать, что в рамках компонента политической культуры, определяемого как аксиологический, довольно распространена положительная оценка демократической системы.

График 4. Динамика оценки демократии как системы реализации власти.



Источник: *Opinie o demokracji po wyborach parlamentarnych*, komunikat CBOS, Warszawa 2011.

Политические предпочтения – результаты исследований и трех последних парламентских выборов указывают на перемещение политической ориентации населения в направлении правых сил. Однако это происходит в сфере политики и идейных деклараций, в то время, как по отношению к функциям государства неизменно сильны ориентации, которые можно назвать социальными. Народ желает сохранения и даже расширения социальных функций государства и привязан к его роли опекуна. Следовательно, нет большой уверенности в том, что перемещение вправо останется надолго, оно скорее имеет декларативный характер. Анализируя общественное мнение по различным вопросам, которые касаются системных решений, и просматривая программы двух доминирующих на польской сцене политических партий правой или правоцентристской направленности (т.е. Гражданской платформы и Права и справедливости), можно сделать вывод, что присутствует явление достаточно длительной неоднородности в ориентациях, как общества, так и политиков, выражающейся в различной трактовке идейно-политической и социально-экономической сфер.

Политическое участие – существенный определитель поведенческого компонента политической культуры общества – сформировалось на достаточно невысоком уровне, если его оценивать сквозь призму явки на выборах (хотя в последнее время можно заметить определенную мобилизацию части электората, например, на парламентских выборах в 2007 году). По результатам исследований можно констатировать, что 60–70% заявляет о том, что участвует в выборах, но часть не делает этого постоянно. Это модель периодического участия, что углубляет и так эпизодический характер такой формы политической активности. Но форм участия много. В Польше создано много

общественных организаций – NGOs [англ.]. Здесь участие – что важно для формирования гражданского общества – растет. Согласно исследованиям, обычно от 20 до 25 процентов поляков декларировало, что участвует в деятельности общественных организаций. В 2012 году данный показатель вырос до 32%. На основании представленных данных можно утверждать, что сфера такой активности, возможно, еще не очень широка, но все-таки имеет явную тенденцию к расширению.

Наибольшие показатели роста касаются участия в обществах, действующих в сфере образования, благотворительных и религиозных организациях. В течение последних четырех лет группа людей, принимающих участие в деятельности трех или более организаций, увеличилась с 4% до 8%. Если данная тенденция сохранится, это будет свидетельствовать о развитии гражданского общества благодаря движениям, обществам и организациям, формирующимся снизу. Это также стало бы доказательством более широкого распространения типа политической культуры участия (активистской). Стоит также добавить, что среди молодежи в последнее время повысилась популярность различного рода общественных организаций (NGOs). Чаще всего это организации, действующие в таких сферах, как образование (аналогично данным опросов, проведенных среди взрослых поляков), социальная помощь, здравоохранение и экология. Это еще один признак перемен происходящих в политической культуре польского общества.

Рассматривая вопрос в общем, в период системной трансформации в политической культуре поляков снова доминирующей стала модель подчинения и участия. Это не означает, что не произошло никаких перемен по сравнению с периодом *реального социализма*. Изменилось – как было представлено – очень многое. Сегодня барьером активного участия в политической жизни не является структура организаций моноцентрической системы. Нынешняя политическая система демократичная и плюралистическая. Препятствием же является рост заинтересованности и вовлеченности населения в экономическую сферу жизни. Произошло также своего рода разочарование части народа в механизмах демократии. В небольшой степени возросло ощущение влияния на политические решения. Многообразие партий привело скорее к сложностям в изучении их программ и в осуществлении выбора занятыми повседневными делами поляками. Результатом влияния данных явлений является переменность электората и перемещение поддержки избирателей с одной партии на другую. Однако, можно заметить распространение проявлений активистской политической культуры. Об этом свидетельствует рост участия в деятельности общественных организаций.

Таблица 2. Участие поляков в общественных организациях.

| В Польше существуют различные возможности общественной деятельности. Посвящаете ли Вы свое свободное время деятельности в какой-либо организации, обществе, движении, клубе или фонде? Речь идет об участии в работе в данной/данных организации/ий, а не только о принадлежности к ней. | Процент положительных ответов из общего количества респондентов | | | | | | | | | |
|--|---|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--|--|
| | II 1998 | XII 1999 | I 2002 | I 2004 | I 2006 | I 2008 | I 2010 | I 2012 | | |
| Организации, действующие в сфере образования, просвещения, например родительский комитет, родительский совет, школьный фонд, фонд ВУЗа, Общество просвещения | 4,5 | 5,5 | 3,2 | 4,2 | 4,8 | 4,8 | 8,0 | 6,9 | | |
| Благотворительные организации, действующие для нуждающихся детей | 1,2 | 2,9 | 1,0 | 2,4 | 3,5 | 2,4 | 5,1 | 5,6 | | |
| Религиозные, церковные организации, движения, общины | 3,6 | 3,9 | 2,0 | 3,9 | 3,4 | 2,8 | 4,5 | 5,4 | | |
| Благотворительные организации, действующие для нуждающихся людей – пожилых, бедных, бездомных, больных, с особыми потребностями, жертв стихийных бедствий, войн и т. п. | 1,5 | 2,8 | 1,3 | 2,4 | 2,1 | 2,4 | 4,0 | 4,8 | | |
| Спортивные организации (союзы, клубы и общества) | 2,2 | 3,1 | 2,7 | 4,8 | 3,5 | 2,8 | 5,8 | 4,0 | | |
| Общества, союзы дачников, животноводов, растениеводов, рыболовов, охотников | 2,4 | 3,1 | 1,8 | 2,9 | 2,5 | 1,6 | 3,3 | 4,0 | | |
| Добровольные подразделения пожарной охраны, Добровольные отряды горной спасательной службы и т. п. | 3,0 | 2,0 | 3,0 | 2,2 | 3,4 | 1,4 | 2,7 | 3,2 | | |
| Художественные организации, общества, напр. хор, оркестр, танцевальный или театральный коллектив | 0,9 | 1,8 | 0,9 | 1,9 | 1,6 | 0,8 | 2,6 | 2,9 | | |
| Профессиональные союзы | 3,2 | 4,8 | 3,3 | 3,8 | 3,9 | 3,2 | 2,1 | 2,8 | | |
| Молодежные организации, напр. харцерство, молодежные клубы, студенческие союзы и общества | 1,5 | 2,0 | 2,1 | 2,3 | 2,3 | 1,8 | 3,2 | 2,7 | | |
| Организации пенсионеров, клубы для пожилых людей | 1,4 | 1,4 | 1,2 | 1,8 | 1,8 | 1,2 | 1,8 | 2,6 | | |
| Самуправления районов, кварталов, напр. советы жильцов, домашние комитеты | 1,0 | 1,2 | 0,3 | 1,0 | 1,2 | 0,9 | 1,6 | 2,3 | | |
| Комитеты, занимающиеся решением какого-либо конкретного вопроса (напр., паркинга), группы протеста | 0,5 | 1,2 | 0,3 | 0,4 | 1,0 | 0,4 | 1,3 | 1,7 | | |

| | | | | | | | | |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Организации взаимопомощи, напр. общества лиц с ограниченными физическими возможностями, одиноких отцов, анонимных алкоголиков, безработных | 0,6 | 1,1 | 0,4 | 1,0 | 1,3 | 0,8 | 2,5 | 1,6 |
| Организации, деятельность которых связана с защитой окружающей среды | 0,9 | 1,5 | 0,3 | 1,2 | 1,8 | 0,9 | 1,5 | 1,6 |
| Профессиональные общества и самоуправления | 0,7 | 0,8 | 0,5 | 0,9 | 0,5 | 0,5 | 1,0 | 1,6 |
| Общества по защите животных | 1,1 | 1,1 | 0,7 | 0,8 | 1,6 | 0,3 | 2,3 | 1,5 |
| Научные общества | 0,6 | 1,4 | 0,8 | 1,4 | 1,2 | 0,5 | 2,3 | 1,4 |
| Территориальные (гминные) самоуправления | 1,1 | 1,3 | 0,2 | 1,1 | 0,9 | 0,8 | 1,1 | 1,4 |
| Организации, поддерживающие учреждения здравоохранения | 0,7 | 1,2 | 0,6 | 0,8 | 1,5 | 0,9 | 1,7 | 1,2 |
| Организации фронтовиков, ветеранов, жертв войны | 1,4 | 1,3 | 0,9 | 1,4 | 1,2 | 1,0 | 0,6 | 1,2 |
| Рабочие советы | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,8 | 1,1 | 0,4 | 0,6 | 1,2 |
| Общества дружбы с другими странами, народами | 0,1 | 0,7 | 0,1 | 0,7 | 0,6 | 0,4 | 1,1 | 1,1 |
| Политические партии и общества | 0,3 | 0,8 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,4 | 0,7 | 1,1 |
| Туристические организации, общества | 1,6 | 2,0 | 0,6 | 1,3 | 0,9 | 1,1 | 1,7 | 1,0 |
| Женские организации, напр. кружки сельских хозяек | 1,0 | 1,5 | 0,8 | 1,2 | 0,8 | 1,0 | 0,8 | 1,0 |
| Общества любителей города, региона, напр. занимающиеся защитой историко-культурных и архитектурных памятников, развитием региональной культуры | 0,7 | 0,8 | 0,4 | 0,6 | 0,8 | 1,0 | 1,9 | 0,9 |
| Общества, клубы коллекционеров, по интересам | 0,5 | 0,7 | 0,7 | 1,2 | 0,7 | 1,0 | 1,5 | 0,7 |
| Органы самоуправления воеводства, повята | - | 0,4 | 0,1 | 0,5 | 0,2 | 0,7 | 0,7 | 0,5 |
| Другие организации, общества, движения, клубы или фонды | 0,2 | 0,9 | 0,2 | 0,3 | 0,9 | 1,7 | 1,4 | 1,7 |

Источник: *Aktywność społeczna w organizacjach obywatelskich*, komunikat CBOS, Warszawa 2012.

Политическая культура – тенденции и перспективы

Для оценки перспектив трансформации политической культуры необходимо учесть развитие Интернета и новых возможностей политического общения, или даже политического участия при использовании новых СМИ. Интересно также сопоставление политической культуры пользователей Интернета и общества в целом. Осуществление такого анализа возможно благодаря результатам ряда исследований¹⁶. Собранные данные позволяют сформулировать следующий вывод: польские Интернет пользователи являются более активной группой не только в различных сферах повседневной жизни, но больше, чем население в целом, интересуются политикой. Уровень заинтересованности часто меняется, можно сказать – колеблется. Необходимо констатировать оживление во время избирательных кампаний. В период между кампаниями заинтересованность политикой ослабевает. Чрезмерное количество импульсов новых СМИ вызывает апатию. Исследования показывают, активность партий, избирательных штабов и отдельных кандидатов в новых СМИ растет, но это совсем не означает улучшения качества коммуникации. У них отсутствует профессионализм. Штабы не осознают совпадения каналов информации. Дискуссия на политические темы также в Интернете, если до нее вообще доходит, часто аналогично другим средствам массовой информации, касается не столько важных вопросов, сколько тех, которые хорошо «продаются». Можно заметить своего рода аутизм избирательных штабов. Большинство из них теряет своеобразное преимущество Интернета, коим является интерактивность и возможность свободной дискуссии. Сообщения партий в новых СМИ напоминают монолог. Все эти обстоятельства отнюдь не способствуют привлечению пользователей Интернета к политике и дебатам на ее тему.

Существенным фактором, который мог бы поддержать формирование консолидированной демократии и политической культуры участия, является капитал общественного и политического доверия. О капитале политического доверия, в действительности, сложно говорить. Большинство пользователей Интернета, аналогично тому, как это формируется в обществе, не доверяет политическим партиям. Также невысок уровень доверия к большинству

¹⁶ Источником являются исследования, проведенные Институтом Политических наук Варшавского университета в 2010–2011 годах. 1/Исследование *Политическая культура поляков в Интернете в президентской избирательной кампании 2010 года*, проведено он-лайн анкетирование (CAWI) 10–14 июня 2010 года среди 720 совершеннолетних польских пользователей Интернета. 2/Исследование *Политическая культура польских пользователей Интернета*, проведено он-лайн анкетирование (CAWI). 27 сентября–5 октября 2011 года среди 757 респондентов со всей страны.

политических организаций. Вдобавок можно констатировать тенденцию снижения уровня. Сокращается группа людей, доверяющих главным организациям системы. Можно дискутировать, является ли отсутствие доверия к государственным органам власти негативным явлением и тревожным сигналом, как сказал бы, например, Петр Штомпка¹⁷, или, как пишут, к примеру, Гирт Букерт и Стивен Ван де Валле¹⁸, что это проявление здоровой гражданской реакции, которая предотвращает авторитарные наклонности правящей элиты и способствует функционированию общественного контроля. Тем не менее, нет предпосылок для утверждения – по меньшей мере – в области политики, что формируется капитал доверия. Тенденция снижения уровня доверия является свидетельством потери легитимности правящих групп. Уменьшается также восприятие обществом в целом и польских пользователей Интернета в частности, способа функционирования демократии. Причиной этого, очевидно, являются острые политические конфликты с одной стороны, и структурная прогнозируемость польской политической сцены – с другой. Процент удовлетворенных реальной формой демократии сокращается, но это еще не свидетельствует об отсутствии легитимности политической системы, сформированной в Польше, но свидетельствует об убеждении в том, что многое необходимо изменить, исправить.

Характеризуя тенденции в аспекте поведенческого компонента политической культуры, необходимо констатировать, что уровень политического участия в среде пользователей Интернета не растет, а даже можно заметить признаки снижения активности. Хотя большая группа пользователей Интернета использует этот ресурс для поиска информации о политике, но это осуществляется слишком «лениво», малоактивно. Снижается процент людей, использующих более широкий спектр Интернет источников. Сокращается также количество людей, использующих Интернет для распространения информации на политические темы. Одновременно с ростом критики способа функционирования системы можно отмечается тенденция к радикализации мнения на тему нетрадиционных форм участия. Растет как среди населения в целом, так и пользователей Интернета в частности, количество людей склонных принять различные формы протестов. Можно утверждать, что в дальнейшем последует повышение склонности участия в них. Ярким

¹⁷ P. Sztompka, *Zaufanie, nieufność i dwa paradoksy demokracji*, [в:] P. Sztompka, P. Kucia (ред.) *Socjologia. Lektury*, Kraków 2005, с. 401–402.

¹⁸ G. Bouckaert, и S. Van de Walle, *Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of Good Governance: Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators*, “International Review of Administrative Sciences” 2003, vol. 69, № 3, с. 329 и далее. Авторы утверждают: «низкий уровень доверия часто воспринимается как выражение здорового демократического отношения, в то время, как высокий уровень доверия может облегчить формирование репрессивного режима».

и эффективным тому примером была волна протестов против подписания Польшей договора АСТА (Международного соглашения по борьбе с контрафактной продукцией). Данное событие вызвало протесты многих групп пользователей Интернета, а проходившие потом дебаты были признаны частью пользователей Интернета неискренними, представляющими собой скорее прием пропаганды, чем попытку ведения реального диалога¹⁹.

Рассматривая перспективы политической культуры и коммуникации необходимо заметить, что возможности, создаваемые новыми медиа, сегодня огромны и будут еще больше. Возникают все новые и новые формы, инструменты коммуникации в медиа. Можно дискутировать, успеют ли воспользоваться этими возможностями политики и простые граждане. Проведенные анализы применения Интернета в избирательных кампаниях для диалога между различными субъектами, участия в политике приводят к выводу, что в Польше сфера политики еще не достигла уровня развития новых СМИ. Как элиты, так и остальные пользователи Интернета, пока экспериментируют с применением новых СМИ. В коммуникации элит с избирателями через Интернет в большинстве случаев недостает профессионализма и это не только в техническом аспекте, но также и в содержании, сути. Граждане, использующие Интернет, в свою очередь, в большей мере не убеждены в том, что могут стать создателями и передавать политическую информацию, применяя новые масс-медиа. Интернет не предопределяет в Польше результаты выборов. Активность в этой сфере – что усвоили политики – необходима, но это все еще не является доминирующим средством, первоочередным в политическом диалоге. Оно воспринимается в нашей стране как дополнительное средство коммуникации.

Заключение

В политической культуре польского общества появилось два новых явления, имеющих свои позитивные и негативные стороны. Определенные ценности и модели поведения являются факторами, стимулирующими системные реформы и способствующими формированию консолидированной демократии, а другие воздействуют деструктивно. На примере доверия к государственным институтам и организациям можно сказать, что изменения в политической культуре присутствовали в аспекте аксиологического и оценочно-эмоционального компонентов. Возросли требования населения

¹⁹ См. J. Garlicki, D. Mider, *Wykorzystanie Internetu w komunikowaniu politycznym elit z wyborcami*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 25, c. 203–204.

к политикам, и повысился критицизм в их оценке. Это может быть фактором, способствующим повышению качества демократии. Временно определенный кризис социального доверия коснулся польского парламентаризма. Это негативная сторона происходящих процессов. Однако, это не означает, что польское общество отбросило плюралистическую демократию и ее механизмы. Невысоко оценивается, в свою очередь, значительная часть политических элит, которые – по мнению многих граждан – не соответствуют стандартам развитой парламентской демократии.

Возрастает роль новых СМИ в политической коммуникации, это станет фактором влияния на политическую культуру. Новые возможности потенциально должны способствовать процессам совершенствования способа функционирования демократической системы хотя бы путем стимулирования общественных дебатов. В настоящее время более вероятно что широкое использование Интернета в области политики и развития политической культуры будет осуществляться по сценарию, под названием *технореализм*²⁰. Это значит, что люди активные в разных сферах общественной жизни, в том числе в области политики, и в то же время пользующиеся Интернетом, будут иметь больше возможности, как для получения, так и создания информации на политические темы. В людях мало активных и не интересующихся политикой, возможности Интернета не пробудят интерес к данной сфере общественной жизни и участия в ней. Кроме того, все еще значительная часть населения не пользуется Интернетом. Ее можно назвать группой цифровой маргинализации. Для них возможности политической информации и политического участия, которые предлагают новые медиа – это все еще утопия.

РЕЗЮМЕ

Текст посвящен политической культуре польского общества после 1989 г. Чтобы раскрыть ее специфику, в работе представлены исторические модели политической культуры польского общества периода Первой Речи Посполитой, а также времен ПНР. На фоне исторической перспективы формулируется следующий тезис: после 1989 г. в политической культуре польского общества появились новые существенные явления. Определенные ценности и модели поведения являются факторами, стимулирующими системные реформы и способствующими формированию консолидированной демократии, однако некоторые действуют деструктивно. На примере доверия к государственным институтам и организациям можно сказать,

²⁰ Ср. A.G. Wilhelm, *Democracy in the Digital Age. Challenges to Political Life in Cyberspace*, Нью-Йорк–Лондон 2000, с. 14 и сл.

что изменения в политической культуре произошли в плоскости аксиологического и оценочно-эмоционального компонентов. Возросли требования населения к политикам, а также повысился уровень критицизма в их оценке. Это может стать фактором, стимулирующим повышение качества демократии. Временно определенный кризис общественного доверия коснулся польского парламентаризма. Это негативная сторона происходящих процессов. Однако, это не означает, что польское общество отбросило плюралистическую демократию и ее механизмы. Невысоко оценивается, в свою очередь, значительная часть политических элит, которые – по мнению многих граждан – не соответствуют стандартам развитой парламентской демократии.

Возрастает роль новых СМИ в политической коммуникации и это станет фактором влияния на политическую культуру. Новые возможности потенциально должны способствовать процессам совершенствования способа функционирования демократической системы хотя бы путем поощрения общественных дебатов. В настоящее время, более вероятно, что использование Интернета в области политики и политической культуры будет осуществляться по сценарию, под названием *технореализм*²¹. Люди активные в разных сферах общественной жизни, в том числе, в сфере политики, пользующиеся Интернетом, будут иметь больше возможностей, как для получения, так и создания информации на политические темы. В людях мало активных и не интересующихся политикой, возможности Интернета не пробуждают интерес к данной сфере общественной жизни и участия в ней. Кроме того, все еще значительная часть населения не пользуется Интернетом. Ее можно назвать группой цифровой маргинализации. Для них возможности политической информации и политического участия, создаваемые новыми медиа, – это утопия.

Jan Garlicki

POLITICAL CULTURE OF THE POLISH SOCIETY

The text is devoted to the political culture of the Polish society after 1989. To show its specificity, the historic models of the political culture of the Polish society were referred to: both from the period of the First Republic of Poland and from the time of the People's Republic of Poland. From the historic perspective a thesis is put forward that new significant phenomena emerged in the political culture of the Polish society after 1989. Certain values and behaviour models stimulate reforms of the system and favour the shaping of consolidated democracy, while others have a dysfunctional impact. On the example of trust in public institutions it may be stated that changes in the political culture took place within the axiological and the evaluative-affective components. The citizens' expectations towards politicians rose and their criticism in assessing them increased. This

²¹ Cp. A.G. Wilhelm, *Democracy in the Digital Age. Challenges to Political Life in Cyberspace*, Нью-Йорк–Лондон 2000, с. 14 и сл.

might be a factor stimulating the improvement of the quality of democracy. For some time, a certain crisis of public confidence could be seen in the Polish parliamentary system. This is the more negative side of the ongoing processes. This does not mean, however, that the Polish society rejects pluralist democracy with its mechanisms. A huge part of the political elites is negatively assessed. In the opinion of many citizens they do not fulfill the standards required by the well-developed parliamentary democracy.

The role of the new media in political communication is increasing and this will be a factor influencing the political culture. New opportunities should potentially favour the processes of improving the functioning of the democratic system, e.g. by stimulating the public debate. At the moment, however, it is more likely that the increasing use of the Internet in the field of politics as well as the development of the political culture will follow the scenario called *technorealism*. The people who are active in a variety of domains of social life, involving the field of politics, and who use the Internet will have greater and better opportunities to both obtain and create the information concerning politics. The people who are not very active and who are not interested in politics will not be encouraged by the Internet either to get interested in this field of social life or to participate therein. Besides, a considerable group of citizens still does not use the Internet. It may be called a group of digital marginalization. For them the opportunities of political information and participation provided by the new media are still Utopia.

KEY WORDS: *Poland, political culture, dynamics, society*

Библиография

- G.A. Almond, *Communism and Political Culture Theory*, "Comparative Politics" 1983, vol. 15, № 2.
- G. Bouckaert, и S. Van de Walle, *Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of Good Governance: Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators*, "International Review of Administrative Sciences" 2003, vol. 69, № 3.
- R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Warszawa 1991.
- J. Garlicki, *Kultura polityczna młodzieży studenckiej*, Warszawa 1991.
- J. Garlicki, *Traditions and Dynamics in the Political Culture of Polish Society*, [в:] J. Błuszkowski, S. Sulowski (ред.), *Dilemmas of Polish Transformation*, Warsaw 2010.
- J. Garlicki, *The Political Culture of Polish Society*, [в:] S. Sulowski (ред.), *The Political System of Poland*, Warsaw 2007.
- J. Garlicki, D. Mider, *Wykorzystanie Internetu w komunikowaniu politycznym elit z wyborcami*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 25.

- J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2004.
- K.B. Janowski, *Kultura polityczna Polaków u progu XXI wieku*, [B:] K.B. Janowski (red.), *Kultura polityczna Polaków*, Toruń 2010.
- C. Offe, *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodnioniemieckie*, Warszawa–Kraków 1999.
- R. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Kraków 1996.
- J. Siemieński, *Konstytucja 3 Maja 1791 jako wyraz polskiej kultury politycznej. Odczyt wygłoszony na uroczystym obchodzie rocznicy 3 Maja w UW*, wyd. „Koła Prawników” studentów UW, Warszawa 1916.
- P. Sztompka, *Zaufanie, nieufność i dwa paradoksy demokracji*, [B:] P. Sztompka, P. Kucia (red.) *Socjologia. Lektury*, Kraków 2005.
- A.G. Wilhelm, *Democracy in the Digital Age. Challenges to Political Life in Cyberspace*, Нью-Йорк–Лондон 2000.
- M. Ziółkowski, *Cztery funkcje pamięci społecznej (przypadek Polski)*, [B:] A. Kodera, K. Z. Sowa (red.), *Los i wybór. Dziedzictwo i perspektywy społeczeństwa polskiego*. Pamiętnik XI Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego, Rzeszów 2003.

Даниэль Мидер

Участие поляков в общественно-политической жизни – структура и тенденции

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

участие в политической деятельности, социология политики, политическое участие с использованием агрессии, политическое участие без применения агрессии, легитимность политической системы, демократия

STUDIA I ANALIZY

Профессиональная оценка структуры и тенденций политической вовлеченности поляков требует многовекторного подхода, дающего возможность определения максимально возможного количества аспектов, равно как синтетического, т.е. сфокусированного на ключевых элементах существования и развития демократии. Такую возможность анализа дает наиболее популярное течение в исследовании политического участия – подход политического действия (*Political Action Approach*)¹. Он сформировался в шестидесятые годы XX века в американской политологии и был связан с бихевиоризмом, в частности, с работами Сиднея Вербы и его исследовательской группы. Подход политической деятельности – в наиболее упрощенной интерпретации – концентрируется на наблюдении за повторяемыми характерными для данной политической культуры моделями поведения, направленными на достижение

¹ Наряду с **подходом политического действия** в политологии функционируют (однако, на вторых ролях) **институциональный подход** (*Institutional Approach*) и **проблемный подход** (*Problems Approach*). **Институциональный подход** фокусируется на исследовании политической активности индивидуума в институтах, таких как место работы, профсоюз, религиозные организации и другие добровольные объединения, группы соседей. В свою очередь, **проблемный подход** обращается к исследованию вопросов, проблем, потребностей, мотивирующих индивидуума к осуществлению деятельности, оказывающей влияние на политику. Более детальная информация по данной теме: Н.Е. Brady, *Political Participation*, [в:] J.P. Robinson, P.R. Shaver, L.S. Wrightsman (ред.), *Measures of Social Psychological Attitudes*, т. 2, San Diego 1999, с. 742–796.

влияния на политический процесс, и их анализе. К таким моделям, именуемым формами политического участия (участия в общественно-политической жизни), относят участие в голосовании и референдумах, подпись петиций, участие в политических демонстрациях и забастовках, организацию бойкотов и прочее. Репертуар форм активности, равно как и частота, дифференцирован даже в «старых» демократических государствах², и является важным индикатором уровня легитимности демократической системы и формы гражданского общества, а также определяет специфику политической культуры данного государства.

Понятие политического участия имеет большой потенциал, который особенно удачно охарактеризовал Ян В. Ван Дет. Он утверждает, что это понятие устремлено «к теории всего» (в оригинале – *towards theory of everything*)³. Политическое участие – это понятие-зонтик (в оригинале – *umbrella-concept*). Оно объединяет многочисленные несопоставимые действия, общим знаменателем которых является то, что они должны влиять на политику⁴. Как ни парадоксально, но это является аналитическим преимуществом данного понятия, так как легитимизирует случайный выбор исследователем действий, которые он квалифицирует как политическое участие, руководствуясь потребностью решения определенного исследовательского вопроса. Анализ структур и течений можно осуществлять путем указания форм политического участия, имеющих ключевое значение для демократической системы, как ее консолидации, так и деkonsолидации, другими словами, имеющих наибольший потенциал сохранения социального порядка либо способствования его разрушению. Это имеет настолько существенное значение, что интенсивность и вид участия граждан в политической жизни рассматривается современной политологией все чаще в контексте легитим-

² Сравнительные исследования разнообразия форм политического участия впервые были проведены Саймоном Х. Барнсом и Максом Каасе в работе, которую сегодня с уверенностью можно назвать классической: *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, С.Н. Barnes, М. Kaase (ред.), London 1979. На значительные различия репертуара и частоты осуществляемых форм политического участия указывает также Дитер Нолен: D. Nohlen, *Political Participation in New and Old Democracies*, [в:] R.L. Pintor, М. Gratschew (ред.), *Voter Turnout Since 1945. A Global Report*, Stockholm 2002.

³ J.W. van Deth, *Studying Political Participation: Towards Theory of Everything?*, реферат, подготовленный на симпозиум, организованный European Consortium for Political Research, *Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation and Participation via new ICTs*, Grenoble, 6–11.04.2001.

⁴ S.P. Huntington, J.M. Nelson, *No Easy Choice. Political Participation in Developing Countries*, Cambridge 1976, с. 14.

ности политической системы⁵. Именно такие ключевые сферы политической активности идентифицирует американский политолог, преподаватель Гарвардского университета Пиппа Норрис.

В первую очередь она называет активность избирателей (*voting turnout*), включающую участие граждан в выборах разного уровня и референдумах. Второй ключевой сферой участия, согласно П. Норрис, является гражданская активность (*civic activism*). Автор включает сюда членство в организациях третьего сектора (экологических, благотворительных, относящихся к сфере искусства, музыки, образования, увлечений, профессиональных, спортивных, религиозных, а также членство в профсоюзах и политических партиях). Вышеупомянутые два типа активности обобщенно определяются в литературе по данному вопросу термином **традиционного политического участия**, причем «традиционный» означает согласный с правилами, юридическими и культурными нормами. Третья сфера активности связана с протестом (*protest activism*), к ней можно отнести такие акты, как участие в мирных демонстрациях, присоединение к бойкотам, нелегальным забастовкам, подпись петиций, захват зданий и фабрик, а также терроризм⁶. Действия данного типа определяются в литературе по данному вопросу термином **нетрадиционного политического участия**. Это понятие в политологический дискурс ввели Макс Каасе и Алан Марш, определяя его как деятельность, несоответствующую правовым и/или общепринятым культурным нормам, регулируют политическое участие в данной политической системе⁷.

В рамках деятельности связанной с протестом, автор выделяет два существенных подвида: а) политическое участие без применения силы, и б) политическое участие с применением силы. Такого типа деление все чаще появляется в литературе, подчеркивается ключевое значение таких форм влияния на политику, как терроризм, убийства, похищения людей и бомбардировка⁸. Определенные П. Норрис сферы деятельности, ключевые в контексте поддержания демократического строя, определили структуру данной статьи.

⁵ J.A. Booth, M.A. Seligson, *Political Legitimacy and Participation in Costa Rica: Evidence in Arena Shopping*, „Political Science Quarterly” 2005, № 58 (4), с. 537–550.

⁶ P. Norris, *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*, Cambridge 2002, с. 188–212.

⁷ M. Kaase, A. Marsh, *Political Action. A Theoretical Perspective*, [в:] *Political Action...*, с. 41.

⁸ P. Norris, *Democratic Phoenix...*, с. 190–191. Более детальная информация по теме: D. Mider, *Partycypacja polityczna w Internecie. Studium politologiczne*, Warszawa 2008, с. 169–188.

Структура и тенденции традиционного участия поляков в политической жизни

В литературе по данному вопросу, высокая интенсивность участия граждан в традиционных формах политического участия эмпирически обусловлена высоким уровнем легитимности демократической системы⁹. В статье проанализированы две ключевые формы участия в политике:

- а) активность избирателей, охватывающая участие граждан в выборах и референдумах, а также,
- б) гражданское участие, в рамках которого выделяют членство в организациях третьего сектора и политических партиях.

Активность избирателей

Участие в выборах рассматривается как составной принцип демократической системы, что особенно подчеркивается в классической правовой концепции демократии Роберта Алана Даля¹⁰. Участие во всеобщих выборах является наиболее ярким показателем легитимности политической системы, ведь массовое отсутствие активности избирателей либо поддержка антисистемных объединений представляет собой важный сигнал пониженного или снижающегося уровня легитимности власти.

Интенсивность участия в выборах поляков вызывает тревогу. В парламентских выборах принимает участие около половины избирателей, а порой и того меньше; явка на выборы в течение двадцати лет существования Третьей Речи Посполитой постепенно, но систематически снижается. Исключением стали парламентские выборы 2007 года, в которых явка составила 53,9%, что стало лучшим показателем с 1989 года. Однако данные выборы проводились в условиях сильной политической поляризации негативного характера. Разделение было обусловлено, прежде всего, стилем осуществляемой предвыборной кампании. Это была негативная кампания с использованием несущественных вопросов и проблем. Она сосредоточилась на

⁹ См.: K. Newton, *Social and Political Trust in Established Democracies*, [в:] P. Norris (ред.), *Critical Citizens: Global Support For Democratic Government*, Oxford 1999, с. 185; P. Norris, *Conclusions: The Growth of Critical Citizens and its Consequences*, [в:] P. Norris (ред.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford 1999, с. 258–264.

¹⁰ Признание выборов основополагающей чертой демократии можно найти уже в наиболее ранних публикациях Р.А. Даля (R.A. Dahl, *A Preface To Democratic Theory*, Chicago 1956). Автор верен своим убеждениям в течение всей своей научной карьеры и представляет их также в новейших, наиболее зрелых работах (R.A. Dahl, *On Political Equality*, New Haven 2006).

вопросах имиджа. Подобные негативные предвыборные кампании имеют значительное влияние на общественное мнение и неблагоприятно влияют на восприятие существующих социополитических разделов, особенно, когда на политической арене доминируют два субъекта¹¹. Внимание СМИ во время предвыборной кампании 2007 года сфокусировалось на соревновании между двумя потенциально наиболее крупными политическими конкурентами: Гражданской платформе и Праве и справедливости¹². Атмосфера кампании и результаты выборов склонили политических публицистов говорить о двух Польшах в контексте социально-политического разделения польского общества, с одной стороны – консервативная традиционная Польша, которая идентифицирует себя с Правом и справедливостью (PiS); с другой стороны – либеральная Польша – современная и проевропейская, которая ассоциируется с Гражданской платформой (PO)¹³. Несколько большее, но все еще недостаточное участие можно наблюдать во время президентских выборов в Польше. Явка избирателей на первых трех выборах составила немногим выше 60%, но в последних двух существенно сократилась – в 2005 году она составила 49,8%, а в 2010 – 54,9%. Граждане пренебрегают также возможностью высказывать свое мнение непосредственно, т.е. путем референдума. Референдум о всеобщем предоставлении права собственности гражданам и референдум о приватизации государственного имущества, проведенные в 1996 году, заинтересовали менее трети избирателей. В свою очередь, конституционный референдум 1997 года не привлек к урнам даже половины избирателей – свою волю высказало тогда всего 42,9% граждан. Лучший результат в плане явки отмечен на референдуме о вступлении в Европейский Союз в 2003 году – свои голоса отдало 58,9% избирателей. Однако данный результат совсем не импонирует на фоне европейских демократических государств. В аналогичных референдумах в Ирландии явка составила 71%, Норвегии – 89%, Дании – 90%, Финляндии – 74%, Швеции – 83%, Австрии –

¹¹ S. Trzeciak, *Kampania wyborcza. Strategia sukcesu*, Poznań 2005, с. 199; M. Żmigrodzki, Ł. Wojciechowski, *Polityczna reklama negatywna w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSEI” 2011, № 1 (1), с. 101–117.

¹² M. Borowicz, *Analiza negatywnej reklamy wyborczej na przykładzie kampanii PO przeciwko PiS w 2007 roku*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2008, XVI (1), с. 219–229. Атмосферу кампании идеально иллюстрирует предвыборная реклама и лозунги. К примеру, Гражданская платформа выпустила серию видеороликов «Обманули», «Презрение, агрессия», «Правит PiS, а полякам стыдно», а также пародии предвыборного ролика PiS под названием «Договор». Менее значимые участники предвыборной кампании отметили данную негативную атмосферу и постарались повернуть ее в свою пользу (напр., Польская крестьянская партия (PSL) выдвинула лозунг «PSL = НОРМАЛЬНО», «Взаимопонимание служит людям», а левые и демократы «Мудрое правление вместо глупых войн»).

¹³ См. напр.: M. Janicki, W. Władyka, *Dwie Polski*, „Polityka”, 2007.11.03, № 2627, с. 26–30.

82%, на Мальте отмечен рекорд для референдумов о вступлении в ЕС – 91%. Не в лучшем свете Польша выглядит на фоне стран бывшего Восточного блока. Она опередила всего три государства региона, оказалась выше Венгрии (45,5%), Словакии (52%) и Чехии (55%). Однако отстала от Словении – 60%, Литвы – 63%, Эстонии – 67% и Латвии – 72,5%. Еще хуже ситуация выглядит на местном уровне, зачастую явка недостаточна для признания референдума состоявшимся; в прессе нередко появляются сообщения на данную тему. Низкой активности граждан сопутствует невысокая инициативность правящих сил – отсутствуют попытки системного пробуждения традиционного политического участия, прежде всего, в выборах и референдумах.

Тенденции участия польских граждан на выборах лучше всего проявляются в сравнительной перспективе – на фоне других демократических государств. Особое значение имеет сопоставление средних показателей участия на выборах стран Европейского Союза, государств бывшего Восточного блока и стран так называемого «нового» и «старого» ЕС.

Таблица 1. Средние показатели явки избирателей в парламентских и президентских выборах, а также выборах в Европейский парламент за 1989–2012 гг.

| | Парламентские выборы (1989–2012 гг.) | Президентские выборы (1989–2012 гг.) | Выборы в Европейский парламент (1989–2012 гг.) |
|--|--------------------------------------|--------------------------------------|--|
| Средний показатель явки избирателей в Польше | 49,3 | 57,7 | 22,7 |
| Средний показатель явки избирателей в государствах так называемого «старого» Европейского Союза ¹ | 75,2 | 74,7 | 51,8 |
| Средний показатель явки избирателей в государствах так называемого «нового» Европейского Союза ² | 58,9 | 59,0 | 28,3 |
| Средний показатель явки избирателей в 27 государствах Европейского Союза | 70,9 | 67,4 | 49,2 |
| Средний показатель явки избирателей в государствах бывшего Восточного блока | 62,3 | 69,9 | 27,5 |

¹ Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Голландия, Греция, Дания, Испания, Ирландия, Италия, Люксембург, Португалия, Финляндия, Франция и Швеция.

² Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чехия и Эстония.

Источник: Собственные расчеты на основании данных, предоставленных International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (<http://www.idea.int/>).

Сопоставление уровня участия поляков в выборах с уровнем участия в выборах в других странах оказывается, бесспорно, не в пользу Польши. В Польше средняя явка избирателей после 1989 года составляет всего 49,3%. Это несомненно низкий результат по сравнению со средним показателем во всех 27 государствах ЕС, где средний показатель составляет 70,9%. Подобная разница наблюдается на выборах в Европейский парламент – во всем Европейском Союзе к избирательным урнам пришло около половины избирателей (49,2%), в Польше – менее четверти (22,7%). Данные отличия еще более невыгодны, если сравнить средние данные по явке избирателей в Польше с показателями стран «старого» ЕС. Польша вписывается в невысокий уровень участия стран «нового» ЕС, однако и тут занимает последние строки (49,3% *versus* 58,9%). Средние результаты явки избирателей систематически представлены в таблице 1.

Польша представлена также не лучшим образом с точки зрения участия в выборах на фоне стран бывшего Восточного блока – она опережает только Эстонию (49,1%) и Литву (43,4%). Порадовать может тот факт, что первые места занимают государства с сильными авторитарными тенденциями и высокий уровень явки скорее является выражением культуры политического подчинения, чем демократического участия. Детально показатели средней явки на выборах по странам бывшего Восточного блока представлено в таблице 2.

Необходимо также рассмотреть тенденции политического участия после 1989 года. Среди 27 государств – членов ЕС можно проследить незначительное, но статистически существенное снижение уровня участия избирателей в парламентских выборах за последнюю четверть века, то есть с 1989 года ($R^2 = 0,23$; $p < 0,05$)¹⁴. Снижение в большей мере касается стран «старого» ЕС ($R^2 = 0,27$; $p < 0,05$), чем «нового» ($R^2 = 0,13$; $p < 0,05$). Данная негативная тенденция относится также и к Польше (однако, было проведено слишком мало выборов, чтобы можно было применить правильно анализ регрессии, но все же ориентировочно приведем результат – $R^2 = 0,1$; $P < 0,05$). Тенденцию к снижению сейчас можно констатировать повсеместно в Европейском Союзе и на данном уровне существуют попытки предпринять определенные меры¹⁵.

¹⁴ Здесь применен линейный регрессионный анализ. Собственные расчеты на основании данных, предоставленных International Institute for Democracy and Electoral Assistance (<http://www.idea.int/>, 01.02.2013).

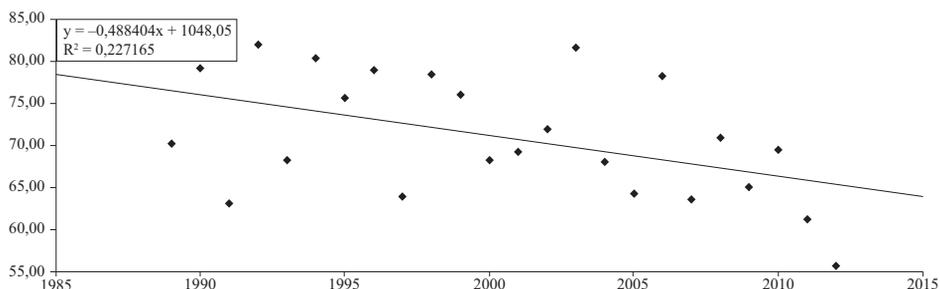
¹⁵ Например, по распоряжению Совета Европы Филипп К. Шмиттер и Александр Х. Трехсель предложили изменения в функционировании современных демократических государств, одной из целей которых была бы активизация избирателей. P.C. Schmitter, A.H. Trechsel, *The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms, A Green Paper for the Council of Europe*, <http://www.thefutureofrepresentativedemocracy.org/files/pdf/resources/schmitterthefutureofDemocracyinEurope.pdf>, 2004, с. 86–118.

Таблица 2. Явка избирателей на парламентских выборах в странах бывшего Восточного блока (в 1989–2012 годы).

| Государства | Средний показатель явки на парламентских выборах 1989-2013 гг. |
|---------------|--|
| Таджикистан | 90,5 |
| Узбекистан | 89,6 |
| Туркменистан | 86,9 |
| Словакия | 78,0 |
| Чехия | 75,3 |
| Беларусь | 71,4 |
| Латвия | 71,4 |
| Казахстан | 68,9 |
| Украина | 67,6 |
| Молдавия | 67,2 |
| Грузия | 63,9 |
| Россия | 59,5 |
| Румыния | 59,0 |
| Армения | 56,9 |
| Венгрия | 56,8 |
| Азербайджан | 56,0 |
| Киргизстан | 51,4 |
| Польша | 49,3 |
| Эстония | 49,1 |
| Литва | 43,4 |

Источник: Собственная разработка на основании данных, предоставленных International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (<http://www.idea.int/>).

График 1. Линия регрессии, представляющая тенденцию явки на выборах в 27 государствах Европейского Союза (1989–2012 гг.).



Источник: Собственная разработка на основании данных, предоставленных International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA, <http://www.idea.int/>).

Существенным вопросом для характеристики структуры участия в выборах является стабильность моделей поведения избирателя. Отсутствие колебаний в количестве и видах участников выборов является гарантией стабильности демократии. К сожалению, в данной сфере участие польских граждан оставляет желать лучшего. Данные Польского национального центра избирательных исследований (PGSW) раскрывают заметную нестабильность¹⁶. Польские граждане проявляют значительную непоследовательность в контексте избирательного участия – приблизительно для трети из них явка на всеобщих выборах не имеет постоянного характера – они не принимают участия во всех выборах. Избирательная стабильность в Польше существенно ниже, чем в странах «нового» ЕС, как заключает Миколай Чесник на основании данных, полученных благодаря проекту *Comparative Study of Electoral Systems*¹⁷. М. Чесник сопоставил идущие по порядку выборы в Польше за 1997–2007 гг., констатируя значительный уровень нестабильности участия поляков в выборах. Около 25–30% граждан переходит между выборами от голосования к неявке либо наоборот¹⁸. Нестабильность на выборах является имманентным свойством польской политической культуры. Углубленный анализ лабильности избирателей проводят М. Чесник, Павел Гжеляк и Михал Котнаровски, утверждая, что голосующие нестабильно граждане находятся в аспекте социодемографических и психологических характеристик «на полпути» между голосующими стабильно гражданами и последовательно не голосующими избирателями. Единственными (хоть и не слишком сильными) отличительными чертами данной группы являются центристские политические взгляды, умеренный популизм в экономической сфере, а также – если они голосуют – с большой вероятностью отдадут голос победителю¹⁹.

Социодемографическая структура голосующих и не голосующих избирателей, а также детерминанты участия аналогичны в Польше и странах ЕС. Схожи также различия явки на выборах между полами: мужчины голосуют более охотно, чем женщины, а разница существенна, поскольку превышает максимальную стандартную погрешность. Также в контексте зависимости голосования от возраста Польша проявляет сходство с государствами ЕС – более молодое и более старшее поколения голосуют с меньшей активностью, чем среднее. Польское общество в контексте участия на выборах подтверж-

¹⁶ Польский национальный центр исследований выборов, <http://www.isppan.waw.pl/subpage/pgsw/index.html>, 2013.

¹⁷ М. CzeŃnik, *Partycypacja wyborcza Polaków, Instytut Spraw Publicznych*, в: <http://www.isp.org.pl/files/20145849250174351001263374709.pdf>, 2007, с. 10–12.

¹⁸ Там же, с. 13–15.

¹⁹ М. CzeŃnik, P. Grzelak, M. Kotnarowski, *Niestabilność uczestnictwa wyborczego w Polsce*, [в:] М. CzeŃnik, *Niestabilność wyborcza w Polsce*, Warszawa 2010, с. 13–40.

дает также хорошо подкрепленную эмпирически гипотезу социоэкономического статуса индивида (*SES – socioeconomic status* или *SERL – socioeconomic resource status*), предполагающую, что чем выше его образование и доходы, тем больше вероятность его участия в общественно-политической жизни, в том числе голосовании. По данным Польского национального центра исследований выборов (PGSW), заметны существенные отличия между людьми со средним образованием (явка на выборах не превышает в среднем 50%) и людьми, имеющими высшее образование, (участие постоянно составляет более 75%). Необходимо подчеркнуть, что активность поляков на выборах имеет региональные различия, которые совпадают с картой раздела Речи Посполитой XIX века. Наивысшее участие в выборах следует констатировать на бывшей австрийской территории, а самая невысокая явка зафиксирована на землях, захваченных некогда Россией и вновь обретенных в 1945 году. Тип населенного пункта также играет заметную роль в участии поляков в выборах – значительно большее участие в выборах проявляют жители городов, в отличие от представителей сельского населения. Аналогичные тенденции уже давно были замечены в демократических странах всего мира²⁰.

Приведенные выше данные иллюстрируют существование явления политической апатии в ключевой сфере демократической жизни – выборах и референдумах. Отсутствие интереса более половины польских избирателей к участию на выборах, последовательное поведение наиболее многочисленной польской партии – «партии не голосующих» можно объяснять рядом факторов. Прежде всего, здесь просматривается сильный польский анти-институционализм, обусловленный историческими традициями. Формирование моделей активности поляков началось уже в Первой Речи Посполитой. В наиболее широком понимании в данный период приобретают очертания две противоречивые формулы поведения. С одной стороны, это образец инструментального подхода к политике не во имя пользы общества, а для реализации собственных эгоистичных целей. Именно тогда появились применяемые до сих пор в сфере социальной активности негативные ярлыки, означающие доминирование личной выгоды или интересов узкой группы над интересами общества, такие как «авантюризм», «эгоизм», «отступничество», «Тарговица». С другой стороны, Первая Речь Посполитая предоставила образцы культуры прямой демократии; они формировались в дворянском сословии, а также – хоть сильно контролируемые землевладельцами – в сословии крестьян и мещан. Польша охотно заимствовала также элементы прямой демократии Западной Европы – отсюда к нам при-

²⁰ P.A. Sorokin, C.C. Zimmerman, *Principles of rural-urban sociology*, New York 1929.

шел институт конфедерации и «каптуровых сеймиков». Не без влияния на формирование политической культуры осталась парламентская практика Второй Речи Посполитой, приведшая к упадку института Сейма, а в результате – к частичному упадку института выборов. Источники негативного, вызывающего политическую апатию влияния можно найти также в новейшей истории – в Польской Народной Республике. Народный референдум 1946 года и первые выборы в Законодательный Сейм, проведенные годом позже, были сфальсифицированы. Вызывает подозрение в манипуляциях высокая явка на выборах в Сейм в период ПНР. В среднем она составляла с 1952 по 1985 гг. 94,4%²¹. Безусловно, не без влияния остаются современные явления – разочарование в политике, вызванное низкой политической культурой польской элиты, а также факт нахождения большей части польского общества за чертой бедности, равно как и небольшой процент населения с высшим образованием.

Гражданское участие

Гражданское участие принято понимать как один из ключевых элементов демократии; одна группа исследователей утверждает, что небольшое количество негосударственных организаций означает недостаточный уровень демократии, а большее их количество – демократию высшего уровня²². Данные организации формируют «мягкую» сферу демократии, являющуюся необходимым дополнением «жесткой» сферы – выборов и референдумов.

В литературе по данному вопросу провозглашается тезис о кризисе негосударственных организаций в современных демократических государствах, что впоследствии, может привести даже к падению демократических систем. Кризис третьего сектора и возможные негативные последствия для демократии безошибочно охарактеризовали в середине семидесятых годов двадцатого века Мишель Крозье, Сэмюэл Хантингтон и Джорджи Ватануки в работе *Кризис демократии*²³. Они подчеркивают, что у основания кризиса находится ослабление межличностных отношений вследствие повышенной вертикальной и горизонтальной мобильности индивидов и социальных

²¹ Комитет защиты рабочих оценивал, к примеру, явку на выборах 1980 года более, чем в 75–85%.

²² J. Paley, *Toward Anthropology of Democracy*, „Annual Review of Anthropology” 2002, № 31, с. 482.

²³ M.J. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York 1975.

групп. Аналогичные опасения высказал Ричард Стиверс, вводя понятия культуры цинизма²⁴.

Уровень участия поляков в организациях третьего сектора относительно невысокий согласно данным European Social Survey (ESS) за 2002–2010 гг. на фоне других государств ЕС. В общественных организациях работает всего 5,8% поляков, в то же время средний показатель европейских стран в два раза выше (13%)²⁵. Поляки чаще всего участвуют в общественной деятельности в организованных группах, приносящих непосредственную и немедленную пользу – в родительских комитетах, советах родителей и других организациях, действующих в сфере образования и просвещения. Несколько реже участвуют в союзах, клубах и спортивных обществах, благотворительных организациях, а также религиозных движениях и приходских общинах²⁶. Уровень последовательного, легального политического участия хорошо отражает членство граждан в политических партиях. Предоставленные ESS количественные данные по данному вопросу несколько ограничены в аспекте временных рамок (пять волн за 2002, 2004, 2006, 2008 и 2010 годы). Можно проследить постоянное, хотя и незначительное (и только немного выходящее за показатели максимальной погрешности) снижение количества активистов в сфере третьего сектора. Данная тенденция касается как Польши, так и остальных европейских стран, исследуемых в рамках ESS. В 2002 году 1,7% польских респондентов заявили о членстве в политических партиях, а в 2010 году – всего 0,7% опрошенных. Аналогичная тенденция снижения (в пределах следующих волн исследования) заметна в остальных европейских странах, принимающих участие в анализе – в 2002 году о членстве в политических партиях заявило 5,8% опрошенных, а в 2010 году – всего 4,2%²⁷. Польша существенно отличается по средним показателям от осталь-

²⁴ R. Stivers, *The Culture of Cynicism*, Oxford 1994.

²⁵ В рамках ESS осуществлены исследования пяти волн с 22 до 30 в следующих странах: Австрия, Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Голландия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Израиль, Исландия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Словакия, Словения, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швейцария, Швеция, Эстония. ESS Round 1-5: European Social Survey Round 5 Data (2002-2010). Data file edition 3.0, 4.1, 3.4, 3.3, 6.3. Norwegian Social Science Data Services, Norway – Data Archive and distributor of ESS data.

²⁶ *Активность поляков в общественных организациях в 1998-2010 гг.*, BS/16/2010, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_016_10.PDF, 2010.

²⁷ Следует заметить, что обе тенденции снижения, как для Польши (разница рассчитывалась для 2002 и 2010 года: $\chi^2(1, N = 1748) = 10,176$; $p \leq 0,01$), так и для всех европейских стран (расчет для 2002 и 2010 года: $\chi^2(1, N = 52339) = 250,527$; $p \leq 0,01$) статистически существенны согласно тесту степени совпадения между выборкой и популяцией хи-квадрат Карла Пирсона.

ных исследуемых в рамках ESS европейских стран. Тест степени совпадения между выборкой и популяцией хи-квадрат Карла Пирсона однозначно подтверждает, что разница статистически существенна²⁸. Поляки с меньшим энтузиазмом, чем другие европейцы, общаются с политиками. Средний заявленный показатель составляет всего 7,8% у поляков, в то же время для всех исследуемых в ESS – 13,7%.

Вышеуказанные заключения социологов и политологов касаются Польши в большей степени, чем государств Западной Европы. По сравнению с оппозиционным движением Солидарности настоящий период воспринимается как драматический коллапс кооперации и общественной самоорганизации. Гражданская и социальная активность в Польше мало популярна и имеет временный характер, охватывая меньшую часть общества, о чем свидетельствуют результаты эмпирических исследований. Польская активность довольно специфична на фоне западной активности, ее модели отличаются. В небольшой степени она основана на формальном сотрудничестве, при этом отсутствуют желание и умение структурированного и устойчивого взаимодействия²⁹.

О польском обществе говорят, используя ярлыки типа – *общество бездействия*, общество *социологического вакуума* или *культуры недоверия*, а это означает патологию социальных связей, что приводит к распространенной и обобщенной подозрительности по отношению к лицам и организациям. Это требует постоянного мониторинга и контроля их действий, опасаясь обмана, превышения власти, лжи, недобросовестности, заговоров и конспирации, и в результате ведет к исчезновению либо ослаблению общественных организаций на уровне, выходящем за пределы семьи³⁰. Особенно ощутимо отсутствие инфраструктуры соответствующих организаций, которые могут помочь удовлетворить потребности в участии. А также отсутствие позиций индивидуума, обуславливающих потребность активности, что чаще всего объясняется длительным периодом жизни поляков в управляемом свыше авторитарном обществе³¹.

²⁸ Получены следующие результаты теста: 2010 – $\chi^2(1, N = 1748) = 53,832; p \leq 0,01$; 2008 – $\chi^2(1, N = 1611) = 45,942; p \leq 0,01$; 2006 – $\chi^2(1, N = 1721) = 63,526; p \leq 0,01$; 2004 – $\chi^2(1, N = 1712) = 61,053; p \leq 0,01$; 2004 – $\chi^2(1, N = 2106) = 66,693; p \leq 0,01$.

²⁹ P. Gliński, *Trzeci sektor w Polsce. Dylematy aktywności*, [в:] M. Nowak, M. Nowosielski (ред.), *Czy społeczny bezruch? O społeczeństwie obywatelskim i aktywności we współczesnej Polsce*, Instytut Zachodni, Poznań 2006, с. 58; M. Nowak, M. Nowosielski, *Pytanie o społeczny bezruch*, [в:] M. Nowak, M. Nowosielski (ред.), *Czy społeczny bezruch...*, с. 14, 18.

³⁰ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, с. 316, 326.

³¹ J. Bartkowski, *Tradycje partycypacji w Polsce*, [в:] A. Olech (ред.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011, с. 44.

Структура и тенденции нетрадиционного участия поляков в общественно-политической жизни

Интенсивность и репертуар нетрадиционного политического участия является важным для поддержания политического порядка; это яркий показатель отсутствия функционирования традиционных каналов выражающих интересы граждан. Данное утверждение связано с уже классической гипотезой, сформулированной Морисом Дюверже: чем ниже легитимность политической системы и ее составных компонентов, таких как правительство, парламент и прочие институты власти, тем чаще граждане сопротивляются власти, тем более охотно прибегают к протестной деятельности, в том числе основывающейся на применении силы³².

Нетрадиционное участие в общественно-политической жизни без применения силы

Нетрадиционное участие в общественно-политической жизни вызвано малой интенсивностью формальных и установленных системой форм политического участия. Его образуют многочисленные разнообразные формы участия в политике: участие в политических демонстрациях (манifestациях, пикетах, маршах, вече, митингах, хэппенингах, флешмобах, политическом театре), общение с целью выражения политических взглядов либо оказания влияния на политику. Представление своих убеждений либо политических требований путем саркастического нарушения норм, согласно которым функционируют организации, проведение бойкота или участие в бойкоте лиц, политических, экономических, общественных организаций по политическим причинам, а также нарушение или препятствие работе организаций или социальных процессов с целью оказания влияния на политику.

Существует совсем немного эмпирических данных, полученных благодаря количественным исследованиям, касающимся нетрадиционного политического участия без применения силы. ESS предоставляет заявление об участии в легальных демонстрациях и бойкотах в течение последних 12 месяцев. Поляки менее активны в плане участия в демонстрациях на фоне других стран, принимающих участие в социологическом исследовании. Участие в демонстрациях подтвердило всего 1,5% опрошенных, в то время, как средний показатель европейских стран более чем в четыре раза выше, он составляет 6,5%. Аналогичные пропорции в заявленном участии в бой-

³² M. Duverger, *The Idea of Politics*, London 1966, с. 159.

котах – его подтвердило всего 4,3% поляков и 14% европейцев. Недостаточные количественные эмпирические данные в области исследований нетрадиционного политического участия можно восполнить анализом событий. Существенное значение для выражения мнения некоторых групп польского общества имеют регулярные манифестации. Одной из наиболее важных периодических демонстраций является ежегодный Марш Независимости, проводимый 11 ноября – в День Независимости – с 2010 г. Впервые он был организован националистическими силами – Всепольской молодежью и Национально радикальным лагерем, которые создали в 2011 году общество Марш независимости. Аналогичные Парады Независимости проходят с 2003 года в Гданьске и во Вроцлаве. Все чаще их целью является не только почтение восстановления независимости, но также и выражение недовольства действующей властью. Значительная огласка в СМИ сопутствует также периодически проводящимся манифестациям сексуальных меньшинств. В Варшаве данное мероприятие проводится ежегодно с 2005 года и называется Парадом Равенства; в Познани с 2004 г. организуется Марш Равенства как часть празднования Дней равенства и терпимости. Такой марш проводится также и в Кракове с 2004 года как Марш терпимости (с 2010 года именуемый Маршем равенства). Звучат протесты против дискриминации. Неизменно данным мероприятиям сопутствуют контрдемонстрации, такие как Марш для Жизни и Семьи (с 2006 года), который в 2012 году прошел в 40 городах Польши, являлся выражением приверженности к традиционным семейным ценностям. В свою очередь, в Познани в 2005 году была проведена насмешливая контрдемонстрационная акция Марш онанистов, участники которой в ироничном тоне требовали прав на усыновление детей онанистами и финансирования властями «Кампании против неведения», которая должна была просветить общество в том, что онанизм – такая же самая сексуальная ориентация, как и остальные. К периодическим манифестациям также относятся организованные велосипедистами акции – они призваны донести до сознания общества присутствие велосипедистов на дорогах, заявить о своих правах и потребностях. Еще одна цель – добиться реализации местных изменений организации движения, а также привлечения инвестиций в велосипедную инфраструктуру. Манифестации данного типа проходят, прежде всего, в Варшаве и Лодзи. Они именуются как «Критическая масса» (проводятся также как «Ночная критическая масса», «Туристическая масса» и «Повстанческая масса»), представляют собой проезд велосипедов по общественным дорогам согласно обозначенному маршруту. Обычно они насчитывают от нескольких сотен до нескольких тысяч участников. В Лодзи уже проведено 43 таких проезда с 2009 года, в Варшаве – несколько сотен с 2002 года. Аналогичные манифестации были организованы также в дру-

гих городах Польши: Ополе, Гожове-Великопольском, Люблине, Щецине, Вроцлаве, Радоме и более десяти других городов. Регулярно проходят в различных регионах Польши (в Варшаве, Ольштыне, Вроцлаве, Лодзи, Кракове, Познани и др.) с 2000 года в Международный женский день – 8 марта – демонстрации феминисток, называемые «Манифа». Здесь звучат протесты против дискриминации. «Манифы» проводились под такими лозунгами, как «Демократия без женщин – это пол демократии» (2001), «Наши тела, наша жизнь, наши права» (2003), «Лозунг произвольный, хотим быть свободны» (2008), «У всех команд – один обман» (2009), «Ясли, а не стадионы» (2010). Стоит упомянуть также о регулярных мероприятиях сепаратистского Движения автономии Силезии. С 2007 года ежегодно в Катовицах организуются Марши автономии Силезии. В них принимает участие от нескольких сотен до нескольких тысяч человек. Выдвигается требование автономии Верхней Силезии по образцу Германии или Испании. Существенное значение имеет высокий потенциал спонтанного, общественного протеста в Польше. Он проявился вначале 2012 года, когда польское общество остро отреагировало на *Международное торговое соглашение по борьбе с контрафактной продукцией (Anti-Counterfeiting Trade Agreement, АСТА)*. Протесты проходили в полутора десятках польских городов – Кракове, Вроцлаве, Тарнове, Быдгощи и др. В общем, в них приняло участие несколько десятков тысяч человек.

Слабым отголоском активности поляков в политической жизни являются также нетрадиционные действия, представляющие собой некую политическую шутку, цель которых – высмеять негативные и патологические явления, характерные для польской политики. Первой партией шутки Польской Республики после 1989 г. (Третьей Речи Посполитой) стала созданная в девяностые годы Польская партия любителей пива. На выборах в Сейм 1991 года она получила 16 мандатов и стала примером основанных в большинстве демократических государств юмористических формирований. В настоящее время функционирует две организации данного типа. Известная в восьмидесятые оранжевая альтернатива возобновила свою политическую деятельность в 2002 году, когда создатель данной организации принял участие в выборах мэра Варшавы в рамках Избирательного комитета «Более веселая и компетентная Варшава». Оранжевая альтернатива использует в своей деятельности «мягкие» формы протеста – harpenning, пародию, пастиш, травести. Типичной иллюстрацией деятельности Оранжевой альтернативы является harpenning, предпринятый во время парламентских выборов 2007 года, зарегистрированного как избирательный комитет «Растяпы и гномы». Тогда был организован Марш образованцев, проходящий под лозунгом «Мы хотим быть запуганы». Во время данного хэппенинга проходим раздавали металли-

ческие крюки; представлявшие собой символическую критику окружающей «грязной» предвыборной кампании, заключающейся в компрометации политических противников, т.е. поиске и открытии «крюков» на них. Группой, активно осуществляющей нетрадиционное участие в политической жизни, является Альтернативная акция «Нашесть» – правая хэппенинг-организация, существующая с конца восьмидесятых годов XX века. С 2000 года она организовала 16 хэппенингов, которые освещали СМИ. Наиболее известны из них – «Остановка Чажасть», акция отпиливания премьер-министра Лешека Миллера от табурета и первомайский хэппенинг «Спасатели». Данная акция была проведена – как сообщил лидер организации – Петр Лисевич – с целью предоставления помощи тонущему Союзу демократических левых сил, чтобы защитить крупную рыбу, лещей и плотву, принадлежащую к данной партии. В рамках хэппенинга также были попытки надеть спасательный круг деятелям левых сил, возлагающим цветы к памятнику, и вручить им ласты. Скандировались такие лозунги, как «Эй, Лыбацкая, где твоя лодка рыбацкая?», «Вот кого предпочитаем – коммунистов выбираем!», «Шапку красную надень комуныке набекрень!».

Политическое участие в Интернете является особым и полноправным примером вовлеченности в политику. Польское общество имеет в данном аспекте характеристику, отличную от западного общества. Данная сфера относительно неплохо изучена в польских эмпирических исследованиях. Ограниченный объем настоящей работы не дает возможности представления результатов данных исследований. О политическом участии поляков в Интернете говорят, что оно перенасыщено сильной агрессией на вербальном уровне и отличается идеологической дифференциацией – значительно чаще в различных формах политической активности в Интернете проявляют участие люди крайних взглядов³³.

Исследуемые выше формы нетрадиционного участия в политической жизни все чаще присутствуют в большинстве демократических стран, что склоняет к применению таких шаблонов, как демократия демонстрации (*demonstration democracy*) или общество протеста (*protest society*) для характеристики указанных политических систем. На данную обобщенную тенденцию накладывается также польская специфика, обусловленная историей государства. Над Польшей довлеет сильная традиция антиинституционализма, характеризующаяся интенсивной негативной настроенностью

³³ Более детальная информация по данному вопросу: J. Garlicki (ред.), *Kultura polityczna internautów w Polsce*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 21; D. Mider, *Cyberentuzjaści, cybermaruderzy czy cybermalkontenci? Badanie postaw polskich internautów wobec zastosowań Internetu w polityce*, [В:] J. Garlicki, D. Mider (ред.), *Elity polityczne a internauci*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 26, с. 41–80.

и недоверием к всякого рода легитимной власти, предпочтением сопротивления диалогу. Истоки бунтарского отношения к власти можно усмотреть уже в Первой Речи Посполитой – в творчестве авторов дворянского и мещанского происхождения, явлении средневекового карнавала или специфического умеренного сопротивления польской политики, так называемой «бабинской республики» – юмористического литературного неформального сообщества польской шляхты, высмеивающего недостатки польской политики, являющегося прототипом сторожевых организаций (*watchdog organizations*). Определяющую роль в формировании моделей поведения польского общества сыграли традиции заговоров и конспирации времен раздела Польши. В то время появились многочисленные, функционирующие за пределами навязанной политической системы, организации, такие как Национальное патриотическое общество, Союз косиньеров и Союз свободных поляков. Данные тенденции нетрадиционного, внесистемного участия в политической жизни продолжали также некоторые организации Второй Речи Посполитой, в том числе коммунистические. Особое значение для сохранения потенциала протеста имел период ПНР, где с момента ее образования до 1989 года можно насчитать около полусотни оппозиционных организаций.

Нетрадиционное участие в общественно-политической жизни с применением силы

Особенно обременительными для польской политической культуры оказались прочные примеры деятельности с применением силы. История времен раздела Польши и немецкой оккупации дает частичное оправдание данного типа действий, и даже превозносит их; власть в то время ассоциировалась с врагом. Не без влияния в данном контексте оказалось наследие Второй Речи Посполитой. Можно привести как пример убийство президента Габриэля Нарutowича в 1922 году, террористический акт в Варшавской цитадели в 1923 году, Майский переворот 1926 года, деятельность организации „неизвестных виновников”, осуществляющих своеобразно воспринимаемое правосудие относительно оппозиционных деятелей. До сей поры не выяснено исчезновение генерала Влодзимежа Загурского в 1927 году, Брестский процесс и тюрьма в Брестской крепости, Концлагерь в Березе-Картузской, убийство министра Бронислава Перацкого, многочисленные примеры крайне левых и правых групп. Власть ПНР нередко применяла силу, воспринимая ее как удобное, немедленное средство борьбы с оппозицией. Список актов насилия, к сожалению, велик. Это и применение силы против населения, например, во время Познанского восстания 1956 года, волнений в Польше

в 1970 году, в результате чего были несколько десятков убитых и много сотен раненых, как и против отдельных личностей, сильным эхом отозвались трагические смерти Эмиля Барханского, Петра Бартоше, Тадеуша Фронса, Ежи Попелушко, Станислава Пыяса, не говоря уже о многочисленных похищениях и пытках, репрессиях и политических судебных убийствах 1944–1956 гг. Данные события оправдывали применение силы польским обществом. Каждый акт политического насилия можно попытаться объяснить и признать правым как последствие политического и общественного напряжения, дефектов политической системы либо несовершенных образцов политической культуры, назвать исторической неизбежностью, трагическим случаем либо эффектом единичной патологии. Вне зависимости от мотивов и причин данного типа действий их последствий невозможно избежать – они оставляют глубокий след, пятно на обществе, становятся элементом его идентификации. В свете исторического опыта, сформировавшего польскую общественную самоидентификацию, каждый акт или сигнал о применении силы в новом польском демократическом государстве должен вызывать особое беспокойство, поскольку мы не рассматриваем его как случайное, отвлеченное явление, а как феномен, истоки которого лежат в политической культуре, проявление существующего образца данной культуры. Такого рода явления имели место в Третьей Речи Посполитой. Следует упомянуть убийства политиков, которые могут иметь политические мотивы: прежде всего это убийство Марека Росяка, Януша Войцеховского – ассистента депутата Европейского парламента от Права и Справедливости (PiS), а также ножовое ранение Павла Ковальского, ассистента депутата от PiS Ярослава Ягелло, совершенное Рышардом Ц., а также убийства Главного коменданта полиции Марека Папалы в 1998 году, бывшего министра Яцека Дембского в 2001 году, или – как сообщают СМИ – подготовленный террористический акт Бруно К. – научного сотрудника одного из университетов. Следует назвать и акты применения силы по отношению к группе людей, в частности – во время празднования Дня Независимости, или различных манифестаций сексуальных меньшинств.

Необходимо обратиться к результатам количественных исследований отношения поляков к насилию³⁴. Очевидно, они верно характеризуют позицию польского общества по отношению к насилию в политике. В приведен-

³⁴ Исследование проведено Центром маркетинговых исследований «Indicator» 23–25 ноября 2012 года по методу онлайн-анкетирования (CAWI) среди 245 взрослых пользователей Интернета. Несмотря на небольшое количество опрошенных и их специфику (Интернет-пользователи все же отличаются – хоть уже не так значительно – от польского населения, в общем), данные результаты представляют собой интересный и, очевидно, объективный материал для размышлений о польском обществе.

ном исследовании респондентам задали вопрос об их отношении к свершенному согласно обвинениям акту Бруно К., т.е. осуществлению подготовки к террористическому нападению на высших представителей власти Республики Польша. Респонденты в своих ответах использовали одиннадцатилетнюю шкалу, где –5 означало, что отношение респондента к планируемому акту (согласно СМИ) несомненно, негативное, 0 (ноль) – отношение нейтральное, и +5 – подразумевало, бесспорно, положительное отношение. Почти половина осудила (оценка от –5 до –1) свершенный, согласно обвинению, акт Бруно К. (49%), среди них около трети (28,6%) дали однозначный ответ (выбирая –5 на шкале). Вызывают беспокойство две остальные группы: нейтральных (33%) и сочувствующих идее теракта (18%). Две последние группы можно интерпретировать в категориях научного артефакта или негативного (а конкретнее – враждебного) отношения к власти. Однако, однозначная постановка вопроса о допустимости применения силы в политике показывает, что поляки в большинстве своем его осуждают. Три четверти из них, т.е. 78,8 проц. заявили, что ее применение недопустимо с этической точки зрения. Кроме того, каждый четвертый из опрошенных (26,1%) признал, что применение силы нельзя оправдать ни в каком случае. Около трех четвертей респондентов (73,9 проц.) не верит, что насилие может быть эффективным средством воздействия на политику. Осуждение применения силы – хоть и четкое – но неоднозначное. Каждый десятый респондент (11,6 проц.) считает, что оно может быть все же эффективным инструментом в сфере политики. Притягивает внимание также присутствие небольшой группы не определившихся (14,3%), которые колеблются между одобрением и осуждением применения силы. В немногочисленных случаях Интернет-пользователи все-таки признают применение силы допустимым: против оккупантов (58,8%), экстремистских групп, ответственных за действия с применением силы (48,2%) либо против всех, кто применяет силу (42,4%). Полученные результаты не свидетельствуют о революционных крайних радикальных настроениях, однако неоднозначное осуждение силы может вызывать определенные опасения, особенно в сопоставлении с фактом невысокого традиционного участия в общественно-политической жизни.

Выводы. Призрак политической апатии?

Изложенные выше размышления дают возможность определить четыре фактора низкой политической активности поляков. Во-первых, присутствует дрейф, характерный для западных демократических государств, а именно, слабеющий интерес к традиционному, формальному участию в политиче-

ских выборах, в то же время, осуществление действий, хоть и немногочисленных, квалифицируемых как нетрадиционные формы политического участия. Попытки объяснить данное явление осуществляются с применением категории концептуальной постполитики, которая воспринимается как бесспорное завершение всевозможных идеологических споров в пользу реализации временной политики, которая направлена на успех на выборах. А преобразование ее в попкультурное развлечение и хэппенинг, а гражданина – в потребителя и, впоследствии, восприятия политического процесса в качестве одной из сфер развлечений, направленных на обеспечение захватывающих зрелищ. В результате граждане самоопределяются как пассивные наблюдатели, а не активные субъекты, несущие совместную ответственность за общее благо. Развлечение имеет добровольный характер, что исключает чувство обязанности. Во-вторых, уровень участия в политике так же невысок, как и в странах бывшего Восточного блока, что можно объяснить авторитарным наследием, формирующим культуру сильного политического подчинения. В-третьих, уровень политического участия обусловлен типично польской спецификой, связанной с историческими факторами периода раздела, межвоенного двадцатилетия и Второй мировой войны. В-четвертых, наконец, можно объяснить явление нежелания к участию современной формой польской демократии – в частности, возрастающим разочарованием польского общества функционированием политической элиты. Увеличивается число людей, воспринимающих польскую политическую систему в категориях хаоса и беспорядка, и сокращается количество тех, у которых она ассоциируется, прежде всего, со свободой личности³⁵. Объективные, внешние исследования подтверждают данное предположение – польская система является незрелой демократией. Согласно индексу демократии еженедельного журнала «The Economist», она находится в группе так называемых несовершенных демократий (*flawed democracies*) и занимает место за такими странами, как Литва, Чили, Ботсвана, Ямайка и Бразилия³⁶.

Совмещенное воздействие четырех вышеназванных факторов может в результате привести к осуществлению сценария массовой, углубляющейся политической апатии в результате выхода большей части общества из области политики, предоставления ее политическим элитам и восприятия ее как одной из сфер развлечений. Такую позицию политической апатии именуют

³⁵ *Отношение поляков к демократии. Бюллетень исследований*, Центр исследований общественного мнения, BS/194/2005, 12.2005.

³⁶ *Democracy index 2010. Democracy in retreat. A report from the Economist Intelligence Unit*, „The Economist”, http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf, 2010.

фатализмом толпы (The Fatalism of Multitude)³⁷, представляющим собой массовые модели поведения общества. Они не являются антидемократичными и не антисистемными, однако, редкое участие не превращается в постоянное функционирование в демократической системе и мониторинг власти. Это может даже привести к торможению процесса консолидации демократии и нахождению Польши в группе государств с несовершенной демократией, равно как и фасадных, по мере углубления ассиметрии между более продвинутым институциональным масштабом консолидации и менее продвинутым ее социальном измерении.

РЕЗЮМЕ

Анализ структуры и тенденций польского политического участия осуществлен в четырех измерениях, имеющих ключевое значение для функционирования демократической системы: традиционного политического участия, состоящего из участия на выборах и гражданского участия, а также нетрадиционного участия в политической и общественной жизни – без применения силы (протесты, бойкоты, манифестации, хэппенинги) и с ее применением. В исследовании учтены основополагающие факторы существования демократии – аспект консолидации и легитимности политической системы, а также историческая перспектива.

Daniel Mider

POLITICAL PARTICIPATION OF POLES – STRUCTURE AND TRENDS

The analysis of the structure and trends in Polish political participation was conducted in four dimensions, vital to the functioning of the democratic system: conventional political participation, which includes electoral participation and civic engagement, as well as unconventional political participation – both violent and non-violent (protest, boycott, demonstration and happening). The analysis took into account elements which determine the functioning of democracy: the aspect of the consolidation and legitimisation of the political system, as well as the historical dimension.

KEY WORDS: *political participation, political sociology, violent forms of political participation, non-violent forms of political participation, legitimacy of the political system, democracy*

³⁷ J. Bryce, *The American Commonwealth*, t. II, Indianapolis 1888, разделы 84–85 (страницы не пронумерованы).

Библиография

- J. Bartkowski, *Tradycje partycypacji w Polsce*, [в:] А. Olech (ред.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011.
- J.A. Booth, M.A. Seligson, *Political Legitimacy and Participation in Costa Rica: Evidence in Arena Shopping*, „Political Science Quarterly” 2005, № 58 (4).
- M. Borowicz, *Analiza negatywnej reklamy wyborczej na przykładzie kampanii PO przeciwko PiS w 2007 roku*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2008, XVI (1).
- H.E. Brady, *Political Participation*, [в:] J. P. Robinson, P. R. Shaver, L. S. Wrightsman (ред.), *Measures of Social Psychological Attitudes*, т. 2, San Diego 1999.
- M.J. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York 1975.
- M. Cześnik, P. Grzelak, M. Kotnarowski, *Niestabilność uczestnictwa wyborczego w Polsce*, [в:] M. Cześnik, *Niestabilność wyborcza w Polsce*, Warszawa 2010.
- R.A. Dahl, *On Political Equality*, New Haven 2006.
- R.A. Dahl, *A Preface To Democratic Theory*, Chicago 1956.
- M. Duverger, *The Idea of Politics*, London 1966.
- J. Garlicki (ред.), *Kultura polityczna internautów w Polsce*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 21.
- P. Gliński, *Trzeci sektor w Polsce. Dylematy aktywności*, [в:] M. Nowak, M. Nowosielski (ред.), *Czy społeczny bezruch? O społeczeństwie obywatelskim i aktywności we współczesnej Polsce*, Instytut Zachodni, Poznań 2006.
- S.P. Huntington, J.M. Nelson, *No Easy Choice. Political Participation in Developing Countries*, Cambridge 1976.
- D. Mider, *Cyberentuzjaści, cybermaruderzy czy cybermalkontenci? Badanie postaw polskich internautów wobec zastosowań Internetu w polityce*, [в:] J. Garlicki, D. Mider (ред.), *Elity polityczne a internauci*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 26.
- D. Mider, *Partycypacja polityczna w Internecie. Studium politologiczne*, Warszawa 2008.
- K. Newton, *Social and Political Trust in Established Democracies*, [в:] P. Norris (ред.), *Critical Citizens: Global Support For Democratic Government*, Oxford 1999.
- P. Norris, *Conclusions: The Growth of Critical Citizens and its Consequences*, [в:] P. Norris (ред.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford 1999.
- P. Norris, *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*, Cambridge 2002.

- M. Nowak, M. Nowosielski, *Pytanie o społeczny bezruch*, [w:] M. Nowak, M. Nowosielski (red.), *Czy społeczny bezruch? O społeczeństwie obywatelskim i aktywności we współczesnej Polsce*, Instytut Zachodni, Poznań 2006.
- P.A. Sorokin, C.C. Zimmerman, *Principles of rural-urban sociology*, New York 1929.
- R. Stivers, *The Culture of Cynicism*, Oxford 1994.
- P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.
- S. Trzeciak, *Kampania wyborcza. Strategia sukcesu*, Poznań 2005.
- M. Żmigrodzki, Ł. Wojciechowski, *Polityczna reklama negatywna w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSEI” 2011, № 1 (1).

Ярослав Шиманек

Политика государства по отношению к Церкви в Польше после 1989 года: конституционный аспект

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*государство, Церковь, конкордат, автономия, светское государство,
клерикальное государство*

STUDIA I ANALIZY

Проблематика религиозных отношений в целом и отношений государство-церковь, в частности, в их институциональном измерении представляет собой традиционно тонкую конституционную материю. Вопрос о том, каким образом государство должно отнестись к религиозным объединениям и к более широкой мировоззренческой проблематике (равно как и производным темам), является одним из наиболее существенных вопросов, на которые должен ответить законодатель в историческом аспекте. Более того, это вопрос, на который давались диаметрально разные ответы, что, в конце концов, вызывало споры и конфликты, вследствие чего решение парламента (какое бы оно не было) относительно окончательной формы конфессионального порядка в государстве, включая, в частности, отношения государства и церкви, было обычно отягощено исключительно высоким риском конфронтации. Плюрализм идей о том, как государство должно относиться к вопросу религиозной принадлежности и, наконец, субъективные позиции авторов основного закона в данной сфере повлияли на то, что в конституционной плоскости этот вопрос является особенно полемичным. Проблема вероисповеданий, во-первых, воспринимается как, безусловно, конституционная, следовательно, вынесение ее за скобки основного закона делало бы конституцию неполной, то есть фрагментарной. Во-вторых, по известным причинам, это материя спорная, вызывает различные, порой диаметрально противоположные мнения. Сверх того, если к этому добавить историко-

политический контекст так называемого конституционного момента, то есть времени, когда был создан основной закон, становится понятным, что вопрос определения четкой концепции конфессионального порядка является истинным средоточием конфликтов и столкновений (порой довольно острых), отличных оценок и позиций.

То, что вопрос религии является элементом, вызывающим чрезвычайно сильную напряженность и разногласия в процессе становления конституции, подтверждает история Польши периода создания конституции 17 марта 1921 года. А также, новейшие конституционные дебаты, предшествующие принятию Конституции 2 апреля 1997 года¹. Случай Польши является хорошей иллюстрацией «конституционного спора о религии», как до 1921 года, так и в 1997 году, проявлялись два абсолютно противоположных друг к другу подхода к методу урегулирования отношений государства и церкви. Первый, традиционный, склонялся к конституционному подтверждению модели конфессионального государства, в котором сакральная и светская сферы тесно соприкасаются друг с другом. Вторая позиция пропагандировала идею светского государства, согласно которой государство и церковь полностью независимы и отделены друг от друга, а выраженное в основном законе мировоззрение строго соответствует принципу светскости².

Эти две полярные позиции дополнялись разного рода промежуточными проектами, по крайней мере, менее однозначными, содержащими только определенные обязанности, воспринимаемые как полюса схематических решений³.

В случае мартовской конституции это принесло абсолютно эклектичную концепцию, которая вследствие различных мутаций и отличий, а также элементов, взятых из противоположных друг к другу позиций, окончательно сформировала картину государства, несмотря ни на что, намного ближе к конфессиональной модели, нежели к ее светской противоположности. Необходимо также добавить, что такой дружественный образ отношений государство-церковь подтвердила в полном объеме политическая практика, интерпретирующая положения основного закона, благосклонная к идее конфессионального государства. После войны, как известно, вследствие различных политических событий продолжение модели подкорректированного образа конфессионального государства было невозможным. Конституция

¹ Более детально по данной теме см.: P. Borecki, *Koncepcje stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w projektach i postulatach konstytucyjnych*, Warszawa 2002; P. Leszczyński, *Zagadnienia wyznaniowe w Konstytucji RP*, Warszawa 2001.

² Ср. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków państwo-kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, с. 122 и далее.

³ Более детально по данной теме см. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010.

ПНР от 22 июля 1952 г. однозначно декларировала выбор светского государства, поскольку государство и церковь были отделены. Принцип разделения, а наряду с ним и принцип индивидуальной свободы совести и вероисповедания, на первый взгляд, отвечали в полной мере демократической концепции светского государства. Идеал светского государства не мог быть полностью реализован вследствие идеологической пропаганды государством атеистического мировоззрения. Таким образом, был отброшен характерный для светского государства принцип мировоззренческой нейтральности, а ПНР, несмотря на декларируемый однозначный раздел государства и церкви, стал государством, активно продвигающим атеистическую идеологию. Ведь не случайно говорят, что Польская Народная Республика была, собственно, противоположностью конфессиональной модели, в которой место религии заняла коммунистическая идеология и связанная с ней позиция, явно враждебная к религии⁴, в широком смысле обращаясь к религиозным преследованиям.

Поэтому необходимо признать, что эксперименты, с которыми мы столкнулись на почве польского конституционализма, не способствовали истинной, аутентичной концепции светского государства. Все конституции либо непосредственно декларировали идеал конфессионально продвинутого государства (майская конституция 1791 года) или государства частично клерикального, в котором типичные тенденции для конфессиональной модели явно доминировали над тенденциями светскими (мартовская конституция 1921 года), или, наконец, конфессионального государства *à rebours* то есть такого, в котором, хоть и был установлен принцип раздельности, но в то же время в исходной точке он был отклонен вследствие ухода от принципа равной дистанции ко всем религиям, идеологиям и мировоззрениям. В последнем случае недоставало для аутентичной идеи светскости принципа мировоззренческой нейтральности государства. Ведь до тех пор, пока государство не является действительно нейтральным и беспристрастным в плоскости мировоззрения, несмотря на широкий репертуар форм выражения отношения государства к церкви, данное отношение поддается определенному искривлению или даже искажению, пропагандируя либо определенные конфессиональные течения, либо, напротив, течения враждебные церкви и религиозности как таковой⁵.

⁴ Cp. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanis, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, с. 18–19. См. также М. Winiarczyk-Kossakowska, *Konstytucyjna regulacja problematyki wyznaniowej w Polsce Ludowej*, [в:] J. Szymanek, J. Zaleśny (ред.), *Problemy polityki wyznaniowej*, „Studia Politologiczne” 2012, № 23.

⁵ Более детально по данной теме см. P. Borecki, *Państwo neutralne światopoglądowo: ujęcie komparatystyczne*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2006, t. IX, с. 75 и далее.

Таким образом, конституционный опыт не мог представлять однозначный ответ, каким образом автор конституции должен отнестись к проблематике отношений государство-церковь. Подсказку не принесли также сложные политические и социальные условия, которые формировали относительно сильную позицию одного из религиозных объединений, равно как религиозного фактора в целом в общественной жизни. С одной стороны, несомненно, доминировали представители одного вероисповедания, к тому же, принадлежащие к одному религиозному объединению. С другой – место этого объединения в истории делало его исключительно сильным и имеющим авторитет в обществе. Наконец, с третьей – политическая практика, как минимум, частично позже легализованная, существовавшая после 1989 года, отчетливо предпочитала концепцию «свободного» разделения церкви и государства. К этому следует добавить фактор, который окончательно предопределил сначала сам тон конституционной дискуссии, а позже – принятую форму конституционного регулирования на линии государство-церковь. Это своего рода убеждение, заключающееся в том, что доминирующее религиозное объединение, которым являлась в польских условиях Католическая церковь, должно получить своего рода компенсацию за враждебную по отношению к нему политику коммунистической власти⁶. Впрочем, политика Польской Народной Республики по вопросу мировоззрения в широком смысле слова была уже на заре Третьей Речи Посполитой определенного рода негативной точкой отнесения. Это означает, что многие из существующих решений реализовались потому, что были восприняты (верно или нет – это уже другое дело), как оппозиционные по отношению к старому режиму. Парадокс ситуации в целом заключался в том, что данные оппозиционные к коммунистическим решения были в то же время характерными для конфессионального государства. Впоследствии, когда пришло время создавать новую конституцию демократической Польши, оказалось, что авторы конституции стали перед следующей альтернативой: либо продвижение идеи светского государства, значительно скомпрометированной во времена Польской Народной Республики, либо установление конфессионального государства. В пользу последнего, бесспорно, говорило продолжение доведенных традиций (в высокой степени воспринимаемых как аутентичные, характерные для Польши); количественное преобладание представителей одного религиозного объединения; историческая роль Католической церкви и ее политическое значение, наконец, явное желание разрыва с эпохой ПНР, которая идею светского государства искажила, отождествляя ее, соб-

⁶ Такие убеждения, кроме политиков, нередко выражали также иерархи Католической церкви. Более детально по данной теме см. J. Gowin, *Kościół w czasach wolności 1989–1999*, Kraków 1999, с. 72 и далее.

ственно, только с радикальным антиклерикализмом⁷. Свое значение имело, также, желание компенсировать потери религиозных объединений, особенно самому крупному из них, вызванному религиозной политикой ушедшей эпохи, главным образом характеризующейся антицерковной и антирелигиозной позицией. Отсюда и реконструкция порядка вероисповеданий, проведенная после 1989 года, и в связи с этим – замена конституционной идеи разделения практической идеей связи сакрального и светского. Однако следует напомнить, что с формальной точки зрения положение Конституции ПНР, согласно которому государство и церковь были разделены, действовало до 1997 года. Сначала, до момента принятия «малой конституции» 1992 г., оно функционировало в своей оригинальной форме, как ст. 82 Конституции ПНР, а после изменения конституции от 29 декабря 1989 г., уже конституции демократической Польши. Позднее же, когда вступили в силу постановления «малой конституции» 1992 г., ст. 82 не утратила юридической силы. Как, однако, верно указывала норма, согласно которой государство и церковь были структурами отдельными, она утратила свою аксиологическую базу, открыто отрицаемую новой системой ценностей, которые пропагандировала «малая конституция»⁸. В результате никто на самом деле не воспринимал серьезно положения о разделении, что лучше всего подтверждала политическая практика, явно противоречащая идеалу светского государства. Следует заметить что, с этого момента начали говорить об отмене конституционного принципа разделения, который в политической действительности уступил место принципу взаимодействия государства и церкви, а также взаимного проникновения государственных и религиозных вопросов⁹.

Также стоит подчеркнуть, что в то время, когда формально действовало правило разделения государства и церкви, были приняты наиболее важные решения, которые позже должны были подтверждать несовместимость чистой модели разделения в польских условиях. Присутствие религии в государственных школах, финансирование образовательной деятельности религиозных организаций государством, значительные налоговые преимущества для религиозных организаций, имеющая значительный масштаб институция капелланов в образовательных и воспитательных учреждениях, а также всякого рода силовых ведомствах, равно как требование уважения

⁷ Что было одним из основных аргументов представителей церкви в работах над конституцией. Ср., напр. J. Krukowski, *Państwo a kościoły i związki wyznaniowe w projekcie konstytucji RP*, [в:] J. Krukowski (ред.), *Ocena projektu konstytucji RP*, Lublin 1996, с. 141 и далее.

⁸ Ср. К. Działocha, *Trybunał Konstytucyjny wobec zmiany Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, № 4, с. 5 и далее.

⁹ J. Brożyniak, *Konstytucyjne dylematy regulacji stosunków wyznaniowych we współczesnej Polsce*, Warszawa 1996, с. 48.

к христианским ценностям на государственном радио и телевидении. Все это появилось в праве и на практике во время, когда де-юре действовала конституционная норма разделения государства и церкви. Следовательно, оказалось, что модель институциональных отношений между государством и религиозными организациями, сформированная в 90-тые годы XX века, являлась открытым отрицанием того, что однозначно провозглашали положения конституции. В действительности, в частности, в конституционных дебатах, во-первых, существовало давление на определение в конституции фактических отношений государство-церковь, во-вторых, для приверженцев существующих религиозных отношений было аргументом то, что просто так есть и так должно быть, поскольку это «естественное», «очевидное» положение вещей; в-третьих, поклонников концепции светского государства отодвигали на позицию защитников конституционного статус-кво, воспринимали как коммунистический ресентимент, что, впрочем, следует заметить, привело к тому, что тем легче и охотнее отрицался он в действительности. Для последних нелегким вопросом было также отсутствие единого, четкого представления религиозного порядка. Здесь сталкивались радикальные версии, направленные на введение принципа четкого разделения и, что с этим связано, светского государства по французской схеме, как и более примиренческие варианты, которые, например, уважая исторические и социально-политические условия, высказывались в пользу разделения в более «мягкой» версии.

Не стоит забывать о том, что как не существует единой модели конфессионального государства, так и альтернативная модель разделения имеет разные варианты. В результате чего вся проблема создания отношений государство-церковь заключена в цепочке решений, где полюсами являются классические типы светского государства, с одной стороны и конфессионального – с другой, однако, большинство из систем находится и так где-то посередине¹⁰.

Поэтому не стоит удивляться, что также группа приверженцев более тесных связей государства с церковью не имела единой идеи выразить ее конституционным способом. Также и здесь можно было встретить более традиционные концепции, которые обращаются к классической модели конфессионального государства, равно как и концепции, отрицающие данную модель, но, несмотря ни на что, все еще остающиеся в рамках общего образца государства, дружественного церкви.

¹⁰ Cp. H. Misztal, *Systemy relacji państwo – kościół*, [в:] H. Misztal (ред.), *Prawo wyznaniowe*, Lublin 2003, с. 37 и далее.

Как и следовало ожидать, системная дискуссия об устройстве государства, имеющая место во время подготовки и принятия действующей в настоящее время Конституции 1997 г., вызвали многочисленные споры относительно модели отношений государства и церкви. Данные споры совместились со сложными социальными и политическими дебатами, связанными с такими важными вопросами, как аборт или ратификация подписанного еще в 1993 году конкордата. Первые протиставили приверженцев и противников прерывания беременности, которые разбрасывались аргументами, относящимися именно к модели отношений между государством и церковью. Первые выходили из соображений, что разделение государства и церкви – это также мировоззренческая и традиционная незаинтересованность государства, в связи с чем законодательный запрет аборт пошел бы в самое основание светскости, где государство, как подчеркивалось, не может высказываться в пользу какой-либо из сторон религиозных ориентаций. В свою очередь, вторые высказывались за то, что государство ни в коем случае не может представлять агностическую позицию, должно быть идейно и морально вовлечено в защиту зачатой жизни. Согласно этой позиции аборт делает государство мелким с точки зрения ценностей, что несовместимо с тысячелетними христианскими традициями и защитой человеческого достоинства. Подобный спектр аргументов вызвал также спор о ратификации конкордата¹¹. Для одних его ратификация не означала ничего другого, как только возвращение к традиционным отношениям государства и церкви, естественное положение вещей в обществе, где доминируют католики. Кроме того было указано, что конкордат является определенного рода возвращением к традиционным для Польши методам построения отношений с церковью, и даже более того, своего рода подарком костела для Польши¹². Немаловажным аргументом была также личность Папы Римского Иоанна Павла II, который должен был стать гарантом того, что решения конкордата ни коим образом не навредят интересам государства и и что достигнутое соглашение является лучшим из всех возможных. Среди всего репертуара аргументов, указывающих на обоснованность, более того, необходимость ратификации конкордата, подчеркивалось также состояние отсутствия регулирования отношений государство-церковь¹³. Конституция ПНР уже тогда не

¹¹ Ср. R.M. Małajny, *Konkordat polski z 1993 r. – altera pars*, [в:] B. Górowska (opr.), *Konkordat polski 1993. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993–1996*, Warszawa 1997, с. 639 и далее.

¹² Ср. J. Krukowski, *Realizacja konkordatu z 1993 r. w prawie polskim*, „Studia Prawnicze” 1999, № 3, с. 5 и далее.

¹³ На тему правовых сложностей, связанных с ратификацией конкордата см. J. Szymanek, *Tryb ratyfikacji konkordatu z 1993 roku – główne problemy*, [в:] Cz. Janik, P. Borecki (ред.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009, с. 48 и далее.

действовала, а сохраненную в «малой конституции» 1992 г. ее ст. 82 никто не воспринимал всерьез. В результате было принято считать, что в конституционной плоскости отношения государство-церковь никаким образом не определены, и естественно, требуют некоторой регламентации. Кроме того, для приверженцев конкордата его ратификация, предшествующая принятию и вступлению в силу новой конституции, была ручательством того, что в будущем, на конституционном уровне, состояние отношений между государством и церковью не изменится, что должно было быть определенного рода гарантией от «радикальных антиклерикалистов», стремящихся к светскому государству. В то же время для других, как несложно предположить, конкордат был собственно попыткой установления «Талибана», проявлением конфессионализации, прежде всего, явным отрицанием положения конституции, гласящим о разделении государства и церкви как двух различных структур. Среди аргументов строго конституционных подчеркивалось также то, что на то время право абсолютно не предусматривало договорной формы определения отношений по оси государство-церковь, а конституционным методом отношения государства к правовой ситуации церкви был исключительно закон. Именно в данном моменте ратификация конкордата противоречила действующей ст. 82 конституции ПНР (позднее РП), поскольку единственной формой взаимопонимания государства и церкви допускался закон, а не конкордат, то есть международный договор, что в свою очередь, отвечало тогдашнему принципу односторонности в регулировании правовой ситуации религиозных организаций.

Отмечалось также, что конкордат как инструмент налаживания отношений государства с церковью утратил актуальность, и отношение современного демократического государства к церкви должно быть определено в другой форме, нежели традиционный конкордат. В конце концов, пришли к выводу, что ратификации конкордата должно предшествовать принятие новой конституции, поскольку в противном случае это конкордат предопределяет форму конституционного регулирования, а авторы конституции не будут иметь выбора. Данный аргумент был настолько весомым, что касался сути проблемы. Конституционная дискуссия на тему предлагаемой формы отношений государства и церкви не прекращалась, и до конца не было известно, каким будет окончательный вариант. В то же время противоположные решения (в стиле классического конфессионального государства или светского *à la française*) решительно отбрасывались как абсолютно несоответствующие польским условиям, в то же время как все остальные учитывались, но собственно не было окончательно решено, какая версия (т.е. более конфессиональная или более светская) будет принята окончательном варианте. Отсюда также возможная ратификация конкордата еще до принятия

новой конституции признавалась неверным решением, поскольку была однозначно предопределяющей форму отношений государства и церкви и не оставляющей авторам конституции никакого поля для маневров. В результате аргументировалось, если принять следующую хронологию действий: конституция, как минимум, в той части, которая касается отношений государство – церковь, была бы актом, осуществляющимся после заключения конкордата, то в исходной точке это поставило бы под сомнение ее статус права наивысшего уровня. В связи с этим, считалось, что ратификация конкордата должна подождать момента принятия конституции, а то, сможет ли он быть ратифицированным и принятым в правовой оборот, должно зависеть от того, не будут ли его положения противоречить принятым положениям основного закона как базовым для определения наиболее важных принципов концепции конфессионального порядка в государстве. Иерархическое подчинение конституции предписывало воздержаться от вступления конкордата в силу, чтобы не определять отношений государства и церкви слишком поспешно. Логика приведения в порядок правового оборота во всех сферах жизни требует сначала создать конституционный скелет, а потом наполнить его правовым содержанием или – шире – правом, находящимся ниже конституционного по рангу (куда входит также и конкордат).

Конституционные дебаты, хотя и проходили в напряженной атмосфере, не были так уж разгорячены, как предполагалось изначально. Оказалось, что вопросы мировоззрения вызывали эмоции, но охлаждались либо совсем другими, более обыденными проблемами, либо сознательно были смягчены ради заключения ожидаемого конституционного компромисса. Своего рода ожидание конституции, и, как следствие, удачного завершения многолетних конституционных работ, ощущалось всеми. В связи с этим многие спорные вопросы минимизировались либо, идя на значительные компромиссы, решались наполовину. Блок мировоззренческих вопросов, включая отношения между государством и церковью, вследствие своей спорности, один из первых предполагал компромиссные решения, в данном случае означающие балансирование между крайностями и отсутствие решительно однозначного выбора. Таковую явно эклектическую позицию сформировали еще и другие обстоятельства. Речь идет, в частности, об атмосфере конституционной дискуссии и принуждении подтверждения статус-кво, который уже тогда установил целую сеть насыщенных отношений государства и церкви, в частности, о не возбуждении конфликтов в плоскости мировоззрения, характеризуемых выражением «войны с церковью». Кроме того, необычайно важным моментом, особенно в перспективе удачного завершения конституционных работ, была доброжелательная, а в самом худшем случае – нейтральная позиция Католической церкви, резонанс которой в обществе стал почти бесценным

перед лицом необходимости принятия окончательного текста основного закона на всенародном референдуме.

Все это хитросплетение исторических, ситуативных, политических и не менее важных правовых факторов стало причиной того, что вопрос церковно-государственных отношений (равно как и всей религиозной политики) в новой конституции был в высочайшей степени неоднозначен. Представленные проекты раскрывали весь спектр решений, причем партии конституционной коалиции (Союз демократических левых сил, Польская крестьянская партия, Уния Свободы и Уния Работы) шли в направлении идеи светского государства (хотя чаще всего воспринимаемого по-разному, прежде всего не идущего в крайнюю, т.е. французскую сторону). В свою очередь, сама атмосфера дебатов и ее политическая прагматика предполагали, по меньшей мере, доброжелательное отношение к тем идеям, которые сдерживали светскость, примиряя элементы разделения с элементами конфессиональности.

В результате конституционный компромисс, часто являющийся ключом для оценки принятых в новой конституции решений, охватил также (по известным причинам) комплекс вопросов, связанных с религией. В данном случае ясно, что данный компромисс не направился – как это было в случае мартовской конституции 1921 г. – в сторону явно эклектических положений, пятьдесят на пятьдесят соединяющих две антагонистские в сущности идеи, т.е. светского и конфессионального государства. Разумеется, он должен был совместить две противоречащие идеи и две противоположные друг другу тенденции, указанные в конституционных работах, но не мог этого сделать так демонстративно, как это было в межвоенный период. С другой стороны, по многим указанным ранее причинам не существовало возможности установления просто чистой идеи светского государства, предполагающего открыто институты разделения государства и церкви. Следовательно, автор конституции должен был соединить идеи, исключаящие крайности таким образом, чтобы не высказаться открыто в пользу модели конфессионального государства, но в то же время, чтобы демонстративно не пропагандировать идею светскости, хотя, не смотря ни на что, дать выражение именно последней. Поэтому из положений, заключающихся в принятой 2 апреля 1997 года Конституции РП, можно без труда выделить основную идею, коей является государство, отвечающее широкой концепции разделения, хотя необходимо сразу заметить, что данная идея, во-первых, не установлена явно, во-вторых – что является совершенно другим вопросом – не всегда учитывается на практике. Поэтому следует заметить, что в сфере отношений государство-церковь, и даже более широких – мировоззренческих, явно видно расхождение между буквой конституции и ее практическим воплощением.

Определенная в Конституции 1997 года модель отношений между государством и церковью, независимо от ее окончательной формы, получила исключительно высокую позицию. Об этом свидетельствует тот факт, что слой институциональных положений, определяющих отношения государства с религиозными объединениями, был размещен уже в самом начале основного закона, в его первой главе¹⁴.

Данная глава, именуемая «Rzeczpospolita» (Республика Польша) перечисляет те из системных решений, которые, по мнению авторов конституции, особенно важны, формируя основополагающие принципы конституции, определяющие ценности государства¹⁵.

Впоследствии, рядом с фундаментальными принципами, такими как: всеобщее благо, независимость народа, демократическое правовое государство, разделение власти или политический плюрализм, нашлись также принципы, определяющие отношение государства с религиозными объединениями и другие вопросы, из этого, непосредственно или косвенно, следующие. При этом отмечается, что данного рода подход, независимо от конкретной модели институциональных отношений между государством и церковью, уже на первый взгляд свидетельствует об относительно большом весе проблематики религии и о том, что вопрос мировоззренческого порядка воспринимается автором конституции с особым вниманием. В итоге можно констатировать факт, что вследствие размещения положений по вопросам религии в ст. 25 Конституции RP, конституционная концепция конфессионального порядка получила исключительно высокий ранг и стала одним из основных принципов государственного строя RP¹⁶.

Стоит обратить внимание, что благодаря размещению в первом разделе Конституции, в сочетании с порядком внесения изменений в текст Конституции, предусмотренным ст. 235, вопрос религии был защищен от все возможных попыток его изменения в будущем. Положения первого раздела основного закона подлежат особой защите, а их модификация (аналогично изменениям положений второго и двенадцатого разделов Конституции) осуществляется на других, изначально более сложных принципах, нежели остальные фрагменты Конституции.

¹⁴ J. Osuchowski, *Religia i Konstytucja*, [в:] Т. Mołdawa (ред.), *Państwo. Demokracja. Samorząd. Księga pamiątkowa na sześćdziesięciopięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999, с. 91 и далее.

¹⁵ Ср. S. Gebethner, *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego Konstytucji z 1997 roku*, [в:] Е. Zwierzchowski (ред.), *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Katowice 2000, с. 13 и далее.

¹⁶ Ср. R. М. Małajny, *Państwo a Kościół w Konstytucji III RP (refleksje aksjologiczne)*, „Państwo i Prawo” 1995, № 8, с. 79 и далее.

Отношения государства и церкви, окончательно определенные в положениях ст. 25 Конституции РП, не помещаются в одном определении или принципе. В ст. 25 Конституции имеем дело не с одним конкретным принципом, а с несколькими взятыми в комплексе, позволяющими определить модель отношения государства к религиозным объединениям. Необходимо также подчеркнуть, что метод прочтения данной модели требует также обращения к другим частям основного закона, в том числе к преамбуле, в которой заключены существенные религиозные и мировоззренческие вопросы, а также к положениям второго раздела, в котором, в свою очередь, урегулирована проблематика индивидуальной свободы совести и вероисповедания. По понятным соображениям идея авторов конституции, относящаяся к регулированию конфессионального порядка, заключается не только в определении отношений между государством и церковью, а также охватывает весь комплекс мировоззренческих вопросов, сквозь призму которых и с учетом которых следует интерпретировать остальные нормы, включая также касающиеся отношений исключительно институциональных.

Основы институциональных государственно-церковных отношений формируют принципы, перечисленные в ст. 25 Конституции. Это принятые в законодательном порядке: принцип равноправия церквей и других религиозных организаций (ст. 25 п. 1); принцип беспристрастности государственной власти в вопросах мировоззренческих, философских и религиозных убеждений (ст. 25 п. 2); принцип автономии и независимости государства и церкви (ст. 25 п. 3); принцип взаимодействия (ст. 25 п. 3) и, наконец, принцип двусторонности в формировании взаимоотношений обоих субъектов (ст. 25 п. 4 и 5). Следует при этом заметить, что в Конституции – кроме самого места отдельных принципов в ст. 25 – нельзя обнаружить какой-либо иерархизации этих принципов, равно как и другого рода указаний, какие из них необходимо считать наиболее важными, а какие должны выполнять второстепенную роль. Ясно, что хотя все эти вместе взятые принципы и определяют отношение государства к религиозным организациям, ключевым необходимо признать принцип равноправия и принцип беспристрастия. Они по своей сути окончательно определяют светский характер государства, в котором сферы сакрального и светского разделены. Остальные принципы являются уже только логическим следствием, предусматривая, во-первых, взаимную независимость государства и церкви, во-вторых, взаимодействие обоих субъектов, в-третьих, регулирования отношений между государством и отдельными религиозными организациями в рамках закона, защищая, прежде всего, последние от односторонних, арбитражных, действий государства.

Данные принципы, хоть необязательно так прямо названы, формируют канон светского государства, в котором существует явная демаркационная линия между сакральной и светской сферой.

По этой причине, в конституционном смысле, Польша, бесспорно, отвечает стандартам светского государства, тем более что комплекс институциональных норм (из ст. 25) дополняет еще один необычайно важный принцип – а именно, индивидуальной свободы совести и вероисповедания (ст. 53 п. 1 и 2). Данный принцип дополнительно защищен, так называемым, правом на молчание (ст. 53 п. 7).

В результате нормы основного закона, определяющие мировоззренческий характер государства, включая его отношение к религиозным объединениям, с одной стороны, и индивидуальной религиозной свободы, с другой, полностью соответствуют концепции светского государства, в котором государство и церковь разделены, а гражданин имеет свободу вероисповедания (как индивидуальную, так и коллективную, а также частную и государственную). Тем не менее, обращает внимание то обстоятельство, что идея светского государства, соблюдающего разделение сферы государственной (общественной) и церковной, не была четко определена. Авторы польской конституции вследствие необходимости заключения конституционного компромисса, должны были отказаться от однозначных формулировок, которые без недомолвок и альтернативных решений, провозглашали бы светское государство. Таким образом, конституция Польши не содержит положений, которые, например, как в Франции, определяли бы светское государство или же по примеру России, явно провозглашали разделение государства и церкви, или же, обращаясь к немецкому образцу, запрещали бы установление государственной церкви, официальной или другим образом привилегированной¹⁷. Как несложно догадаться, отсутствие в Конституции решительных и однозначных формулировок, а вместо этого применение эквивалентных оборотов, является проявлением конституционного компромисса, прежде всего, желанием введения принципов, характерных для светского государства, однако без подчеркнутого установления идеи разделения церкви и государства. С другой стороны, что безусловно является отличительной чертой польской конституции, несмотря на размещение в ней оборотов, предполагающих светский характер государства, является тот факт, что текст конституции насыщен религиозными и мировоззренческими формулировками, которые непропорционально больше чем потребности и ожидания конституции.

¹⁷ О возможных вариантах по данному вопросу см. J. Szymanek, *Formy prawnej instytucjonalizacji rozdziału państwa i kościoła*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2008, t. XI, с. 47 и далее.

В результате, конституционный компромисс в конфессиональной сфере свидетельствует, с одной стороны, об отсутствии четкого провозглашения принципа разделения и светского государства, с другой – об исключительно большом насыщении текста Конституции религиозными или мировоззренческими оборотами. Последнее только на первый взгляд не имеет большого значения. Значительное религиозное содержание преамбулы предполагает соответственное прочтение определенной части Конституции. Иногда вследствие этого спорные вопросы интерпретируются, например, в духе «христианского наследия нации», что в исходной точке ослабляет светский характер государства. О том, что это вопрос не совсем гипотетический, свидетельствует решение Конституционного трибунала от 2 декабря 2009 года, в котором явно проконфессиональная позиция Трибунала нашла поддержку в собственно религиозных формулировках преамбулы. В результате оказалось: то, что должно было составлять дань уважения относительно религиозных конституционных постулатов, не вмешиваясь в суть церковно-государственных отношений, может быть немаловажным элементом такого прочтения положений основного закона, которое смягчит острие светского статуса государства. Следовательно, религиозные элементы преамбулы совсем не являются всего лишь удачной стилистической фигурой или риторическим оборотом, не отражающимся никоим образом в нормативной плоскости конституционных положений. Поскольку там, где это возможно – часто именно обращаясь к тяготеющей к религиозным оборотам преамбуле основного закона – совершаются попытки направить ход размышлений в направлении придания государству как минимум «мягкого» конфессионального или почти конфессионального характера. Таким образом, конституционный компромисс, заключенный в прошлом, имеет не только исторический характер, а все еще влияет на способ и направленность толкования отдельных положений основного закона¹⁸.

Необходимо добавить, что в области государственно-церковных отношений, в более широком смысле, общих философских вопросов, такое толкование, обозначает постоянное столкновение противоположных тенденций, что в свою очередь влияет на действительность, которая явно отличается от ситуации, определенной действующим законом.

Причем такая практика – главным образом одобрение определенных моделей поведения, явно нарушающих или, по меньшей мере, «обходящих» конституционные нормы в отношениях государство-церковь и пытающихся применять другие, временами попросту альтернативные решения. Доста-

¹⁸ О специфике интерпретации положений конституции, касающихся религии и вероисповедания более детальная информация, см. J. Szymanek, *Interpretacja przepisów wyznaniowych w konstytucji*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2006, t. IX, s. 101 и далее.

точно вспомнить практику размещения религиозных эмблем на объектах социальной сферы: (Сейм РП, центральные управления, школы, администрации органов местного самоуправления); широкую практику содержания (за счет государства) различных организаций капелланов (в армии и других силовых ведомствах); присутствие церковных иерархов на всевозможных государственных церемониях; связь последних с религиозными праздниками и церемониями; изучение религии в государственных школах. Не приводя слишком много примеров, можно добавить еще отсутствие чувства меры со стороны государства и органов его власти в вовлечении в религиозные вопросы, чего неприятным примером может быть значительное количество разного рода постановлений Сейма и Сената по различным поводам. Из более интересных стоит назвать постановление Сейма РП по вопросу 350-й годовщины окончания осады монастыря Ясная Гора, постановление Сейма РП по вопросу увековечения 350-й годовщины Львовских обетов короля Яна II Казимира; постановление Сейма РП по вопросу 30-й годовщины начала понтификата Иоанна Павла II; постановление Сейма РП по вопросу 10-й годовщины выступления Иоанна Павла II в Сейме РП, постановление Сейма РП касательно случаев преследования христиан в Индии. Верхняя палата парламента, т.е. Сенат, также активно вовлечена в поддержку явно конфессиональных проектов постановлений, аналогично Сейму, ставя под сомнение, таким образом, конституционную установку беспристрастности государственной власти в вопросах религиозных и мировоззренческих убеждений. Из наиболее интересных решений Сената стоит упомянуть о: решении с 2008 года по случаю увековеченья и деятельности блаженного отца Хонората Козминского. Решение, принятое в том же году по случаю годовщины смерти святого отца Иоанна Павла II. Принятое также в 2008 году решение по вопросу празднования 30-й годовщины избрания кардинала Кароля Войтылы Папой Римским, и наконец, принятое годом позже постановление по вопросу увековечения 70-й годовщины смерти святой Уршули Ледуховской и признания ее за пример патриотки¹⁹.

Приведенные примеры подтверждают, что чаще всего имеем дело с довольно амбивалентным восприятием принципа мировоззренческой беспристрастности государства²⁰. Государство, а точнее государственная власть

¹⁹ Более детально по данной теме см. P. Borecki, *Elementy konfesjonalizacji państwa we współczesnej Polsce*, [в:] J. Szymanek (ред.), *Państwo wyznaniowe. Doktryna, prawo i praktyka*, Warszawa 2011, с. 148 и далее.

²⁰ Более детально по данной теме см. R.M. Małajny, *Neutralność a bezstronność światopoglądowa państwa (uwagi na tle polskiej praktyki konstytucyjnej po 1989 r.)*, [в:] T.J. Zieliński (ред.), *Bezstronność religijna, światopoglądowa i filozoficzna władz Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, с. 71 и далее.

РП, не представляет, как это должно быть, индифферентные позиции относительно убеждений и различных взглядов, а именно – относительно различных религий. Чаще всего можно привести примеры совершенно противоположной позиции государственной власти, т.е. позиции, характеризующейся активным участием в пропаганде одной религии и одного мировоззрения. Это видно не только в символике, то есть в религиозных символах в органах государственной власти, либо обращении к религиозному церемониалу при каждом удобном случае. А также в законодательной инициативе, в которой видно явное предпочтение для одной религиозной позиции (в данном случае примерами могут послужить законодательный подход к проблемам искусственного оплодотворения, партнерских союзов, аборт, христианских ценностей, определенных на законодательном уровне как априори уважаемых средствами массовой информации, определении выходных дней и т.д.). Совершенно карикатурным образом отсутствия беспристрастности, равно как и самого нормального чувства меры в афишировании определенной религии, является также частая пропаганда религиозной позиции по случаю выборов и связанной с ними избирательной кампании.

В историю вошли образы стоящего на коленях в часовне на Ясной Горе премьер-министра из левой партии; молитвы в римско-католическом костеле, протестантского главы правительства; участие отдельных кандидатов в президенты практически во всех религиозных церемониях; заключение непосредственно перед выборами брака одним из партийных лидеров, который узаконил гражданский союз, существовавший почти 30 лет.

В результате можно предположить, что определенного рода политической нормой является именно отсутствие мировоззренческой беспристрастности государственной власти, более того, декларирование приверженности к определенному религиозному объединению и его религии, вследствие этого – популяризация позиций, адекватных пропагандируемой таким образом веры.

Наряду с этим, конституционной нормой, которая так же часто обходится, является принцип равноправия церквей и других религиозных объединений. В данном случае примеры не настолько крайние, однако, так же резкие. Лучше всего это видно, если посмотреть, к примеру, на различия в правовых гарантиях для религиозных объединений в сфере предоставления пастырских услуг в вооруженных силах. В результате три церкви – католическая, православная и аугсбургская евангелическая – имеют организованные пастырские структуры, действующие в рамках вооруженных сил. Семь церквей имеют организованную пастырскую услугу в армии священниками данного вероисповедания, определенными органами верховной власти данных церквей, причем священники не являются профессиональными военными.

Их определяют церковные власти, согласовывая с Министром национальной обороны. Они имеют право входить на территорию воинских частей. Службу проводят в сроки, определенные командованием. Евангелическо-реформатская церковь и Союз еврейских общин Польши получили гарантии организации пастырской опеки военнослужащих вне территории военных частей, если на месте расположения вооруженных сил или в ближайшей окрестности находится соответственно – костел или часовня, либо синагога или молитвенный дом, а также, если это не противоречит актуальным служебным обязанностям военнослужащих. По отношению к религиозным общинам, внесенным в реестр церквей и других религиозных организаций, законодатель гарантирует возможность выполнения их функции также по отношению к лицам, проходящим военную службу. В связи с этим могут быть заключены соответственные соглашения с религиозными организациями с урегулированной правовой ситуацией на выполнение пастырских функций священниками данных вероисповеданий²¹.

Еще одним проявлением нарушения или, выражаясь более мягко, обхождением принципов в отношениях государство – церковь, является принцип двусторонности в формировании отношений государства к отдельным религиозным объединениям. Хотя в тоже время, по отношению к одной из самых крупных религиозных организаций – Католической церкви, этот принцип абсолютно соблюдается, потому что его выполнением является конкордат. Однако в случае других религиозных организаций их правовая ситуация на сегодняшний день регулируется в одностороннем порядке, посредством закона, принятого без предварительного соответственного договора, на основании которого был бы принят закон, определяющий отношения, объединяющие государство с данной церковью. Просьбы по данному вопросу религиозных объединений о заключении соответственного соглашения встретились с молчанием Совета министров, на котором согласно ст. 25 абз. 5 Конституции лежит обязанность составления от имени государства договора, который далее будет преобразован в закон, являющийся правильным регулятором ситуации данного религиозного объединения. В результате отсутствие позитивной реакции Совета Министров на выдвинутые руководством отдельных религиозных организаций требования заключения соответственного договора необходимо оценивать как явное несоблюдение конституционного принципа двусторонности в отношениях государства с церковью²².

²¹ О других проявлениях практики, противоречащей конституционным нормам, см. J. Szymanek, *Prawo wyznaniowe w praktyce III RP (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 1, с. 93 и далее.

²² Ср. T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, № 7, с. 51 и далее.

Наконец, чтобы не умножать примеры обхождения на практике конституционных определителей отношений государство-церковь, благодаря которым, несмотря на относительно легкую возможность выведения из основного закона главной идеи светского государства, государство становится, по крайней мере, наполовину конфессиональным, до сих пор функционирует Церковный фонд, утративший смысл существования. Необходимо напомнить, что фонд был создан в 1950 году вместе с переходом к государству имущества церкви. По идее фонд должен был быть своего рода компенсацией за национализированное имущество церкви. Однако с 1989 года происходит возврат национализированного имущества церкви. Данное производство в случае Католической церкви в настоящее время практически полностью завершено, что, однако, совсем не упразднило Церковный фонд, который де факто был преобразован в позицию государственного бюджета, в сущности – бюджетную дотацию, направляемую Министерством внутренних дел и администрации. Из фонда финансируются главным образом, в масштабе от 80% до 100% размера, отчисления на социальное и медицинское страхование духовенства. Размер Церковного фонда в последние годы составляет от 90 до 100 млн. злотых в год. Его существование можно воспринять как форму открытого финансирования государством религиозных объединений, что – как известно – является одной из черт конфессионального государства.

Беглый взгляд на практические проявления пренебрежительного отношения к конкретным принципам, определяющим институциональные отношения государства и церкви, дает возможность формулирования вывода: состояния де-юре и де-факто в сфере конфессионального порядка расходятся, а реальная модель отношений государства и церкви напоминает в лучшем случае очень благоприятное разделение церкви и государства. Характеризуя отношения государства и церкви более четко, говорят о государстве почти конфессиональном, государстве конфессионально активном или равнодушном, клерикальном государстве де-факто, наконец, государстве, которое балансирует вокруг конфессиональности²³. Тем не менее, необходимо подчеркнуть, что все эти определения относятся к практике религиозных отношений. В плоскости конституционных положений Польша отвечает стандартам светского государства, соблюдающего в рамках институциональных отношений равноправие всех религиозных объединений, их автономию и независимость, а также условный способ формирования их отношений с государством, которое, кроме того, беспристрастно в сфере религиозных и мировоззренческих убеждений. В индивидуальной сфере гарантируется свобода совести и верои-

²³ Замечают, что наряду с уже указанными принципами нарушается также принцип автономии и независимости государства и церкви. Ср. M. Pietrzak, *Prawo kanoniczne w polskim systemie prawnym*, „Państwo i Prawo” 2006, № 8, с. 16 и далее.

споведания, что является самым минимумом демократического разделения, идентифицирующего светский образ государства. При этом, несомненно, в идентификации мировоззренческого характера государства ключевое значение имеет норма, провозглашающая принцип равноправия церквей и других религиозных организаций, во-вторых, норма, характеризующая государство как беспристрастное. Первую в польских условиях можно воспринимать как альтернативную форму разделения государства и церкви, в то время, как вторую необходимо считать наиболее важным (наряду с принципом индивидуальной и коллективной религиозной свободы) составным компонентом светского государства. Светский, с точки зрения действующего закона, образ, однако, слегка искажен или, выражаясь более мягко, нарушен религиозными формулировками преамбулы, но направление отношений государства и церкви, явно устремленных в сторону конфессиональности, окончательно определяет (в наивысшей степени) практика, тревожно далеко уходящая от состояния, постулированного авторами конституции.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена конституционным основам политики государства в отношении Церкви в Польше после 1989 года. Проведен анализ политических и социальных факторов, действующих на данном этапе правовых регулирований, определяющих отношения государства и церкви, способ применения конституционных положений, относящихся к конфессиональной проблематике. Выводы представлены в контексте вопроса о светскости и конфессиональности в государственно-церковных отношениях.

Jarosław Szymanek

CONSTITUTIONAL DETERMINANTS OF THE STATE'S POLICY TOWARDS THE CHURCH IN POLAND AFTER 1989

The text is about the constitutional foundations of the State's policy towards the Church in Poland after 1989. It analyses the political and social determinants of the currently binding legal regulations indicating the State-Church relationship, their content and the way constitutional regulations referring to the issue of religion are applied. All the reflections are presented in the context of the question about the secularity of the relationship between the State and the Church.

KEY WORDS: *State, Church, concordat, autonomy, secular state, non-secular state*

Библиография

- P. Borecki, *Elementy konfesjonalizacji państwa we współczesnej Polsce*, [w:] J. Szymanek (red.), *Państwo wyznaniowe. Doktryna, prawo i praktyka*, Warszawa 2011.
- P. Borecki, *Geneza modelu stosunków państwo-kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008.
- P. Borecki, *Koncepcje stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w projektach i postulatach konstytucyjnych*, Warszawa 2002.
- P. Borecki, *Państwo neutralne światopoglądowo: ujęcie komparatystyczne*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2006, t. IX.
- J. Brożyniak, *Konstytucyjne dylematy regulacji stosunków wyznaniowych we współczesnej Polsce*, Warszawa 1996.
- K. Działocha, *Trybunał Konstytucyjny wobec zmiany Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, № 4.
- S. Gebethner, *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego Konstytucji z 1997 roku*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Katowice 2000.
- J. Gowin, *Kościół w czasach wolności 1989–1999*, Kraków 1999.
- J. Krukowski, *Państwo a kościoły i związki wyznaniowe w projekcie konstytucji RP*, [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu konstytucji RP*, Lublin 1996.
- J. Krukowski, *Realizacja konkordatu z 1993 r. w prawie polskim*, „Studia Prawnicze” 1999, № 3.
- P. Leszczyński, *Zagadnienia wyznaniowe w Konstytucji RP*, Warszawa 2001.
- R. M. Małajny, *Konkordat polski z 1993 r. – altera pars*, [w:] B. Górowska (opr.), *Konkordat polski 1993. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993–1996*, Warszawa 1997.
- R. M. Małajny, *Neutralność a bezstronność światopoglądowa państwa (uwagi na tle polskiej praktyki konstytucyjnej po 1989 r.)*, [w:] T. J. Zieliński (red.), *Bezstronność religijna, światopoglądowa i filozoficzna władz Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- R. M. Małajny, *Państwo a Kościół w Konstytucji III RP (refleksje aksjologiczne)*, „Państwo i Prawo” 1995, № 8.
- H. Misztal, *Systemy relacji państwo – kościół*, [w:] H. Misztal (red.), *Prawo wyznaniowe*, Lublin 2003.
- J. Osuchowski, *Religia i Konstytucja*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Państwo. Demokracja. Samorząd. Księga pamiątkowa na sześćdziesięciopięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999.
- M. Pietrzak, *Prawo kanoniczne w polskim systemie prawnym*, „Państwo i Prawo” 2006, № 8.

- J. Szymanek, *Formy prawnej instytucjonalizacji rozdziału państwa i kościoła*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2008, t. XI.
- J. Szymanek, *Interpretacja przepisów wyznaniowych w konstytucji*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2006, t. IX.
- J. Szymanek, *Prawo wyznaniowe w praktyce III RP (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 1.
- J. Szymanek, *Tryb ratyfikacji konkordatu z 1993 roku – główne problemy*, [B:] Cz. Janik, P. Borecki (ред.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009.
- M. Winiarczyk-Kossakowska, *Konstytucyjna regulacja problematyki wyznaniowej w Polsce Ludowej*, [B:] J. Szymanek, J. Zaleśny (ред.), *Problemy polityki wyznaniowej*, „Studia Politologiczne” 2012, № 23.
- T. J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, № 7.

Збигнев Сементковски

Тенденции реорганизации спецслужб Польши после 1989 г.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Спецслужбы, безопасность государства, разведка, контрразведка, реформа, трансформация, демократический контроль, Управление охраны государства, Военная информационная служба, Агентство внутренней безопасности, Агентство разведки Польши, Коллегия по делам спецслужб Польши

Введение

Спецслужбы являются важным элементом системы национальной безопасности, они представляют собой ключевой сегмент системы органов внутренней и внешней безопасности, равно как и защиты конституционного строя государства. Деятельность спецслужб связана с ведомствами исполнительной власти, данная связь имеет непрерывный характер, отличающийся постоянными отношениями спецслужб с наивысшими правящими кругами, принимающими решения, являющимися единственным их руководством. Они представляют собой нерв системы правления. Целью служб является сбор или защита информации, необходимой высшему руководству для принятия решений в области защиты национальных интересов, в частности целью которых является обеспечение суверенности государства, нерушимости и интегральности его территории, создания условий для активной обороны и защиты конституционного строя. Значение спецслужб в государстве всегда возрастает в случае международных конфликтов, борьбы за власть в государстве, равно как и в других кризисных ситуациях¹.

Сбор информации об угрозах, ее анализ, а далее передача в центры, ответственные за принятие решений, составляют основные задания спец-

¹ S. Zalewski, *Slużby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, с. 20–22.

служб. Данный процесс отличается тайным характером, и невысокой прозрачностью даже для органов, созданных для его контроля. Тайный характер получения информации об угрозах является основой методики работы спецслужб, что выделяет их среди других государственных служб. Тайными являются методы и формы их работы, их организационные структуры, работающие в них сотрудники, направления их деятельности и сфера оперативных интересов. Специальные службы используют свои собственные, недоступные для других, методы работы, далеко входящие в сферу гражданских свобод и прав человека, требующие особого контроля со стороны органов государственной власти и общественного мнения. В данном случае они имеют исключительный характер в сопоставлении с другими органами государственной власти. Вместе с тем, спецслужбы имеют неизменную тенденцию к обособлению и выходу из-под контроля политических ведомств. Это универсальное явление, касающееся всех служб. Особенно подвержены данной тенденции службы молодых демократических государств, несущие на себе тяжелый груз прошлого.

Понятие «специальные службы»

Несмотря на то, что история спецслужб существует столько же, сколько и институт государства, а их присутствие свидетельствует о суверенности государства, довольно сложно четко определить в контексте правовых наук и наук о государстве, чем они являются. К данной проблеме обращаются многочисленные исследователи, подчеркивая, что «законодательство большинства стран избегает не только четкой формулировки, но также и самого использования термина спецслужб. Однако данное понятие сильно укоренилось в разговорной речи, используется в профессиональной терминологии, но отсутствует в юридическом языке, то есть в текстах нормативных актов»².

В польских условиях первым правовым актом, в котором было введено данное понятие, был Регламент Сейма Республики Польша (правовой акт низкого ранга), в котором согласно постановлению Сейма от 27 апреля 1995 года определено сферу и компетенции созданного тогда нового органа, т.е. Комиссии Сейма по делам специальных служб³.

² Z. Galicki, *Status prawny służb specjalnych w wybranych państwach zachodnich*, Warszawa 1996, с. 3.

³ Она состоит из девяти избранных согласно специальной процедуре членов, имеющих (как исключение в Сейме) доступ к материалам служб с грифом наивысшей секретности.

Четкое определение понятия «специальные службы» и придание им универсального характера осложнено передачей их компетенций и полномочий, ставшее уже устойчивой тенденцией, полицейским системам. Характерной чертой государственных спецслужб, отличающей их от полицейских служб в прошлом, является обладание ими оперативно-разведывательными функциями, дающими им право применения следующих оперативных методов: тайной слежки, секретного прослушивания и тайного наблюдения для разоблачения лиц, совершающих преступления против безопасности государства. В прошлом это находилось в компетенции исключительно специальных служб. Сегодня данные функции в польских условиях имеют одиннадцать государственных служб, относящихся к полиции и параполиции. Именно поэтому наряду со службами защиты государства – Агентством внутренней безопасности, Агентством разведки Польши, Службой военной контрразведки, Службой военной разведки, Центральным антикоррупционным бюро – операционно-разведывательные функции имеют многочисленные органы правопорядка, такие как полиция, пограничная служба, Бюро охраны правительства, Военная жандармерия, налоговая и таможенная полиция Польши. Службы охраны государства свои полномочия используют для поиска доказательств преступлений против безопасности государства, и существенной информации в аспекте его безопасности, что принципиальным образом отличает их от других правоохранительных служб, уполномоченных только к использованию оперативных методов во время преследования лиц, совершивших преступления против безопасности населения и общественного порядка.

В наиболее широком понимании спецслужбами являются все разведслужбы (гражданские и военные), равно как и прочие ведомства безопасности, действия которых отличаются от традиционных методов правоохранительных органов. К ним относятся разведка и контрразведка – гражданская и военная, специальные антитеррористические подразделения, службы, направленные на борьбу с наркоманией, а также службы безопасности, осуществляющие охрану представителей государств, важных строений, экономических интересов и специальные формирования в структуре полиции, предназначенные для борьбы с организованной преступностью⁴.

В нашей работе мы будем использовать более узкое понятие специальных служб, сводящееся к тем органам государственной власти, которые осуществляют задания исключительно в области разведки и контрразведки. В связи с элитарностью данных служб и желанием отличить их от правоохранительных органов, их принято именовать секретными службами.

⁴ *Encyklopedia szpiegostwa*, Warszawa 1995, с. 224.

Разведслужбой принято называть отдельную от других органов государственной власти организацию, специализирующуюся в секретном сборе информации, сведений о других государствах, их анализе с целью использования в политической, экономической и военной сфере на пользу собственного государства. Спецификой работы разведслужбы является направленность действий извне собственного государства. Таким образом, разведка совместно с вооруженными силами и дипломатическими службами, из которых она формируется, служит обеспечению внешней безопасности государства⁵.

В отличие от разведслужбы работа контрразведки направлена на защиту собственного государства от внедрения разведслужб других государств. Она представляет собой важный элемент системы внутренней безопасности, заданием которой является борьба с незаконной деятельностью, угрожающей безопасности государства, главным образом со стороны других государств и их спецслужб. В период «холодной войны» сфера деятельности контрразведки охватывала выполнение классических заданий, заключающихся в пресечении случаев шпионажа. В настоящее время, продолжая действовать против шпионажа, контрразведка подключена к борьбе с наиболее тяжелыми категориями преступлений в сфере международной организованной преступности, в частности, связанных с отмыванием денег, контрабандой людьми, оружием, наркотиками, наращиванием оружия массового поражения, что связано с профессионализацией преступного мира, все чаще обращающегося к методам из арсенала специальных служб.

Спецслужбы, а в их рамках разведка и контрразведка, не действуют в социальном вакууме. Их деятельность и модель функционирования зависят от многих факторов исторического и политического характера. Как не существует одного общего определения специальных служб, так и отсутствует единая универсальная модель их деятельности. Они играли одну роль в тоталитарных системах, другую функцию выполняют в демократической системе; претерпевают постоянные изменения, продиктованные требованиями времени, всякий раз определяемыми мировой политикой.

Специальные службы в коммунистической Польше

В условиях недемократического коммунистического режима их заданием была охрана системы, основанной на верховенстве моно-партии. Они не защищали государство, а охраняли власть партии. Они играли роль поли-

⁵ S. Hoc, *Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo*, Warszawa 1985; Z. Siemiątkowski, *Wywiad a władza. Wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy PRL*, Warszawa 2009.

тической полиции, концентрировались на защите политической системы от внутренних противников, т.е. общества, являлись наряду с коммунистической партией, государственной и военной бюрократической номенклатурой, общественным фактором реализации власти, гарантом функционирования автократической системы правления, основанной на доминировании одной партии. Следили за обществом, устраняли оппозицию, принимали участие в подавлении общественных протестов, на них лежала ответственность за политические убийства.

Вызовы 1989 года

В польских условиях структура специальных служб, продиктованная идеологическими и политическими заданиями, осуществляемыми в рамках автократической системы, равно как их нахождение в структурах власти и обусловленные этим отношения с правлением, не могли быть адаптированы к условиям нового общественного строя, наступившего в Польше в 1989 году. Первое некоммунистическое правительство Тадеуша Мазовецкого должно было решить вопрос – реформировать или ликвидировать службы. Необходимо было формировать с нуля систему гражданского контроля над специальными службами, а также встроить тайные службы в правительственную систему принятия решений, и что самое важное, сделать из них инструмент государства, служащий национальным, а не партийным, целям. В области реформирования служб и их национализации отсутствовал собственный опыт, к которому можно было бы обратиться. Существовали только общие регулирования, относящиеся к формально-правовым средствам, методам и практике, характеризующим специальные службы в демократических государствах. Было принято решение воспользоваться ними⁶.

Создавая новые структуры служб, опираясь на старые кадры, только в незначительной степени подпитывая их новыми людьми с оппозиционным прошлым, необходимо было решить значительное количество проблем, давно пройденных демократическими государствами. При отнесении специальных служб к государственным структурам следовало учесть необходимость компромисса между двумя противоположными тенденциями – гарантией непрерывности и независимости их работы от политических факторов, и стремлением к обеспечению политического контроля над данными службами. Подчинение данных служб исполнительной власти, Президенту,

⁶ Сравн. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, Wydanie Specjalne. 20-lecie UOP/ABW, 6 kwietnia 2009.

Премьер-министру, соответственным министрам, обеспечение надлежащего влияния данных органов на их деятельность должно было в то же время гарантировать им определенную свободу, т.е. возможность проявить инициативу и ответственность. Разделение военных и гражданских специальных служб, а также формирование разведки и контрразведки как отдельных служб, подчиненных непосредственно главе правительства, стало причиной создания органов, координирующих их деятельность. Возникла необходимость формирования в окружении служб всякого рода межведомственных структур, заданием которых является управление и координирование на центральном уровне их деятельности. В дополнение ко всему, необходимо было создать парламентский контроль над специальными службами⁷. Все эти преобразования нужно было осуществлять в меру быстро, в то же время, избегая радикальных шагов, которые могли вызвать «бунт» в силовых структурах. Был выбран путь последовательных действий, изменяющих облик специальных служб, с как можно более мягкой формой их осуществления, т.е. в духе философии реформ правительства Тадеуша Мазовецкого.

Спор о модели специальных служб в демократическом государстве

Весной 1990 года, в Сейме, во время первого периода дискуссии над проектами изменений в специальных службах, был оклонен постулат так называемого «нулевого варианта». Этот вариант пропагандировали наиболее радикальные фракции «Солидарности». Он предусматривал абсолютную ликвидацию унаследованных от ПНР спецслужб, увольнение всех занятых там сотрудников, введение на законодательном уровне запрета работать в новых органах охраны государства и общественного порядка, представителям старого режима. Указанные условия совместили с программой всеобщей люстрации и декоммунизации. Данной программе радикалы «Солидарности» остались верны в течение всего периода девяностых годов, а после победы на выборах партии «Право и справедливость» в 2005 году, возникла попытка применения некоторых элементов данной программы относительно Военной информационной службы, а также при формулировании заданий созданного в 2006 году Центрального антикоррупционного бюро.

Правительство Мазовецкого приняло решение реализовать средний вариант, заключающийся в ликвидации Службы безопасности, увольнении с правом на пенсию работавших там сотрудников и создании на основе проверен-

⁷ Z. Galicki, *Status prawny służb specjalnych...*, с. 42–43.

ной новой властью части старого состава и его организационно-оперативных ресурсов новой службы охраны государства. Выходили из принципа, что создаваемому заново демократическому государству необходимы правоохранительные ведомства, гарантирующие ему защиту от внедрения разведслужб других государств, а для ведения эффективной иностранной политики необходима профессиональная разведывательная служба, что могут обеспечить только старые кадры⁸. Следует подчеркнуть, что данный путь выбрало большинство стран бывшего Восточного блока, за исключением Чехословакии.

Перед создателями реформы спецслужб возникла проблема выбора организационной модели, а также, заданий и полномочий новых служб⁹.

Решено, что созданное на основе закона Управление по охране государства не может быть «перекрашенной» Службой безопасности (как говорил депутат-докладчик, о так называемых «полицейских законах», Эжи Зимовски), политической полицией, полицией мысли, предназначенной для борьбы с оппозицией. Оно должно стать управлением, целью которого является выявление, раскрытие, предотвращение внешних угроз, безопасности и независимости государства.

В его компетенции должны были быть перечислены преступления, указанные в уголовном кодексе как преступления против государства. В его функции также входили задания в области внутренних угроз государству и демократическому строю¹⁰. Следовательно, это должна была быть оперативная и информационная служба.

Было принято решение о том, что Управление охраны государства станет службой расследований, имеющей процессуальные полномочия. Аргумент депутата Зимовского за то, чтобы оставить за новой специальной единицей функции расследований, не утратил актуальности, поскольку проблема процессуальных полномочий специальных служб возвращается вместе с дискуссиями о реформах данных служб. По мнению сторонников следственных полномочий УОГ новая служба должна не только выявлять угрозы и информировать о них соответственные органы власти, а также преследовать лица,

⁸ Из числа 24 тысяч сотрудников Службы безопасности 14 тыс. прошло проверку (верификацию), из них 10439 – прошло ее успешно. Были исключены 3595 сотрудников. Среди прошедших проверку в новое ведомство были приняты 4,5 тысяч. P. Piotrowski, *Przemiany w MSW w latach 1989–1990*, Biuletyn IPN 2006, № 3, с. 53.

⁹ Над реформой служб работал в правительстве коллектив под руководством представителя Солидарности – вице-министра внутренних дел – Кшиштофа Козловского, в Сейме – подкомиссия, созданная для работы над так называемым пакетом «полицейских законов», главные роли здесь играли депутаты Ежи Зимовски (ОКР – Гражданский парламентский клуб) и Станислав Габриэльски (PKLD – Парламентский клуб демократических левых сил).

¹⁰ Выступление депутата Ежи Зимовского, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”. Wydanie Specjalne. 20-lecie UOP/ABW, 6 kwietnia 2009, с. 29.

несущие данную угрозу. В противном случае, как они аргументировали, наступит хаос в ответственности. «Произойдет, – утверждает депутат Зимовски, – определенное замешательство, затирание, и в то же время размоются границы ответственности. Тот, кто выявил и раскрыл преступление, пускай и отвечает за результат своей работы; пусть не будет так, что тот, кто ошибочно ведет следствие, в случае неудачи констатирует, что в этом вина ведомства, неверно начавшего вести дело. В свою очередь, начавшее дело ведомство может сказать: я правильно начал, но они не смогли довести дело до конца. В связи с этим размылась бы граница ответственности за результат работы. Из этого можно сделать следующий вывод – Управление охраны государства также должно иметь возможность осуществления процессуальной деятельности»¹¹. В ходе дискуссии принято решение о том, что новая служба будет выполнять задания разведки и контрразведки, хотя не было недостатка в сторонниках идеи формирования разведывательной службы как отдельного ведомства¹².

Еще одной проблемой, которую удалось решить, стал вопрос подведомственности УОГ. Существовали идеи подчинения его министру национальной обороны. Аргументировался отказ от наличия гражданской разведки и контрразведки. Их функции должна была получить военная разведка и контрразведка. В ходе дискуссий появились сторонники подчинения разведывательной службы министру иностранных дел. Немало приверженцев было и у идеи подчинения Премьер-министру, а после победы на выборах в декабре 1990 года Леха Валенсы – Президенту РП.

Противники данных идей утверждали, что в большинстве демократических государств ведомства данного типа находились в структуре Министерства внутренних дел. Идея нахождения УОГ в юрисдикции Премьер-министра казалась авторам реформы рискованной. «Возможное подчинение Управления охраны государства, – убеждал депутат Зимовский, – Премьер-министру вызывает некоторые политические угрозы. Это опасные службы, подверженные провокациям. Каждая неудача в органах данного типа привела бы к глубокому политическому кризису. Поэтому в других государствах избегают подчинения ведомств, аналогичных Управлению охраны государства, непосредственно надзору Премьер-министра»¹³. Эта точка зрения взяла верх и до 1 октября 1996 года УОГ функционировало в структурах МВД. Потом перешло в подчинение непосредственно Премьер-министра, который осу-

¹¹ Там же, с. 29.

¹² J. Widacki, *Prehistoria UOP*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”. Wydanie Specjalne. 20-lecie UOP/ABW, 6 kwietnia 2009, с. 21.

¹³ Там же, с. 28.

ществлял руководство ним с тех пор с помощью министра-координатора¹⁴. С того момента Министерство внутренних дел является центральным органом государства, ответственным за вопросы охраны общественного порядка в государстве, осуществляющим надзор над полицией, Пограничной службой, Государственной пожарной службой и Бюро охраны правительства. Вопросы безопасности государства отошли под исключительную ответственность Премьер-министра и главы УОГ.

Созданное законом от 6 апреля 1990 года УОГ соединяло традиционные функции специальных служб, то есть задания разведки и контрразведки, кроме того, в его компетенцию входило раскрытие и пресечение преступлений против безопасности государства, а после новеллизации с 1995 года, также против его экономических основ. На новую службу, сверх того, возложена законная обязанность охраны государственной тайны, криптографической защиты сообщений, представляющих собой государственную тайну, передаваемую с помощью технических средств государственной администрацией. Вопросы ответственности УОГ за охрану государственных тайн были уточнены после принятия Сеймом в январе 1999 года закона о защите тайной информации, который определял данную службу как государственное ведомство безопасности в понимании действующих регулирований государств-членов НАТО.

Решение о подчинении непосредственно Премьер-министру главы УОГ было частью более широкой реформы центра управления государством, заключающейся в ликвидации ведомства Совета Министров, создании Канцелярии Председателя Совета Министров, подчинении министру внутренних дел воевод и создании Министерства внутренних дел и Администрации. В рамках данной реформы в структурах Канцелярии Председателя Совета Министров была создана Коллегия по делам спецслужб, как консультативно-оценочный орган Совета Министров, компетентный в вопросах планирования, надзора и координирования деятельности специальных служб, в том числе УОГ¹⁵. Главой Коллегии стал Премьер-министр, а секретарем – министр-координатор. Это должен был быть, наряду с Комиссией Сейма по вопросам спецслужб, существенный элемент создаваемой системы демократического контроля над специальными службами. В задания Коллегии входит, в част-

¹⁴ Решение о создании поста министра-координатора было принято правительством коалиции Союза демократических левых сил и Польской крестьянской партии 1996–1997, Избирательной акции Солидарность – Унии свободы 1997–2001, Права и справедливости 2005–2007. Данного поста не было в правительстве СДЛС 2001–2005 и в созданном в 2007 году правительстве Гражданской платформы – Польской крестьянской партии.

¹⁵ Сравн. *Slużby specjalne-programowanie, nadzór, koordynacja*, Warszawa 2003.

ности, определение направлений деятельности служб, оценка их бюджета, правовых актов, регулирующих их действия, а также рассмотрение их планов работ на год. Ее состав демократичен. В ней заседают некоторые члены правительства, представители Президента РП, равно как и Сейма.

Реформа 2002 года

Формирование с середины девяностых годов системы демократического контроля и координирования специальных служб встретило немало препятствий, имеющих негативное влияние на ее эффективность. Такой преградой является сопротивление самих служб, неохотно поддающихся внешнему контролю, и их постоянная тенденция к автономизации и отделению. Среди других препятствий специалисты называют необходимость в замкнутости служб, заключающуюся в защите имеющихся информационных и кадровых ресурсов, несовместимую с требованием сотрудничества с другими внешними партнерами, а также проблему установленной законом ответственности органов, контролирующей службы в ситуации проникновения компетенций, совмещения заданий, выполняемых различными службами. К этому следует добавить проблему занятости сотрудников центров координации и контроля, которые чаще всего приходят из служб, либо непосредственно направляются ими, и не всегда могут отождествлять себя с заданиями¹⁶.

На все это накладывается нежелание самих высокопоставленных должностных лиц, которые не доверяют службам, не умеют пользоваться результатами их работы, уклоняются от них, и пытаются снять с себя ответственность за контроль над ними.

События, связанные с террористическими актами 11 сентября 2001 года, поставили перед специальными службами новые задания, в частности – перед разведывательными службами, от которых центры принятия решений в государстве требовали информацию, предупреждающую об угрозах. В польских условиях разведка, функционирующая в организационном симбиозе с контрразведкой, не была в состоянии полностью выполнить данные задания. Она была слишком отдалена от основных высокопоставленных лиц, распоряжающихся информацией. Кроме того, на восприятие служб правящими кругами и общественным мнением бросала тень их вовлеченность в политические игры в период президентских предвыборных кампаний 1995 и 2000 годов. Все это ускорило процесс их трансформации. Про-

¹⁶ S. Zalewski, *Funkcja informacyjna służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa RP*, Warszawa 2005, с. 86.

веденная в 2002 году реформа служб была второй в их короткой истории комплексной реструктуризацией. Главной ее целью было освобождение служб от политической вовлеченности, преобразование их в действительно государственные, тайные службы, без утечек, с корпорационной культурой, свободной от коммунистического наследия, прозрачных для общественного мнения. Их структура и задания должны быть совместимы с союзническими иностранными службами. Особой проблемой было наличие в УОГ разведывательного компонента, что элиминировало УОГ из системы ЕС обмена информацией об организованной преступности, включая приграничную и финансовую.

Реформа 2002 года основывалась на принципе, чуждом создателям УОГ, заключающемся в необходимости возврата к концепции разделения служб, разрыве с советской моделью служб и создании самостоятельного агентства по вопросам разведывательных служб. Вместе с тем, существовало желание нарушить, первый раз в истории Третьей Речи Посполитой, военный сегмент служб в виде Военной информационной службы, представляющей собой с небольшими косметическими изменениями наследие военной разведки и контрразведки ПНР. Новое агентство разведки должно было соединять цели гражданской разведки с заданиями военной разведывательной службы, реализованными с помощью оперативных методов исключительно за пределами Польши. Были приняты основополагающие принципы, известные всем специальным службам: контрразведка действует внутри страны, а разведка за пределами государства. Как бы то ни было, работа разведывательных служб на территории Польши должна быть тесно связана с деятельностью за ее пределами. Применение оперативных методов разведкой в Польше могло осуществляться исключительно с помощью агентства контрразведки. Данный принцип, не полностью соблюдавшийся в УОГ, стал причиной многих патологий, источник которых усматривался в политической вовлеченности руководства разведки УОГ.

Созданное на основании закона от 29 июня 2002 года Агентство разведки является законным правопреемником Управления разведки УОГ, реализующим задания стратегической разведки. Согласно замыслу идеологов реформы Агентство разведки должно было реализовать, по образу немецкой Федеральной разведывательной службы (BND), задания как гражданской, так и военной разведки. С этой целью в его структуру должен быть включен военный компонент Военной информационной службы. К этой операции были подготовлены обязательные проекты правовых актов, а также осуществлены необходимые действия организационно-кадрового характера. Данный план не был реализован. Препятствием стал консерватизм военной среды, сопротивление ВИС при поддержке министра национальной обороны, полу-

чившего в данном вопросе помощь Президента РП. В данной ситуации АР остается исключительно гражданской разведкой.

Вооруженные силы располагали двумя разведывательными службами, остро конкурирующими между собой. Одна, находящаяся в структурах Генерального штаба в виде Управления Р-2, реализует для вооруженных сил задания тактической и оперативной разведки, вторая, оставаясь в подчинении министра национальной обороны, находилась в структурах ВИС. Проведенная в 2006 году правительством партии Права и справедливость реформа привела к расколу ВИС, а далее после проверки ее кадров, были сформированы две независимые, подчиненные министру национальной обороны службы: Служба военной контрразведки и Служба военной разведки. Реформа не устранила проблему дублирования обязанностей и задач, выполняемых двумя подразделениями военной разведки.

К особым функциям Агентства разведки относятся задания, до реформы находившиеся в компетенции УОГ. Они включают криптографическую защиту связи с дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями, обслуживание курьерской почты, а также выявление и анализ угроз, возникающих в регионах напряженных ситуаций, конфликтов и международных кризисов, оказывающих влияние на безопасность Польши, и осуществление деятельности, целью которой являются устранение данных угроз. Другими словами, АР может предпринимать и проводить специальные операции. АР также имеет полномочия к осуществлению электронной разведки и заключению договоров с другими службами международного разведывательного сообщества. Оно имеет отдельный оперативный бюджет, депонированный на выделенном, секретном счету Национального банка Польши.

Большинство компетенций и оперативных активов УОГ перешло к Агентству внутренней безопасности. Оно выполняет, как и его предшественник, оперативно-распознавательные, информационно-аналитические и охранно-контрольные функции. В ходе дискуссий были оставлены также следственные полномочия. Его заданием по-прежнему является не только выявление и противодействие угрозам безопасности, обороне, независимости, территориальной целостности и международной позиции государства, но также и преследование лиц, осуществляющих данные преступления. Сотрудники следственного подразделения имеют полномочия правоохранительных органов и ведут по поручению прокуратуры предварительное расследование.

Агентство внутренней безопасности, не смотря на постоянные попытки ограничения его компетенций с 2005 года, сегодня остается ведущей службой в системе национальной безопасности. В его исключительной компетенции находится центральный учет операций специальных служб, равно как и координация антитеррористических действий. Не смотря на создание Цен-

трального антикоррупционного бюро, по-прежнему имеет право преследования преступлений платного покровительства. Повышают значимость ведомства полномочия органов национальной безопасности, в рамках которых оно осуществляет проверочные мероприятия относительно лиц и учреждений, обращающихся за допуском к секретной информации. Выдает удостоверения безопасности, свидетельства безопасности и сертифицирует аппаратуру, выпускающую, передающую и записывающую секретную информацию. Осуществляет надзор над всей национальной системой защиты государственной тайны.

Существенным элементом реформы 2002 года была попытка адаптировать в польских реалиях английские решения, связанные с разработкой широким кругом субъектов периодического согласованного разведывательного анализа состояния безопасности государства и прогнозов угроз внешней безопасности, а также международной позиции РП. С данной целью создано Информационное сообщество правительства, консультативно-оценочный орган Совета Министров, руководимый главой Агентства разведки, заданием которого была подготовка для Президента РП и Председателя Совета Министров единой, согласованной с МИД, МНО, ВИС и АВБ, разведывательной оценки, сопоставленной с выводами, разработанными другими не разведывательными органами государственной власти. После оспаривания в апреле 2004 года Конституционным трибуналом части положений Закона о АВБ и АР, в том числе касающихся деятельности Сообщества, его компетенции были ограничены, а после выборов 2005 года новое правительство отказалось использовать анализы и прогнозы данного коллектива.

С целью укрепления гражданского контроля над службами главам АВБ и АР был присвоен статус руководства центральных управлений государственной администрации в ранге государственного секретаря. Это должны быть лица, не имевшие отношения к сфере служб, не ограниченные в своих решениях корпоративными связями, находящиеся непосредственно в юрисдикции Президента Совета Министров, несущие за свою деятельность политическую ответственность. В 2005 г. от данного принципа отказались. Во главе агентства назначены были сотрудники специальных служб.

Преобразования 2005 года

Процесс трансформации польских специальных служб далек от завершения. Изменения в службах были ускорены в 2005 году. Расформирование ВИС, создание ЦАБ, кадровые перестановки в ведомствах внесли элемент, порой сознательного, «расшатывания» служб, казавшихся правящей партии

Право и справедливость слишком независимыми, следовательно, опасными. Ее мечтой было создание «своих» служб.

Администрирование и управление специальными службами

С 2007 года новая правящая коалиция Гражданской платформы и Польской крестьянской партии приняла попытку разрядить атмосферу вокруг служб. Ей частично удалось стабилизировать внутреннюю ситуацию в службах и успокоить общественное мнение. Однако не смотря на приложенные усилия, ситуация в ЦАБ и военных спецслужбах далека от стабилизации и нормализации. Проблема заключается не в службах, а в политическом мире и стремящихся к влиянию на них политиках разных убеждений, уверенных в том, что с их помощью смогут подавить противников. Умело подхваченная СМИ утечка информации, компрометирующее обвинение – применяемые политиками приемы, к сожалению возможны благодаря спецслужбам. Проблема не заключается в неправильной организационной политике спецслужб, ведь она практически не отличается от политики спецслужб в старых демократических странах, а в менталитете и политической культуре переходного периода, в котором пришлось функционировать службам в Польше.

С самого начала Премьер-министр правительства ГП-ПКП не скрывал своего недоверия к сфере спецслужб, не понимал их, не умел пользоваться их знаниями. Он отказался от возможности назначения министра-координатора специальных служб и принял решение лично их контролировать. Со временем под грузом обязанностей Главы Совета Министров данное задание поручил секретарю Коллегии по делам спецслужб, которого, однако, не назначил конституционным членом правительства, всего лишь ввел его в ранг госсекретаря Канцелярии Председателя Совета Министров. Таким образом, понижая его ранг, он ослабил авторитет чиновника в глазах руководства специальных служб. В то же время, было объявлено об изменениях в подчинении спецслужб. АВБ должно было подчиняться, как и до реформы 1996 года, МВД. Не ожидая законодательного регулирования, Премьер-министр путем подписанного ним распоряжения поручил министру внутренних дел текущий надзор над главами АВБ и АР. В то же время, было заявлено о рассмотрении варианта, согласно которому АР относилось к юрисдикции министра иностранных дел, или включено на правах департамента в состав министерства иностранных дел.

После очередных выборов 2011 года снова возникла дискуссия о реформе спецслужб. К ее разработке подключилось президентское Бюро национальной безопасности. Предложенные решения не были новыми. Они

неоднократно становились предметом дискуссий во время работы над предыдущими реформами. Возникли следующие вопросы: Кому должны подчиняться службы? Какие они должны иметь полномочия? Должны ли это быть оперативные службы или информационные? Должны ли они обладать следственными полномочиями или нет? Кто должен вести предварительное расследование, основываясь на материалах спецслужб?

Из посвященной планируемым преобразованиям дискуссии видно, что решено вернуться к принципам, от которых ранее отказались, как создатели новых спецслужб в 1990 году, так и авторы реформы 2002 года. Основные изменения должны коснуться ведущей службы, которой до сегодняшнего дня является в системе института безопасности государства АВБ. Представители правительства и Президента заявили о серьезных преобразованиях в АВБ, которые должны изменить характер, равно как и сферу оперативных интересов данной службы. Согласно данной концепции АВБ должно утратить часть своих прежних полномочий. Оно должно отойти под непосредственный надзор МВД. Часть его заданий должны перейти к подчиненным МВД службам: Центральному бюро расследований и ЦАБ. АВБ утратит следственные полномочия, прекратит заниматься борьбой с организованной, экономической преступностью и коррупцией. Должно эволюционировать в направлении информационно-аналитической службы, отслеживающей террористические угрозы, политический, идеологический и религиозный экстремизм. Оно должно заниматься контрразведывательной деятельностью и охраной государственной тайны; заранее информировать об угрозах, оставляя другим службам их устранение.

Преобразования должны также коснуться Агентства разведки. Снова рассматривается вариант, основанный на английской модели разведслужб, находящихся в юрисдикции министра иностранных дел. Снова актуальна нереализованная в 2002 году идея включения в АР военной составной из расформированной Службы военной разведки. Обсуждается также объединение Службы военной контрразведки с Военной жандармерией. Существуют сторонники объединения контрразведки АВБ со Службой военной контрразведки.

В итоге замечено отсутствие общего согласованного разведывательного анализа. Представители Президента жалуются на обилие предоставленной службами информации, с которой должны разбираться высокопоставленные ответственные за принятие решений лица, обреченные на самостоятельную ее интерпретацию и сопоставление с другими источниками. В системе не хватает профессионального центра, объединяющего хаотичные данные. Планируется изменение режима надзора над службами. В планах также создание, наряду с Коллегией, коллектива, состоящего, как в Великобритании, из

профессиональных судей, следящих за соблюдением службами стандартов правового государства, контролирующими применяемые ими оперативные процедуры. В ближайшем будущем будет видно, какие из данных решений будут реализованы.

РЕЗЮМЕ

Унаследованные от предыдущей системы спецслужбы не соответствовали условиям свободного, открытого общества и создаваемых стандартов демократического правового государства. Перед новой властью демократического государства возникла проблема формирования собственных, соответствующих правилам суверенного государства, специальных служб. Обязателен был выбор пути их построения, необходимо было также определить их организационную форму, компетенции и задания. Правящие круги отказались от резких шагов, выбран оптимальный вариант – радикальный по содержанию и лояльный по форме. Созданная в 1990 году модель основывалась на разделе служб на гражданские и военные. Первые находились в юрисдикции министра внутренних дел, потом руководство перешло к Премьер-министру, вторые – министра национальной обороны. Управление охраны государства представляло собой службу, выполняющую задания гражданской разведки и контрразведки. Со временем оно получило компетенции по борьбе с организованной преступностью, подрывающей экономические основы государства. УОГ являлось ведущей службой в системе безопасности государства. Военная информационная служба представляла собой, в незначительной степени, модифицированные прежние внутренние службы вооруженных сил. На втором этапе осуществленной в 2002 году реформы проведен раздел УОГ на два агентства. Агентство внутренней безопасности получило большинство полномочий и функций УОГ. Агентство разведки отвечает за осуществление иностранной разведывательной деятельности. Проведенная неожиданно в 2006 году ликвидация ВИС внесла хаос и дезорганизацию в военных службах, которые до сегодняшнего дня ощущают негативные последствия осуществленной тогда операции. Согласно прогнозам правительства в 2013 году спецслужбы ожидают новых реформ.

Zbigniew Siemiątkowski

DIRECTIONS OF CHANGES TAKING PLACE IN THE POLISH SECRET SERVICE AFTER 1989

Secret services inherited after the former system were not in any way adjusted to the conditions of a free, open society or to the created standards of a democratic state of law. The new authorities of the democratic country faced the problem of building their own

secret services subordinated to the rules of a sovereign state. It was necessary to choose the way to create them as well as establish their organizational shape, competences and tasks. The idea of a violent revolution in the services was given up and the intermediate variant was chosen. It was radical in its content but gentle in form. The model shaped in 1990 was based on dividing secret services into civil and military ones. The former were subordinated to the Minister of the Interior, then to the Prime Minister, whereas the latter – to the Minister of National Defense. The Office for State Protection was the service performing the tasks of civil intelligence and counterintelligence. With time, it was granted the competences from the field of combating organized crime aimed at the economic basis of the state. UOP was the leading service in the system of institutions of the state's security. The Military Information Services were the old internal services of the armed forces modified only in a slight degree. In the second stage of the reform of 2002, UOP was divided into two separate agencies. Internal Security Agency took over the majority of competences and tasks of UOP. The Foreign Intelligence Agency is responsible for foreign intelligence. Liquidation of WSI realized in 2006 in a rapid manner introduced chaos and disorganization in military services, which till today feel the consequences of the operation performed then. According to the declarations of the government, new reforms await secret services in 2013.

KEY WORDS: *Secret service, security of the state, intelligence, counter-intelligence, reform, transformation, democratic control, Office for State Protection, Military Information Services, Internal Security Agency, Foreign Intelligence Agency, Collegium for Secret Services*

Библиография

- Encyklopedia szpiegostwa*, Warszawa 1995.
- Z. Galicki, *Status prawny służb specjalnych w wybranych państwach zachodnich*, Warszawa 1996.
- S. Hoc, *Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo*, Warszawa 1985.
- P. Piotrowski, *Przemiany w MSW w latach 1989-1990*, Biuletyn IPN 2006, № 3. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, Wydanie Specjalne. 20-lecie UOP/ABW, 6 kwietnia 2009.
- Z. Siemiątkowski, *Wywiad a władza. Wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy PRL*, Warszawa 2009.
- Służby specjalne-programowanie, nadzór, koordynacja*, Warszawa 2003.
- S. Zalewski, *Funkcja informacyjna służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa RP*, Warszawa 2005.
- S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005.

Анджей Вежбицки

Факторы и вызовы социальной политики

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

трансформация, либерализация, коммерциализация, экономический кризис, рынок труда, демографические процессы, пенсионная реформа, социальный диалог

Социально-экономическая трансформация

В 1990 г. начался процесс трансформации социально-экономического строя в Польше. Его целью была перестройка плановой экономической системы в рыночную систему. В социальной сфере это означало переход от преобладания коллективного (общественного) интереса к индивидуальному (частному)¹. В социалистическом обществе общественный элемент преваляровал над личным. Можно выделить три черты данного доминирования. Во-первых, следование приоритетам социальной политики, заключающейся в дифференциации доходов и привилегированном положении некоторых социальных групп. Поскольку приоритеты имели коллективный характер, главенствующим принципом социальной политики был эгалитаризм. Во-вторых, приоритеты определялись партийным и государственным аппаратом, без участия общества. В-третьих, государство предоставляло социальные услуги (например, образование, здравоохранение).

В условиях трансформации произошло изменение существующей на тот момент модели социальной политики, характерной для социалистических государств. Ее основой была ответственность государства за удо-

¹ См. J. Kleer, *Drogi do gospodarki rynkowej na marginesie doświadczeń transformacyjnych w Niemczech Wschodnich, Polsce i Rosji*, Warszawa 2003, с. 143 и 144.

влетворение потребностей граждан. В литературе существует определение *государственно-коллективистской* модели, базирующейся на трех элементах: 1) полной занятости – гарантии обеспечения работой и заработной платой, 2) высоких государственных субсидиях на основные товары и услуги, всеобщей доступности бесплатных или низкооплачиваемых социальных услуг, 3) развитой системе социальной помощи. Социальная политика в социалистическом государстве имела всеохватывающий характер, следовательно, органы власти контролировали и управляли общественными процессами, произошло полное распределение занятости в обществе. Устранение социального плюрализма и осуществление репрессий стали причиной формирования монополии государства на удовлетворение потребностей общества. Это проявилось в стремлении к справедливому разделению доходов, национализации собственности, политике абсолютной занятости и эгалитаризме зарплат. Данные решения сами по себе не были плохими, но они принимались в отрыве от экономических реалий. Такая социально-экономическая модель не была в состоянии эффективно функционировать, поскольку социалистическая экономика дефицитов не успевала за все возрастающими потребностями общества, следствием чего были многочисленные социально-политические кризисы.

Выходя на путь социально-экономических преобразований, Польша выбрала радикальный вариант реформ, который характеризовался действительно быстрым внедрением рыночных механизмов в экономике, однако его результатом стал упадок производства, возникновение гиперинфляции, безработицы и невиданного до той поры снижения уровня жизни. Одним из элементов экономических преобразований была реформа социальной сферы. Началась ее либерализация, коммерциализация и децентрализация. Либерализация заключалась в отстранении государства от монополистической позиции единственного источника в удовлетворении потребностей общества. Коммерциализация была связана с введением платы за социальные услуги (образование, здравоохранение), а децентрализация представляла собой передачу заданий в сфере социальной политики органам местного самоуправления, его наименьшим структурным подразделениям – гминам. Реализация реформ социальной сферы должна была выйти навстречу дуализму социально-экономических целей. С одной стороны речь шла о приведении в соответствие социальной политики нестабильной экономической реальности, с другой же, особенно в первый период, о сохранении по мере возможности существующего уровня жизни. Однако данная цель была невыполнима.

Изменения в системе социальной политики проводились в двух направлениях. Во-первых, осуществлялась деятельность, направленная на адаптацию социальной политики к внедряемым экономическим реформам. Во-вторых, проводились реформы, заключающиеся в институциональных

изменениях, которые должны были сделать социальную политику более современной и эффективной. Деятельность в сфере социальной политики в Польше в 90-тые годы XX века можно поделить на три вектора. Первый составляли действия, направленные на создание эффективной системы социальной защиты и гарантии доходов. Вторым был нацелен на сокращение безработицы, прежде всего, предоставление социальной помощи безработным. Третий вектор был направлен на приведение в соответствие социальной политики рыночной экономики и сокращающихся финансовых возможностей государства². В реализации социальной политики польского государства в течение последних двадцати лет существенную роль сыграли политические, экономические, демографические, психосоциальные и интеграционные факторы. В то же время, они стали вызовом, который должны были принять последующие правительства страны.

Политический консенсус в поиске новой модели

Вначале трансформации все важнейшие политические группы были едины в том, что предыдущая социалистическая модель социальной политики, соответствующая плановому механизму разделения экономических ресурсов должна остаться в прошлом. В то же время, существовало сознание того, что выбор либеральной модели социальной политики неприемлем в связи с ее аксиологией, ориентирующей на индивидуализм, предпринимательство, конкуренцию и т.п. Невозможно было также внедрение скандинавской модели, направленной на бюджетное финансирование социальной политики. С одной стороны она ассоциировалась с социализмом, а с другой – была невозможна в условиях вызванной трансформацией рецессии. Учитывая выше изложенные аргументы, было принято решение остановить выбор на социальной рыночной экономике. Это модель, которая функционирует в ФРГ с конца 40-х годов XX века, и представляет собой попытку компромисса между экономической эффективностью и социальной защитой населения («Столько государства, сколько это необходимо, столько рынка, сколько это возможно»), т.е. попытке формирования *сбалансированного социально-экономического развития*.

Проведенные реформы и институциональные изменения в социальной политике не свидетельствуют однозначно о том, что избрана все же именно эта модель социальной политики. В Конституции РП 1997 г., а также во

² См. М. Książkowski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Katowice 1999, с. 124–127.

многих политических декларациях определено, что основой экономического порядка Польши является социально ориентированная рыночная экономика. Однако наше государство должно пройти долгий путь для достижения данной цели³. К примеру, у нас отсутствует развитая комплексная система социального страхования, покрывающая социальными услугами большинство социальных рисков. Общественный диалог вовлечен в текущую политику, являясь основой формирования заработной платы на отраслевом уровне, оставляет желать лучшего. Настоящий созыв Сейма исключителен в связи с тем, что не существует раздела на проправительственные и оппозиционные профсоюзы, как это было ранее.

Сегодня социальную политику в Польше сложно определять как системное решение. Модель социальной политики, которая сформируется в Польше, станет, как минимум в течение какого-то времени, гибридом существующей ранее социалистической модели с элементами либеральной и корпоративной (мотивационной) схем⁴. Это является результатом трех составных. Во-первых, не смотря на значительное ограничение социальной функции государства, оно будет и в дальнейшем главным субъектом, ответственным за уровень жизни и социальную защиту граждан. Во-вторых, принятие демократии и рыночной экономики способствовало «либерализации» социальной политики, и переоценки ее системы ценностей. На смену признанным ранее ценностям таким как: солидарность, социальная защита, равенство, пришли – конкуренция, неуверенность и неравенство⁵.

В-третьих, в результате проведенных реформ был расширен элемент страхования в системе социальной защиты и введена неокорпоративная система трудовых отношений, что является типичным для корпоративной модели (социально-ориентированной рыночной экономики)⁶.

Победа на парламентских выборах 2007 г. Гражданской платформы, партии либерально ориентированной, направила социальную политику в русло более решительной коммерциализации. К сожалению, в сознании политиков, равно как и интеллектуальной элиты, распространено отождествление социальной политики исключительно со сферой материального уровня жизни,

³ Ст. 20 Конституции РП гласит: «Социально ориентированная рыночная экономика, основанная на свободе хозяйственной деятельности, частной собственности и солидарности, диалог и сотрудничестве социальных партнеров, представляет собой фундамент экономического порядка Республики Польша».

⁴ См. М. Książopolski, *Polityka społeczna w krajach transformacji. Jaki model się kształtuje?*, „Polityka Społeczna” 2000, № 9.

⁵ М. Książopolski, *Polityka społeczna w krajach...*

⁶ Внедрение элементов страхования – это реформа социального и медицинского страхования, а признаком установления неокорпоративной системы трудовых отношений является создание Трехсторонней комиссии как органа социального диалога.

т.е. *социальная политика в узком понимании*. Несомненно, это определяет их мышление и деятельность, принося эффект в виде недооценки институциональных и направленных на развитие системных изменений, ограничения до решений в области социальной помощи.

Экономический кризис и его последствия

Вначале трансформаций социальная политика, прежде всего, должна была противодействовать рецессии, вызванной реализацией экономической программы. В общественной сфере эффектом рецессии стала безработица и снижение уровня жизни.

Таблица 1. Уровень безработицы, зарегистрированной в Польше в 1990–2012 годы (по состоянию на конец года)

| Год | Количество безработных (тыс.) | Уровень безработицы |
|------|-------------------------------|---------------------|
| 1990 | 1126,1 | 6,5 |
| 1991 | 2155,6 | 12,2 |
| 1992 | 2509,3 | 14,3 |
| 1993 | 2890,0 | 16,4 |
| 1994 | 2838,0 | 16,0 |
| 1995 | 2629,0 | 14,9 |
| 1996 | 2359,5 | 13,2 |
| 1997 | 1826,4 | 10,3 |
| 1998 | 1831,4 | 10,4 |
| 1999 | 2349,8 | 13,1 |
| 2000 | 2702,6 | 15,1 |
| 2001 | 3115,1 | 17,5 |
| 2002 | 3217,0 | 20,0 |
| 2003 | 3175,7 | 20,0 |
| 2004 | 2999,6 | 19,0 |
| 2005 | 2773,0 | 17,6 |
| 2006 | 2309,4 | 14,8 |
| 2007 | 1746,6 | 11,2 |
| 2008 | 1473,8 | 9,5 |
| 2009 | 1892,7 | 12,1 |
| 2010 | 1954,7 | 12,4 |
| 2011 | 2105,0 | 12,5 |
| 2012 | 2136,8 | 13,4 |

Источник: www.stat.gov.pl, 05.04.2013.

Основной социально-экономической проблемой, которая все еще является вызовом для экономической политики, является отсутствие *профессиональной активности*, проявляющееся в виде безработицы и низкого уровня занятости.

В 2003–2004 годы уровень безработицы достиг 20%, в настоящее время удерживается показатель ок. 13,4%, а если принять более радикальную методологию, применяемую в квартальных Исследованиях экономической активности населения (на базе методологии Международной организации труда), составляет ок. 10%. Безработица в Польше обусловлена, прежде всего:

- 1) экономической ситуацией (периодически появляющийся фактор конъюнктуры);
- 2) несоответствием структуры спроса на труд и предложения труда (доминирующий структурный фактор, в связи с которым борьба с безработицей особо затруднительна и трудоемка, структурная безработица характерна главным образом для северных и северо-западных регионов – так называемых пост-пгр [ППР – государственное сельскохозяйственное предприятие]);
- 3) демографическими процессами (фактор, особенно важный до середины первого десятилетия XXI в.).

Отдельные категории лиц на рынке труда формируют: длительно безработные (лица, не имеющие работы более 12 месяцев, которые составили в 2012 г. 50,2% от общего количества зарегистрированных безработных); молодежь (лица, которым не исполнилось 25 лет, составляли 19,8% безработных); безработные, не имеющие профессиональной квалификации (29,2% от общего количества). Всего 17% безработных имеет право на пособие по безработице.

Проблемы рынка труда не ограничиваются, однако, только типичной для рыночной экономики безработицей и ее последствиями. Не менее, а может быть даже, более серьезной проблемой является низкий уровень занятости. Уровень занятости (рассчитываемый относительно всего населения) согласно той же самой методологии ВАЕЛ составляет немногим более 50% и является одним из наиболее низких показателей в Европейском Союзе. Это означает, что экономически неактивное население⁷ (с учетом пенсионеров) трудоспособного возраста составляет около 8 млн. Это вызывает особую тревогу в контексте невыгодных демографических изменений. Следовательно, задание законодательной и исполнительной власти – обращение особого внимания на эту, находящуюся в стороне, группу лиц на рынке труда.

⁷ Экономически неактивное население – это категория лиц на рынке труда в возрасте от 15 лет, которые не были квалифицированы как работающие или безработные.

Это тем более важно, что противодействие безработице, направленное на статистическое изменение уровня безработных, не должно вести к повышению занятости – *снижение уровня безработицы не равнозначно повышению уровня занятости.*

Безработица стала одной из причин бедности, помимо снижения покупательной способности населения, в связи с кардинальной программой экономических реформ. Особым видом бедности была так называемая *новая бедность*, до сей поры не известная в Польше. Она касалась людей, которые еще в 80-е годы прошлого века имели стабильную профессиональную и материальную ситуацию. Одной из характерных черт материальной ситуации польского общества является также поляризация доходов. Мерой дифференциации доходов является Коэффициент Джини⁸, который составляет в Польше 31,1, со средним показателем для ЕС – 30,7⁹. Таким образом, Польша находится в группе стран между Швецией, с наименьшим показателем – 24,4 и Латвией, с наивысшим – 35,4¹⁰.

Первостепенной проблемой является географическая дифференциация и наследование бедности. Бедность угрожает, прежде всего, восточным регионам страны, наиболее слабым с точки зрения социально-экономического развития (так называемая «восточная стена»), а также северо-западным (так называемым пост-пгп)¹¹.

Наследование бедности имеет два аспекта: материальный, который осложняет условия жизненного старта детей и даже внуков, и психосоциальный, в результате которого индивидум не чувствует потребности изменения своей жизненной ситуации и отдалается.

Прогрессирующая маргинализация проявляется в отсутствии или ограничении доступа к образованию, здравоохранению, культуре, социальной защите, правосудию. Это означает, что часть населения имеет доступ к благам и услугам более низкого качества.

⁸ Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов) измеряет уровень, на котором разделение дохода или потребительских расходов между жителями, домашними хозяйствами или социальными группами отклоняется от равного распределения. Он может достичь показателя от 0 до 1 (100), где 0 означает, что все члены данного общества принимают участие в равном распределении дохода, а 1(100), что одно лицо получает доход полностью. Чем выше коэффициент, тем больше разница между доходами богатых и бедных.

⁹ *Gini coefficient of equivalised disposable income (source: SILC) [ilc_di12]*, europa.eu (29.03.2013).

¹⁰ В европейском масштабе наименьшая дифференциация присутствует в Норвегии – 22,9, а наивысшая в России и Грузии – более 40.

¹¹ См. *Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2011). Incomes and living conditions of the population in Poland (report from the EU-SILC survey of 2011)*, Warsaw 2012, с. 149.

Экономический кризис, в частности финансовый, возникший в мировой экономике в конце первой декады XXI века, охватывающий в меньшей или большей мере практически весь мир, может способствовать тенденциям к ограничению ответственности государства за социальную сферу. Неолиберальная ориентация, ставящая под вопрос обоснованность вмешательства государства в социальную политику, как в экономическом аспекте (социальные расходы обременяют экономику), так и социальном (ослабление активности индивидуума) в таких условиях набирает значимости.

Фактором, сокращающим возможность удовлетворения основных потребностей граждан, таких как работа, доход, доступ к социальной помощи по возрасту, является также неблагоприятная демографическая ситуация, заключающаяся в постепенном демографическом старении общества.

Социальная политика в ответ на демографические вызовы

Разработка и реализация программ социальной политики во все возрастающей мере предопределена демографическими процессами, последствия которых влияют на такие сферы социальной политики, как рынок труда, социальная защита, здравоохранение, образование, жилищное строительство или социальная помощь. В этом можно было убедиться вначале трансформации, когда возникновение и рост безработицы были обусловлены в большей мере повышением предложения труда в 90-е годы прошлого века. На рынок труда входили в то время поколения демографического взрыва 70-х годов XX века. В 1986–1990 годы рост трудовых ресурсов составил около 150 тыс. человек, в то время как в следующие периоды (1991–1995, 1996–2000, 2001–2005) составлял около 780–900 тыс. человек. Во второй половине первого десятилетия XXI века демографическое давление на рынок труда значительно слабеет. Следовательно, в течение 15 лет на рынок труда вышло около 2,5 млн. человек. Таким образом, чтобы применить только данные ресурсы (без учета лиц, теряющих работу вследствие увольнений), необходимо было создать столько же рабочих мест, что в тех условиях было невозможно.

Особенно влияние демографических изменений ощутимо в сфере социальной защиты. Практически вся Европа начинает ощущать либо уже ощущает последствия «второго демографического перехода», результатом которого является демографическое старение обществ и депопуляция. Данный процесс представляет собой угрозу для функционирования пенсионных систем. Однако, следует согласиться с британскими исследователями, считающими, что предостережения перед «апокалиптической демографией» обусловлены идеологией. Неолиберальные правые силы пытаются таким

образом демонтировать модель государства процветания¹². Тем не менее, опуская идеологическую активность, не подлежит сомнению то, что вышеуказанные тенденции потребуют от правительства европейских государств изменения существующих, полностью солидарных пенсионных систем. Данные тенденции не обойдут и Польшу. Демографические прогнозы до 2050 г. однозначно указывают на то, что будет сокращаться численность населения трудоспособного возраста и увеличиваться – пенсионного возраста, при сокращении общей численности населения (таб. 2).

Таблица 1. Население в 1990–2010 гг.

| Год | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Общая численность населения в тыс. | 38073 | 38284 | 38254 | 38157 | 38125 | 38116 | 38136 | 38167 | 38200 |
| Действительный прирост в тыс. | 85 | 19 | -9 | -17 | -32 | -10 | 20 | 31 | 33 |
| % | 0,22 | 0,05 | -0,02 | -0,04 | -0,08 | -0,03 | 0,05 | 0,08 | 0,09 |
| Естественный прирост в тыс. | 157,4 | 47,0 | 10,3 | -3,9 | 4,5 | 10,7 | 35,1 | 32,7 | 34,8 |
| на 1000 человек | 4,1 | 1,2 | 0,3 | -0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |

Источник: *Podstawowe informacje o sytuacji demograficznej Polski w 2011 roku*, www.gov.stat.pl, 05.04.2013.

Таблица 2. Прогноз населения по возрасту до 2050 года (%)

| Население | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|---|------|------|------|------|------|
| Лица, не достигшие трудоспособного возраста | 18,0 | 16,3 | 14,9 | 12,3 | 11,6 |
| Трудоспособный возраст | 65,0 | 60,8 | 58,2 | 56,0 | 50,3 |
| Пенсионный возраст | 17,0 | 22,9 | 26,9 | 31,7 | 38,1 |
| Общая численность | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Источник: *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2050 roku*, Warszawa, grudzień 2006, с. 10.

¹² S. Cunnigham, “Demographic Time Bomb” or “Apocalyptic Demography”: *The Great Pensions Debate*, [в:] M. Lavalette, A. Pratt (ред.), *Social Policy. Theories, Concepts and Issues*, London 2006 (польское издание – *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy*, Warszawa 2010, с. 278–279); M. Hill, *Social Policy in the Modern World. A Comparative Context*, London 2006 (польское издание – *Polityka społeczna we współczesnym świecie. Analiza porównawcza*, Warszawa 2010, с. 279–285).

Польское общество окажется на продвинутом этапе демографической старости, уже сейчас достигнув данного порога (процент лиц, которым исполнилось 60 лет > 18%). Вызовом для правительства является то, каким образом разработать социальную политику для сложных времен, когда возрастет количество людей, пользующихся социальной помощью, а будет меньше работающих – лиц, уплачивающих налоги и осуществляющих отчисления. Первым методом противодействия депопуляции была реформа пенсионной системы 1999 г. Независимо от оценок, касающихся осуществления самой реформы, не вызывает сомнений верность убеждения о необходимости ее проведения.

Пенсионная реформа

Экономической целью реформы 1999 г. было сокращение дотаций Управления социального страхования. В противном случае сохранение существующей, полностью солидарной системы пенсионного страхования, с одновременным сохранением размеров помощи угрожало бы повышением страховых взносов, а тем самым увеличением трудовых затрат. Кризис социального страхования был вызван также неуплатой отчислений крупными государственными предприятиями, что нарушало функционирование Управления социального страхования. Внедрение новой пенсионной системы было осложнено противоречием интересов между ожиданиями пенсионеров, надеющихся на рост выплат после реформы, и государством, стремящимся к сокращению расходов по социальному страхованию из бюджета государства.

Реформа 1999 г. заключалась во введении многоуровневой пенсионной системы, что является типичным решением для развитых государств, связанным с демографическим старением населения в данных странах. Будущие пенсионные выплаты во многоуровневой системе должны состоять из трех элементов: 1) *базовой пенсии*, гарантируемой всем гражданам государства, финансируемой из взносов или бюджета государства; 2) *трудовой пенсии*, которая зависит от размера заработка, а следовательно – сборов, части, определяющей размер выплат; 3) *дополнительной пенсии*, зависящей от индивидуальной предусмотрительности и финансовых возможностей будущего пенсионера. В конструкции реформированной польской пенсионной системы первый уровень отвечает базовой пенсии, второй – трудовой пенсии, и третий – дополнительной пенсии.

Первый уровень, обязательный и гарантируемый государством, сохранил существующий в предыдущей, единой пенсионной солидарной системе раз-

дел (финансирование из текущих отчислений на основании солидарности поколений). Два других уровня – II и III – имеют финансовый характер, основанный на индивидуальной капитализации взносов. Второй уровень, аналогично первому, имеет обязательный характер, но в отличие от III он контролируется государством. Пенсионный сбор составляет 19,52%.

Целью введения многоуровневой системы являлось сокращение ответственности государства за размер будущих пенсий и передача части ответственности самим гражданам. Задание государства в новой системе заключается в предоставлении минимальной выплаты, с возможностью развития пенсионных программ, организованных работодателями, или программ индивидуальных сбережений. Реформированная пенсионная система в Польше обращается к концепции Всемирного банка, основанной на англосакской традиции. Предложения Всемирного банка предполагали создание трех уровней пенсионного страхования. Двух обязательных – государственного и финансового, дополненных третьим, основанного на добровольных сбережениях. Трехкомпонентная система должна гарантировать большую безопасность, поскольку дифференцирует финансовый риск¹³. Отклонением от теоретических принципов конструкции пенсионных систем является то, что определяющим размер будущих выплат должен быть первый уровень. Только небольшая часть страхового взноса, отчисляемого работником, попадает во второй компонент системы, в результате чего открытые пенсионные фонды, созданные для капитализации взносов граждан и влияющие на размер выплат, имеют ограниченные возможности в данной сфере. Целью данного решения являлось сохранение большей части средств в бюджете. Таким образом, реальная попытка перенесения нагрузки финансирования будущих пенсионных выплат с Управления социального страхования не удалась. А ведь именно это было одной из целей реформы. Ожидания общества, связанные с изменениями в этой исключительно важной социальной сфере, не были оправданы.

В рамках реформы была ликвидирована система пенсионного обеспечения (предоставляющая право на выплаты на основании закона, финансируемые из бюджета государства) для некоторых социально-профессиональных групп, внедряя элементы страхования, ставящие в зависимость право на выплаты от отчисления страховых взносов. Однако, и далее для нескольких из этих групп, включая работников сельскохозяйственного сектора, были сохранены предыдущие решения, имеющие характер обеспечения. Выплаты работникам сельскохозяйственного сектора на 90% финансируются из госу-

¹³ См. M. Rymśza, *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1998, с. 84–89.

дарственного бюджета. Отчисления самих фермеров позволяют финансировать всего 10% выплат. Это чрезвычайно сложная проблема. С одной стороны, выплаты аграриям относятся к самым низким, на них содержатся сельские хозяйства, состоящие из нескольких поколений. С другой стороны, это диспропорция относительно к другим социально-профессиональным группам. Пенсионная система аграриев является острой проблемой для политиков. За сохранение текущего положения дел выступает одна из правящих сил – Польская крестьянская партия. Несомненно, пока данная политическая формация будет иметь влияние на принятие законов и администрирование на правительственном уровне, изменения в данном вопросе не наступят.

Ключевой проблемой организации систем социального страхования является пенсионный возраст. С 2013 г. на основании принятого в 2012 г. закона в Польше начинается постепенное повышение пенсионного возраста у женщин и мужчин до 67 лет. Оно охватывает женщин, рожденных после 31 декабря 1952 г. и мужчин, рожденных после 31 декабря 1947 г. Повышение пенсионного возраста является решением, применяемым в случае возникновения депопуляционных демографических тенденций, а такие уже появляются в Польше. Согласно экономическим аргументам это должно способствовать повышению уровня профессиональной активности, которая в нашей стране относится к наиболее низким в Европе, и размера будущих пенсий. Повышение пенсионного возраста касается практически всех стран ЕС. Аргументом уравнивания пенсионного возраста у женщин и мужчин является потребность повышения размера их пенсий, поскольку при меньшем трудовом стаже и более низком заработке, они достигают более низких выплат.

В 1997 г. были внесены изменения в систему и законодательство, касающиеся пособий, вызванные необходимостью ее рационализации и стремлением к повышению низкого уровня профессиональной активности. Они заключались, во-первых, в замене существующих трех групп инвалидности новыми категориями, связанными не столько с уровнем инвалидности, сколько с трудоспособностью. Согласно новым правилам это: полная нетрудоспособность и неспособность к самостоятельному существованию, полная нетрудоспособность и частичная нетрудоспособность. Во-вторых, упразднены комиссии по делам занятости и инвалидности, принимающие решения в вопросах выплаты пособий, вместо них создан пост врача, выдающего оценку, подчиненного Управлению социального страхования (ZUS). Данное изменение должно было способствовать большей рационализации принятия решений, с точки зрения ZUS, а тем самым и социальных финансов. В общем, в 2011 г. пособие по нетрудоспособности или семейное пособие

получало 2,56 млн. человек, в том числе 1,21 млн. – пособие по нетрудоспособности. Тем не менее, в 2000 г. пособие получало почти 4 млн. человек, в том числе – почти 2,7 млн. пособие по нетрудоспособности – в два раза больше, чем сегодня. Это доказывает, что рационализация пенсионной системы пособий имеет положительные результаты.

Миграционная политика

Вследствие интеграции с Европейским Союзом и открытием границ около 1,8 млн. польских граждан пребывает за границей более 3 месяцев, причем большинство, как минимум – год. Это действительно облегчило рынок руда, но в долгосрочной перспективе, если данные лица примут решение не возвращаться, это станет значительной потерей трудовых ресурсов. В контексте депопуляции это окажет негативное влияние на польский трудовой потенциал. Таким образом, одним из направлений миграционной политики является поощрение польских трудовых мигрантов к возвращению в Польшу.

Правительство стало осознавать неизбежность миграции иностранцев, хотя в настоящее время Польша не является страной настолько привлекательной для мигрантов, как государства Западной Европы. Наплыв мигрантов будет только дополнять нехватку трудовых ресурсов, не имея решающего характера в случае усиления неблагоприятных демографических тенденций.

Учитывая опыт других государств, связанный с социально-культурной адаптацией иностранцев и их принятием местным населением, правительство предпринимает действия, нацеленные на селекцию миграционного потока в Польшу. К желаемым категориям мигрантов относятся поляки по происхождению, студенты, научные сотрудники, выпускники польских вузов, иностранцы, ведущие хозяйственную деятельность, трудовые иммигранты, имеющие необходимую квалификацию на польском рынке труда, граждане государств, находящихся в ЕС и членов их семей, члены семей граждан РП, иностранцы, поселившиеся в Польшу. В соответствующем правительственном документе¹⁴ обращается внимание также на культурную близость потенциальных мигрантов, это касается граждан государств – восточных соседей нашей страны (Беларуси, Украины, России), им легче выучить польский язык и они не отличаются внешне по антропологическому типу. Это имеет немаловажное значение особенно в случае местной общественности.

¹⁴ *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Zespół do Spraw Migracji, MSWiA, Warszawa, kwiecień 2011.

Перед новыми экономическими и демографическими вызовами очутились система здравоохранения и образования.

Реформы здравоохранения

Основным принципом реформы здравоохранения было приведение в соответствие данного вида социальных услуг, осуществляемых и финансируемых государством, с правилами рыночной экономики. Это должно было принести улучшение качества медицинских услуг. Существующая в Польше до реформы система здравоохранения имела много недостатков, таких как чрезмерная централизация, отсутствие рациональных критериев раздела средств и контроля расходов, неравномерное распределение средств между структурными единицами муниципальной власти, являющееся причиной неравного доступа к медицинским услугам. Необходимость изменений в способе организации и финансирования здравоохранения была обусловлена несколькими факторами, заключающимися в отсутствии баланса между обязательствами государства в сфере здравоохранения и возможностями их реализации, расхождении между ожиданиями общества и возможностями учреждений здравоохранения, а также между ожиданиями сотрудников сферы здравоохранения относительно условий труда и зарплаты, и возможностями их реализации. Изменения в финансировании здравоохранения обусловлены были также прогнозируемым повышением потребности в медицинских услугах, связанным с демографическим старением и плохим состоянием здоровья общества. Сохранение существующей ранее системы угрожало бы углублением ее неэффективности и отсутствием возможности финансирования.

Реформа 1999 г. ввела новый элемент – всеобщее обязательное медицинское страхование (взнос составляет 9%) и Фонд медицинского страхования. Это означало переход к страховой модели здравоохранения. Фонды медицинского страхования были подчинены воеводским органам власти (16 региональных фондов и один ведомственный, для так называемых силовых ведомств), это, перекликаясь с немецкими решениями, должно было децентрализовать и сделать более самостоятельной систему здравоохранения. В связи с невысокой эффективностью функционирования Фондов медицинского страхования их заменили в 2003 г. Национальным фондом здравоохранения, не ликвидируя, однако, медицинского страхования. Примененные в результате осуществления реформы решения никого не удовлетворили. По мнению граждан, доступность и качество медицинских услуг

резко ухудшились. Материальное положение работников сферы здравоохранения, а именно так называемого среднего персонала, также значительно не улучшилось.

Проблемой системы здравоохранения и сегодня является недостаточное финансирование. Выходом из ситуации должна была быть предложенная правительством коммерциализация больниц, заключающаяся в реформировании их в общества, действующие на основании рыночного механизма. Данное решение вызывает многочисленные споры и эмоции. Противники коммерциализации аргументируют это тем, что здравоохранение невозможно подчинить критериям максимизации прибыли. Как правило, коммерциализация ассоциируется с введением платы за предоставленные услуги. Элементом коммерциализации, внедренным практически с самого начала реформы, является также контрактное предоставление медицинских услуг, заключающееся в том, что частные учреждения получают контракты на предоставлении медицинских услуг, финансируемые из публичных средств. Это так называемая *скрытая коммерциализация*, которую не ощущают граждане, поскольку медицинские услуги, предоставляемые частными учреждениями в рамках системы публичного здравоохранения, остаются бесплатными.

Реформа образования

Новые социально-экономические реалии, в частности – ситуация на рынке труда, а вместе с тем активный процесс глобализации, повышают значение образования и знаний в развитии человека. Вопросы образования можно рассматривать в аспектах количества и качества. *Количественный аспект* концентрируется на невозможности обеспечения всех желающих обучением на данном уровне. *Качественный аспект* касается программ образования и их применения на практике в определенных социально-экономических условиях.

Существенной проблемой для функционирования системы образования является ее программная адаптация к требованиям рыночной экономики. Вопрос заключается в том, чтобы ограничить или полностью прекратить набор в учебные заведения, предлагающие подготовку кадров по профессиям и специальностям, спрос на которые на рынке труда резко упал. Внедряемая с 1999 г. реформа, заключающаяся в изменении структуры системы образования, должна была гарантировать реализацию нескольких целей, таких как распространение среднего образования; высокая профессиональная квалификация, приведенная в соответствие с требованиями рынка труда, или

разнообразие путей образования¹⁵. Особое внимание обращено на реформу профессионального образования, подчеркивая необходимость сотрудничества учреждений системы образования с работодателями, чтобы практическое обучение могло осуществляться согласно их ожиданиям и требованиям. Обеспечению эффективности реформы образования должно было способствовать ее совмещение с административной реформой. Финансирование начальных школ и гимназий доверено гминам (органам местного самоуправления), а училищ и техникумов – новым муниципальным органам управления – поветам.

В перспективе полутора десятка лет реформ думается, что поставленные перед ними цели не были достигнуты. Создание 3-летних гимназий после начальной школы должно было служить уравниванию программных несоответствий разницы, создавшихся в начальных школах. В результате также и данный тип школ был разделен на «лучшие» и «худшие». Новая система образования должна была также быть более приспособленной к рынку труда. Был обозначен вектор на популяризацию среднего образования, являющегося базой для дальнейшего обучения. Это следовало из убеждения на основании статистики безработицы, что профессиональные училища «выпускают» безработных. Таким образом, ограничен набор в эти учебные заведения до 20% выпускников гимназий. Такой масштаб образования в профессиональных училищах в сочетании с массовой трудовой миграцией в страны ЕС привел к недобору на рынке труда специалистов, профессиональная подготовка которых осуществляется именно в таких училищах.

Система образования ощутила последствия демографических изменений, результатом чего стало сокращение количества филиалов либо закрытие учебных заведений и увольнение учителей.

Выпускники и сейчас относятся к так называемым группам риска на рынке труда. Чуть ли не каждый третий из них – безработный. В наибольшей степени угроза безработицы существует у выпускников средних школ и профессиональных училищ, в наименьшей – у выпускников вузов (таб. 3). Уровень безработицы среди молодежи, т.е. лиц, которым еще не исполнилось 24 года, составил в Польше в 2012 г. 27,4%.

¹⁵ Она заключается в том, что после 6-летней начальной школы и 3-летней гимназии учащийся может выбрать один из четырех вариантов образования, которые должны привести его, если он приложит усилия, к выпускным экзаменам, а потом – получению высшего образования (в университете или училище). Это: 3-летние общеобразовательные лицеи, 3-летние профильные лицеи (в настоящее время в состоянии ликвидации), 4-летние техникумы и 2-летнее профессиональное училище.

Таблица 3. Уровень безработицы среди выпускников согласно уровню образования в 2012 г.

| Уровень образования | Уровень безработицы % |
|--------------------------------------|-----------------------|
| Общее количество | 30,2 |
| Высшее | 20,1 |
| Среднее специальное образование | 37,8 |
| Среднее профессиональное образование | 46,9 |
| Профессиональные училища | 47,3 |

Источник: *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, www.stat.gov.pl, 03.05.2013.

Институционализация социального диалога

Элементом институциональных изменений в социальной политике была также институционализация общественного диалога. Экономическая реформа, прежде всего, заключающаяся в борьбе с инфляцией, и сопутствующая ей приватизация вызвали возрастающую волну социально-экономических конфликтов. Продолжение осуществления трансформации, начатой в 1990 г., без одобрения профсоюзов стало практически невозможным. На основании положений Пакта о государственном предприятии от 1992 г. в 1994 г. была создана Трехсторонняя комиссия по социально-экономическим вопросам. Она является форумом социального диалога – достижения консенсуса между интересами работников и работодателей. Целью данной институции является стремление к сохранению спокойствия в обществе. Плюралистическая система трудовых отношений, характерная для англосакских стран, функционирующая в Польше вначале 90-х годов XX века, была заменена неокорпоративной системой, типичной для континентальных государств Западной Европы. Ее сущностью является трехсторонний характер, основанный на переговорах социальных партнеров с правительством. Это своего рода общественный договор. Слабым элементом Трехсторонней комиссии на первом этапе существования была нечеткая правовая база, поскольку ее сформировали на основании постановления Совета министров. С 2001 г. функционирование Трехсторонней комиссии регулирует соответствующий закон. Несомненным плюсом данного органа было содействие в сглаживании общественного напряжения, возникшего вследствие трансформации в социальной сфере (прежде всего в вопросах условий труда и заработной платы, уровня жизни работающего населения).

Среди компетенций Трехсторонней комиссии по социально-экономическим вопросам преобладают имеющие оценочный и консультативный

характер, но также есть компетенции, имеющие устанавливающий характер. Если все стороны, участвующие в работе Комиссии, достигнут консенсуса, принятые договоренности становятся обязательными для всех, но соответствующий акт должен быть выдан уполномоченным государственным органом. Это касается формирования путем переговоров средней заработной платы на предприятиях, заработной платы в государственной бюджетной сфере, минимальной заработной платы, пенсий и пособий из Фонда социального страхования и семейных пособий.

Особую роль в социальном диалоге играла Трехсторонняя комиссия во время финансово-экономического кризиса. Она стала форумом, на котором выдвигались предложения для ограничения масштабов кризиса и противодействия его экономическим и социальным последствиям. Работающее население стремится предотвратить ситуацию, в которой последствия кризиса ударят по нему. Следовательно, требуется одновременная защита интересов предприятий и их сотрудников.

Европеизация социальной политики

Уже на начальном этапе социально-экономических перемен стало ясно, что социальная политика в Польше подлежит *европеизации*, т.е. приведению в соответствие с законодательством, стандартами и инфраструктурой, действующими в других европейских странах. Европеизация имела более широкий характер, чем продиктованный стремлениями к присоединению к Европейскому Союзу. В первую очередь речь шла о соотношении с решениями, принятыми Советом Европы, такими как Европейская социальная хартия 1961 г., ратифицированная Польшей в 1997 году. Это имело большое значение, поскольку Европейскую социальную хартию ратифицировали все государства ЕС. Не смотря на то, что она представляет собой конвенцию Совета Европы, а не акт Европейских сообществ, она определяла основные цели и направления социальной политики в сегодняшнем Европейском Союзе.

Примером непосредственного соотношения польского законодательства стандартам Совета Европы в сфере социальной политики в широком смысле слова может послужить *закон о национальных и этнических меньшинствах, а также о региональном языке* от 2005 г., принятие которого было обусловлено ратификацией Польшей Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995 г.

Европеизация польской социальной политики проходила по двум направлениям. С одной стороны, на предшествующем присоединению этапе речь

шла о внедрении нашим государством решений Евросоюза в области индивидуального и коллективного трудового права (устанавливающие компетенции Трехсторонней комиссии свидетельствуют о европеизации польской социальной политики), социальной защиты и равноправия женщин и мужчин. Это вызывало опасения касательно расходов по реализации данных начинаний. С другой стороны, на предшествующем присоединению этапе был дан старт программам помощи, а после присоединения созданы структурные фонды (Европейский социальный фонд, Европейский фонд регионального развития), позволившие реализовать ряд заданий инфраструктурного и институционального характера.

Подводя итог рассуждений над социальной политикой в период трансформации, мы хотели бы вспомнить утверждение одного из наиболее авторитетных специалистов в данной сфере в нашей стране Антони Райкевича о том, что история в Польше «сделала круг». Это означает, что масштаб и острота современных социальных вопросов являются аналогичными межвоенному периоду, а социальная политика, главным субъектом которой является государство, не всегда в состоянии им противостоять. Необходимо понимать, что активность государства в социальной сфере в настоящее время является одной из основных плоскостей правового утверждения государственной власти¹⁶. Это касается в частности Польши, в которой большое количество социальных групп не утратило ожидания относительно функций государства. В настоящее время мы находимся в несколько лучшей ситуации по сравнению с межвоенным периодом, поскольку получаем дополнительную поддержку Европейского Союза. Благодаря членству в данном объединении мы ощущаем большую экономическую и социальную безопасность. Тем не менее, истинным вызовом для нашей страны является углубляющийся финансово-экономический кризис и демографические изменения.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена наиболее важным факторам и вызовам социальной политики в Польше. К ним относятся социально-экономическая трансформация, экономический кризис, демографические изменения и европеизация. Они обуславливают рационализацию расходов, приведение в соответствие решений к существующим финансово-экономическим возможностям страны и учет настоящей и будущей

¹⁶ См. L. Dziewięcka-Bokun, *O roli i miejscu polityki społecznej w nowoczesnych systemach politycznych*, [в:] J. Auleytner (ред.), *O roztrofną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr hab. Antoniego Rajkiewicza*, Katowice 2002, с. 92.

структуры населения по возрасту. Европеизация дала возможность, с одной стороны, воспользоваться средствами Евросоюза, предназначенными на развитие социальной инфраструктуры. С другой стороны, реальным вызовом является предотвращение негативных последствий экономического кризиса и депопуляции.

Andrzej Wierzbicki

DETERMINANTS AND CHALLENGES OF SOCIAL POLICY

The article concerns the most important determinants and challenges of social policy in Poland. They include the social and economic transformation, the economic crisis, demographic changes and Europeanization. They enforce rationalization of expenses, adjustment of the solutions to the existing economic and financial possibilities of the State, as well as consideration of the present and the future population age structure. Europeanization made it possible, on the one hand, to benefit from the EU resources dedicated to the development of social infrastructure. On the other hand, a real challenge is to avoid the negative consequences of the economic crisis and of depopulation.

KEY WORDS: *transformation, liberalization, commercialization, economic crisis, labour market, demographic processes, pension reform, social dialogue*

Библиография

- S. Cunningham, “Demographic Time Bomb” or “Apocalyptic Demography”: *The Great Pensions Debate*, [в:] M. Lavalette, A. Pratt (ред.), *Social Policy. Theories, Concepts and Issues*, London 2006.
- Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2011). Incomes and living conditions of the population in Poland (report from the EU-SILC survey of 2011)*, Warsaw 2012.
- L. Dziewięcka-Bokun, *O roli i miejscu polityki społecznej w nowoczesnych systemach politycznych*, [в:] J. Auleytner (ред.), *O roztropną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr hab. Antoniego Rajkiewicza*, Katowice 2002.
- M. Hill, *Social Policy in the Modern World. A Comparative Context*, London 2006.
- J. Kleer, *Drogi do gospodarki rynkowej na marginesie doświadczeń transformacyjnych w Niemczech Wschodnich, Polsce i Rosji*, Warszawa 2003.

- M. Księżopolski, *Polityka społeczna w krajach transformacji. Jaki model się kształtuje?*, „Polityka Społeczna” 2000, № 9.
- M. Księżopolski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Katowice 1999.
- Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, www.stat.gov.pl.
- Podstawowe informacje o sytuacji demograficznej Polski w 2011 roku*, www.gov.stat.pl.
- Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Zespół do Spraw Migracji, MSWiA, Warszawa, kwiecień 2011.
- Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2050 roku*, Warszawa, grudzień 2006.
- M. Rymśa, *Urynkowienie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1998.

Роберт Станишевски

Структура и векторы перемен экономической политики

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Системная трансформация, политическая трансформация, экономическая трансформация, экономическая политика, преобразования собственности, приватизация, конкурентоспособность, инновационность, свободное движение капитала

Введение

Одним из фундаментальных элементов структурной экономической политики, цель которой – добиться повышения экономической конкурентоспособности в стране, т.е. достижения наивысшего уровня развития и высокого темпа долгосрочного экономического роста, является стратегия преобразования собственности, без которой трансформация политической системы в Польше после 1989 года была бы невозможна. Наиболее важным процессом политики преобразования собственности является приватизация общественной собственности, в частности, государственных предприятий.

В тематической литературе термин приватизация представлен в двух значениях. В широком смысле (структурном) данное понятие определяет действия, целью которых является изменение структуры собственности в конкретно взятой стране в пользу частной собственности, с одновременным сокращением влияния государства на экономику, вследствие чего возрастает роль рынка и конкуренции. Приватизация в более узком смысле охватывает перемещение государственных предприятий в частный сектор, а также методы и процедуры данного рода преобразований собственности.

В условиях польской экономической трансформации приватизация в широком (структурном) смысле слова сводится к четырем основным про-

цессам¹: 1) приватизация «снизу» (учредительная), то есть создание новых, частных субъектов хозяйственной деятельности; 2) приватизация (платная или бесплатная) нехозяйственной общественной собственности (государственной и коммунальной), включая приватизацию земли, передачу в частные руки домов, зданий и т.п.; 3) непосредственная приватизация, то есть продажа (или раздача) государственным владельцем малых и средних предприятий конкретным покупателям, главным образом – физическим лицам; 4) опосредованная, денежная приватизация, относящаяся к продаже, в том числе в рамках публичного предложения, или раздаче акций государственных акционерных обществ, как производственных, так и предприятий коммунального хозяйства, а также натуральных монополий.

Приватизация в узком смысле слова сводится к двум последним процессам, т.е. непосредственной и опосредованной (денежной) приватизации.

Рассматривая цели трансформации собственности в контексте двух современных экономических доктрин, их можно определить следующим образом. В понимании неоклассической экономической теории основной целью является повышение эффективности функционирования трансформирующихся предприятий, тем самым, лучшее использование имеющихся ресурсов. В понимании новой институциональной экономической теории преобразование предприятий является обязательным условием существования процесса желаемых институциональных изменений, характерных для развитой капиталистической экономики. Как в первом, так и во втором случае, преобразования собственности освобождают правительство от функций контроля государственных предприятий, а также имеют общеэкономические результаты – рост конкурентоспособности в экономике и развитие рынка капиталов.

Основным эффектом данного процесса является структурное изменение экономики, которое сводится, прежде всего, к ее денационализации, то есть трансформации государственных предприятий в частные субъекты хозяйственной деятельности.

Необходимо подчеркнуть, что общественный сектор польской экономики в конце восьмидесятых годов двадцатого века обеспечивал более 80,0% валового национального дохода. Из этого государственный сектор – около 70,0%. В данном секторе было занято около 70,0% работающего населения. Экономика реального социализма конца восьмидесятых годов прошлого века характеризовалась сильной концентрацией производства. Более двух пятых промышленной продукции (44,0%) производилось 7,1% крупнейшими про-

¹ М. Bałtowski, *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, Warszawa 2002.

изводственными предприятиями, трудоустроившими около 45,0% общего количества работающих. Средний уровень занятости на предприятиях данного типа превышал 2000 человек. Анализ информации за данный период показывает, что более 40,0% всей производимой продукции составляла «продукция убыточная»². Таким образом, польская экономика оказалась перед историческим вызовом – изменением структуры собственности, повышением эффективности хозяйственной деятельности и развитием новых рынков, таких как рынок капитала.

Анализируя структуру и векторы перемен экономической политики в Польше после 1989 года, необходимо обратить особое внимание на то, что не смотря на изменение структуры собственности экономики, приватизация оказывает сильное влияние на ряд макроэкономических явлений и процессов, таких как темпы экономического роста, динамика инвестиционных расходов, сальдо текущих оборотов платежного баланса Польши или уровень безработицы. Вышеуказанные явления и процессы влияют на материальную ситуацию польских домашних хозяйств. Следовательно, экономический аспект системной трансформации тесно связан с общественным. Рассматривая направления изменений экономической политики, с одной стороны, можно утверждать о пользе данного процесса, проявляющейся, например, в повышении эффективности предприятий или улучшении качества услуг и благосостояния. С другой стороны, данный процесс ведет к ряду социальных последствий. К наиболее существенным из них относятся такие явления, как изменение общественной структуры, трансформация структуры занятости, преобразования в разделе прибыли, и, наконец, явление наиболее осязаемое обществом – безработица. Приняв вышеуказанный принцип, можно сформулировать обобщенную формулу, а именно – системная трансформация – это не только явление экономико-политического характера, но прежде всего, процесс изменений общественного сознания, главным показателем которого является усвоение значительной частью общества иной системы ценностей, характерной для конкурентно-индивидуалистической (неолиберальной) концепции.

Эволюцию концепций преобразований собственности в польской экономике можно разделить на несколько этапов:

- I. Начала концепции приватизации польской экономики.
- II. Ограничение роли государства в экономике, первый шаг к приватизации (принятие законов о государственных предприятиях и самоуправлении коллектива государственного предприятия).

² А. Lipowski (ред.), *Struktura gospodarki transformującej się. Polska 1990–1998 i projekcja do roku 2010*, Warszawa 2000.

- III. Номенклатурная приватизация.
- IV. Новый экономический порядок (принятие закона о хозяйственной деятельности).
- V. Приватизация во время переговоров за «Круглым столом».
- VI. Разработка первого плана приватизации (план так называемой группы Бексяка).
- VII. Принятие закона о приватизации государственных предприятий.
- VIII. Принятие закона о Национальных инвестиционных фондах.
- IX. Принятие закона о коммерциализации и приватизации государственных предприятий.

Начала приватизационных концепций

Начала концепции приватизации польской экономики относятся к концу семидесятых годов двадцатого века. Первыми о необходимости реформы экономической системы заявили некоторые оппозиционные политические теоретики – С. Киселевский, Я. Корвин-Микке и М. Дзельский. Мышление в данных категориях в тот период было явлением нетипичным, как для общества в целом, так и для интеллектуальной элиты. Необходимо также упомянуть, что доминирующей доктриной в то время в Польше, как в правительственных, так и оппозиционных кругах, был так называемый реальный социализм, провозглашавший ведущую роль государственной собственности в экономике, прежде всего, в сфере производства, и планирование в масштабе всего общества, являющееся логическим следствием национализации экономики.

Ограничение роли государства в экономике – первый шаг к приватизации

Теории ограничения роли государства в польской экономике начали приобретать очертания конкретных юридических решений только вначале восьмидесятых годов прошедшего века – в период так называемой «первой Солидарности». Экономическая элита профсоюза «Солидарность», формулируя приватизационные постулаты, выдвигала требования, целью которых было сокращение области централизованного управления экономикой и проведения частичной национализации собственности, а также повышения роли рабочих в управлении предприятиями. Данные взгляды нашли свое отображение в двух законах от 25 сентября 1981 года о государственных

предприятиях и самоуправлении коллектива государственного предприятия³. Данные законы заменили декрет от 26 октября 1950 года о государственных предприятиях и закон от 20 декабря 1958 года о рабочем самоуправлении. В действительности в результате принятия законов о государственных предприятиях и самоуправлении коллектива государственного предприятия на десять лет были определены векторы эволюции системы польских государственных предприятий. Закон о государственных предприятиях легализовал самостоятельные предприятия с самоуправлением и самофинансированием, имевшие возможность управления обособленной, выделенной им государственной собственностью, с довольно большой ролью сотрудников и самоуправления коллектива. Фактически принцип самостоятельности был идентифицирован как частичный отход от централизованной экономики, принцип самоуправления воспринимался как участие сотрудников в управлении предприятием, принцип самофинансирования предприятий, в свою очередь, вводил хозяйственный расчет, вследствие чего предприятие отделялось от бюджета государства. Другие, поэтапные правовые регулирования, определенные в законе, разрешили ликвидацию предприятия по экономическим причинам, либо в ситуации, когда «прекратился или значительно снизился общественный запрос на деятельность, с целью которой предприятие было создано»⁴.

Закон о государственных предприятиях и дополнительный к нему закон о самоуправлении коллектива государственного предприятия стали первым шагом к последующей далее приватизации предприятий.

В результате все ухудшающейся экономической ситуации, т.е. макроэкономической дестабилизации и постоянно возрастающей инфляции, вторую половину восьмидесятых годов двадцатого века можно охарактеризовать как окончательный упадок экономики реального социализма. В 1987 году «руководством страны» были представлены «Тезисы второго этапа экономических реформ». Это первый официальный документ в истории послевоенной Польши, который затрагивал проблематику равноправного плюрализма формы экономической собственности. Его основы предполагали возможность преобразования государственных предприятий в общества Государственной казны и вводили принцип доли в капитале, который сводился к замене существующих учредительных органов государственных предприятий коммерческими банками. Ответом «Солидарности» на втором этапе реформы была экономическая программа, предполагавшая равенство секторов, предоставление права собственности коллективу государственных

³ Dz. U. Nr 24, poz. 122 i poz. 123.

⁴ Dz. U. Nr 31, poz. 170.

предприятий, свободный доступ к рынку и увеличение доли частного сектора в экономике.

Номенклатурная приватизация

Одновременно с изменениями в мировоззрении происходила трансформация в области экономики. В феврале 1988 года стало возможным создание частных предприятий на базе госимущества. В действительности мотивом создания обществ данного типа было избежание уплаты налога от сверхнормативных заработных плат на госпредприятиях. Данное явление получило определение номенклатурной или контролируемой приватизации.

Новый экономический порядок

Переломным этапом формирования в Польше рыночной экономики, включая создание условий развития приватизации, было принятие Сеймом в 1988 году во время правления кабинета министров М. Раковского закона о предпринимательской деятельности. Санкционированные законом Принципы нового экономического строя противоречили действующей до сих пор доктрине хозяйственного права. В законе, который являлся своего рода декларацией экономической свободы, сформулированы три принципа нового экономического порядка: 1) принцип экономической свободы, дающий возможность свободного доступа всех субъектов хозяйствования к рынку, за исключением немногочисленных сфер, находящихся в концессии; 2) принцип равенства экономических субъектов, на основе которого, субъекты хозяйственной деятельности разных форм собственности на законодательном уровне имели бы равные права; 3) принцип законности, согласно которому всякая экономическая деятельность должна основываться на общеобязательных действующих законоположениях, проистекающих из законодательных актов.

Вступление в силу закона о хозяйственной деятельности было первым действительным проявлением мышления о свободной рыночной экономике. В результате сформировался сильный запрос на инвестиционные и производственные блага, вследствие чего был создан рынок внеоборотных средств обанкротившихся и ликвидированных предприятий. Вторым чрезвычайно важным эффектом закона о хозяйственной деятельности было начало процесса приватизации «снизу».

Приватизация во время переговоров за «Круглым столом»

В 1988 году после «взрыва» очередной волны забастовок правительство констатировало, что существующая система управления себя исчерпала, результатом чего стали переговоры за «Круглым столом» между правящими политическими силами и частью оппозиции, начавшиеся 6 февраля 1989 года в Варшаве. В течение переговоров были сформированы группы по вопросам реформ в сфере политики, экономики, социальной политики и профсоюзного плюрализма, а также подгруппы. Эффектом их работы было подписание 5 апреля документов «Круглого стола». Основные договоренности между правительством и оппозицией касались политических вопросов. В течение переговоров за «Круглым столом» проблематика приватизации не была выдвинута на первый план, хотя декларировалась необходимость трансформации форм собственности и институциональных перемен. Основной целью в области экономики было усовершенствование управления государственным имуществом, а не радикальные преобразования структуры собственности. Возникшие в то время проблемы касались, прежде всего, макроэкономического равновесия, основной угрозой которому была возрастающая инфляция. Подписание документов «Круглого стола» стало началом мирного процесса перехода к демократии и свободной рыночной экономике.

Первый план приватизации

В результате договоренностей «Круглого стола» 7 апреля 1989 года Сейм принял новую избирательную систему, а потом изменил конституцию, вводя два новых института, т.е. Президента и Сенат.

Следующим шагом, целью которого было создание демократической системы, были первые в истории послевоенной Польши, частично свободные выборы, проведенные 4 июня 1989 года. Несмотря на то, что в голосовании приняло участие около 62% избирателей, выборы стали огромным успехом «Солидарности». Они получили в первом туре 160 из 161 мест в Сейме, предусмотренных для беспартийных кандидатов, и 92 из 100 мест в Сенате. Из коалиции PRON (Патриотическое движение национального возрождения)⁵ в Сейм удалось пройти всего 3 кандидатам. Во втором туре выборов, при очень низкой явке избирателей, составляющей всего 25%,

⁵ PRON – Патриотическое движение национального возрождения было формой коммунистического народного фронта, объединяющего коммунистическую партию и политические организации, ведущие с ней сотрудничество.

представители «солидарности» получили не достающий мандат в Сейме и 7 из 8 оставшихся мандатов в Сенате.

Самые острые дискуссии в Сейме касались поста Президента и премьер-министра. В конце концов, генерал В. Ярузельский⁶ с перевесом в один голос был избран Президентом Национальным собранием, а далее после неудачной миссии формирования правительства генералом Ч. Кищак⁷ председателем правительства 24 августа 1989 стал Т. Мазовецкий⁸.

В своем отчете премьер-министр Т. Мазовецкий высказался за политику так называемой «жирной линии», которая должна была предупредить групповую ответственность бывших коммунистических функционеров. Одна из основных целей правительства Мазовецкого – не допустить развала экономики. Вызовы, перед которыми оказалось правительство, были беспрецедентными в мировом масштабе. Необходимо упомянуть о таких негативных явлениях, как гиперинфляция, захват в собственность государственного имущества партийной номенклатурой, неопределенные отношения собственности, огромный долг, отсутствие общеизвестных и применяемых в свободной рыночной экономике финансовых инструментов.

Проблематика приватизации, хоть и не стала первоочередным вопросом в процессе разработки основ реформы польского экономического порядка, все же была тесно связана с дилеммами экономической политики, перед которыми в конце 1989 года оказалось правительство во главе с премьер-министром Т. Мазовецким. Данные дилеммы сводились к выбору: «шоковая терапия» или эволюционная трансформация. В октябре 1989 года в Сейме был представлен план Л. Бальцеровича⁹, который был принят на законодательном уровне в конце года. План определял следующие первостепенные задачи: «справиться с такими макроэкономическими проблемами, как дефицит бюджета, инфляция, валютные резервы и внешний долг, и только тогда приступить к решению основного, сложного и требующего времени вопроса микроэкономической неэффективности»¹⁰.

В процессе «шоковой» трансформации необходимо было разобраться с макроэкономическими проблемами и поставить вопрос микроэкономической либерализации, а вопросы преобразований собственности, включая приватизацию – решать поэтапно.

⁶ В том числе многолетний первый секретарь Коммунистической партии.

⁷ В том числе Министр внутренних дел, многолетний глава коммунистической политической полиции.

⁸ Один из лидеров антикоммунистической оппозиции.

⁹ Министр финансов правительства Т. Мазовецкого.

¹⁰ Е. Łukawer, *Poglądy polskich ekonomistów na ogólne założenia transformacji systemowej*, „*Ekonomista*” 1994, № 6.

К наиболее важным реформам, которые удалось реализовать правительству Т. Мазовецкого, целью которых было исцеление экономики, можно отнести: 1) прогрессивное налогообложение сверхнормативного роста заработных плат на государственных предприятиях; 2) ограничение субсидий Польского Национального банка; 3) повышение кредитных процентных ставок до уровня предполагаемой инфляции; 4) унификацию курса злотого по отношению к доллару; 5) ограничение субсидий на уголь и топливо. Результатом данных реформ стало снижение темпа инфляции, и в то же время, ухудшение макроэкономических показателей, касающихся уровня экономической активности, уровня жизни и безработицы.

Переломным этапом в комплексном определении проблематики, касающейся приватизации польской экономики, стала разработка по поручению Гражданского парламентского клуба в период август-сентябрь 1989 года так называемого плана группы профессора Я. Бексяка¹¹. Данный план определял три принципиальных условия системных перемен в польской экономике: 1) либерализацию экономических отношений; 2) формирование института рыночной экономики и 3) приватизацию. Приватизация, по мнению авторов плана, должна быть быстрой и одноразовой, то есть охватывать крупную группу предприятий, а также соотносящейся с широкой передачей в собственность имущества коллективам предприятий. План группы Бексяка дифференцировал способ приватизации государственных предприятий в зависимости от количества трудоустроенных там сотрудников. В данную программу не были включены государственные предприятия масштаба страны, такие как Польские государственные железные дороги, Польская почта и предприятия оборонной промышленности.

Закон о приватизации государственных предприятий

В октябре 1989 года начало функционировать Бюро Уполномоченного правительства по вопросам преобразования собственности. Уполномоченным правительства в ранге заместителя министра стал К. Лис. Цель, поставленная Уполномоченному правительства, сводилась к формулировке концепции приватизации польской экономики, а далее разработки соответственных нормативных актов, включая, прежде всего, проект приватизационного закона и проект закона об обороте ценных бумаг. Дополнительным заданием, определенным для Уполномоченного, было приведение в порядок процессов преобразования собственности государственных предприятий.

¹¹ M. Bałtowski, *Przekształcenia własnościowe...*

Взгляды К. Лиса и ведущих сотрудничестве с ним экспертов прошли значительную эволюцию. В результате, главным образом под влиянием иностранных советников, Бюро Уполномоченного правительства по вопросам преобразования собственности приступило к разработке проекта отдельного приватизационного закона. Данная концепция ссылалась к размышлениям в категориях рынка капиталов. Его сутью было как можно большее применение проверенных образцов приватизации западных государств с одновременным упором на повышение эффективности.

Исходя из принятых принципов, коллектив К. Лиса вначале 1990 года представил предварительные проекты трех документов, целью которых было урегулирование проблематики приватизации польской экономики. Данными документами были¹²:

- Принципы программы приватизации государственных предприятий,
- Проект закона о приватизации государственных предприятий,
- Проект изменений к закону о государственных предприятиях.

Принятые Уполномоченным правительства решения предполагали так называемую коммерциализацию до приватизации, т.е. трансформацию государственных предприятий в коммерческие товарищества до продажи их окончательно инвестору.

Окончательная версия закона о приватизации государственных предприятий была утверждена Сеймом 13 июля 1990 года¹³. За принятие закона проголосовало 328 депутатов, против проекта – 2. Сенат не вносил поправки к закону.

Закон от 13 июля 1990 года о приватизации государственных предприятий был основным нормативным актом, регулирующим процесс трансформации собственности государственных предприятий в течение более шести лет. Рассматривая данный закон сквозь призму современности, можно предположить, что он имел историческое значение, поскольку давал возможность изменений структуры собственности государственных предприятий в масштабе всей страны.

Закон впервые детально определил принципы и стандарты приватизации. Целью преобразований, указанной в названии нормативного акта, должна была быть приватизация, воспринимаемая как передача прав собственности третьим лицам. Очередным, необычайно важным вопросом, затронутым в законе, было детальное определение принципов и режима преобразований государственных предприятий в единоличные общества Государственной казны, а также правил приобретений акций и паев в данных обществах.

¹² M. Bałtowski, *Przekształcenia własnościowe...*

¹³ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. z 1990 r. Nr 51, poz. 298.

Закон основывался на том принципе, что вследствие трансформаций собственности единоличные общества Государственной казны являются переходной формой. Они могли оставаться в собственности Государственной казны только в течение двух лет, а далее должна быть проведена их приватизация. Предприятия, которые подлежали преобразованию в общества, обязаны были указать финансовую ситуацию, представить планы реструктуризации и представить юридическое состояние собственности имущества.

Согласно закону от 13 июля 1990 года государственные предприятия, независимо от их величины, позиции на рынке и рентабельности, должны были быть поданы преобразованиям собственности. Положения закона не имели, однако, применения к бюджетным предприятиям и кооперативам, а также исключали из процесса приватизации шахты по добыче каменного и бурого угля, энергетическую отрасль и предприятия оборонной промышленности. Закон определяет различные методы приватизации крупных предприятий с надлежащим экономическим уровнем, а также малых и средних. Закон допускает следующие процедуры приватизации, так называемые приватизационные пути: опосредованный (денежный) и непосредственный (путем ликвидации). Закон также открывал возможности осуществления Программы всеобщей приватизации.

Вместе с законом о приватизации государственных предприятий парламент принял нормативный акт¹⁴, согласно которому все дела, связанные с преобразованием собственности, были переданы созданному с данной целью органу государственной администрации – Министерству преобразования собственности. Основным заданием, поставленным перед новым ведомством, было стимулирование и надзор за процессом преобразований собственности.

Закон в принятой версии должен был поддержать планы так называемой приватизации «сверху». Предполагалось, что будет приватизировано около 100 фирм в год путем денежной приватизации (опосредованной) и около 200–300 фирм путем непосредственной приватизации. Дополнительным путем должна была быть Программа всеобщей приватизации, которая должна была охватить около 2 000 государственных предприятий. Долгосрочные цели предполагали включение в приватизацию более половины предприятий государственного сектора в течение 5–10 лет.

Период шести лет функционирования закона о приватизации предприятий дает возможность оценки его фактической пользы и недостатков. Главным преимуществом была сама концепция, основываясь на которой сформулиро-

¹⁴ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych, Dz. U. z 1990 r. Nr 51, poz. 299.

ваны принципы приватизации государственного имущества и предоставлена возможность осуществления контроля над приватизационными процессами, специально созданными с этой целью органами государственной администрации. Закон очень детально определял денежную приватизацию, ставшую основной процесса трансформации собственности государственных предприятий. Основным недостатком закона было неточное описание процедур, связанных с непосредственной приватизацией и нечеткость используемых в законе понятий. Недостатки нормативного акта были откорректированы только в новом законе о коммерциализации и приватизации государственных предприятий, принятом 30 августа 1996 года.

Закон о национальных инвестиционных фондах

Программы всеобщей приватизации начали появляться в конце восьмидесятых – вначале девяностых годов двадцатого века. Основой данного мировоззрения было убеждение, что обязательным условием проведения экономических, социальных и политических реформ является эквивалентная передача прав собственности прежнего государственного имущества как можно более широкой группе граждан.

Первые правовые регулирования, касающиеся всеобщей приватизации, появились уже в 1990 году в законе о приватизации государственных предприятий. В закон было внесено правило о том, что по предложению Совета Министров Сейм может принять закон о введении всеобщих финансовых инструментов (напр. приватизационных сертификатов), дающих возможность физическим лицам принимать участие в приватизации¹⁵.

Основным принципом выпуска приватизационных сертификатов должна была быть всеобщность и равенство, т.е. все получили бы сертификаты одинаковой стоимостью.

Первая официальная версия Программы всеобщей приватизации была представлена общественности 27 июня 1991 года после того, как пост премьер-министра занял Я. К. Белецкий. Согласно программе, граждане, выразившие желание принять участие в программе, получают соответствующую запись в удостоверении личности, которая даст право на получение спустя около двух лет сертификата долевого участия. Сертификат должен был дать возможность приобретения долей в организациях, владеющих пакетами акций предприятий. Данные организации должны быть основаны «сверху», а руководить ими должны иностранные менеджерские компании.

¹⁵ Ustawa o prywatyzacji..., art. 25, 26.

Планировалось охватить в рамках данной программы около 400 крупных государственных предприятий, имеющих хорошие экономические позиции.

В результате политического компромисса 30 апреля 1993 года Сейм принял закон о национальных инвестиционных фондах и их приватизации¹⁶, который вступил в силу 16 июня 1993 года.

Принятый закон, прежде всего, определил принципы создания, деятельности и приватизации национальных инвестиционных фондов, а также роль компаний, осуществляющих управление фондами и принципы их вознаграждения.

Главным положением закона был опосредованный способ приватизации принимавших участие в программе единоличных обществ Государственной казны. Звеном-посредником между гражданами и предприятиями было 15 Национальных инвестиционных фондов, которые осуществляли управление 512 единоличными обществами Государственной казны.

Целью фондов было приумножение своего имущества, в частности путем увеличения стоимости акций обществ, акционерами которых были фонды.

В программе Национальных инвестиционных фондов могли принимать участие граждане Польши, которым исполнилось 18 лет. Первым шаг – приобретение сертификата долевого участия стоимостью, равной 10% средней зарплаты. Сертификаты получили 25 880 тыс. человек, что составило 96% граждан, имеющих права на сертификат. Приобретенный сертификат следовало далее реализовать в публичном обороте или во внебиржевом обороте, либо заменить на доли НИФ с помощью брокерских фирм. На один сертификат пришлось по одной акции каждого из фондов. В июне 1996 года начался первый этап введения сертификатов в биржевой оборот, т.н. дематериализация, а в июле 1996 года сертификаты долевого участия появились впервые на Варшавской фондовой бирже. Для них был создан отдельный рынок Национальных инвестиционных фондов. Очередным шагом в рамках программы был допуск до публичного биржевого оборота всех Национальных инвестиционных фондов.

Введение акций Национальных инвестиционных фондов на Варшавскую фондовую биржу в действительности завершило этап административного управления программой НИФ. С этого момента началась рыночная деятельность фондов, целью которой являлось нахождение ними владельцев.

Анализ функционирования Национальных инвестиционных фондов приводит к следующему выводу: ожидания в процессе трансформации экономики не подтвердились. Создавшаяся ситуация является результатом в том

¹⁶ Ustawa o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji, Dz. U. Nr 44, poz. 202.

числе невысокой эффективности и результативности менеджерских фирм и непрозрачной структуры владельцев, вследствие чего на момент окончания программы стоимость управляемого имущества была ниже, чем в момент начала программы НИФ. 1 января 2013 года утратил юридическую силу закон о Национальных инвестиционных фондах и их приватизации.

Закон о коммерциализации и приватизации государственных предприятий

Принятию закона о коммерциализации и приватизации государственных предприятий предшествовало два события, предопределивших окончательную форму приватизационного процесса в Польше. Первым из них было парафирование в 1993 году Пакта о предприятии, предполагавшего введение новых льгот для сотрудников государственных предприятий, приватизированных денежным путем, повышение роли сотрудников в наблюдательных советах и предоставление государственным предприятиям, которые в силу их величины, не могут быть приватизированы исключительно опосредованным (денежным) путем, права самостоятельного выбора способа приватизации. Вторым существенным событием было принятие в 1994 году правительственной программы «Стратегия для Польши»¹⁷, в которой декларировалось «ускорение передачи малых и средних предприятий в лизинг обществам с финансовой долей сотрудников путем упрощения процедур и смягчения условий лизинга». Таким образом, было определено направление дальнейших перемен, которое расширяло участие сотрудников в процессе преобразований собственности и их привилегии.

В 1995 году, спустя пять лет после принятия Парламентом закона о приватизации госпредприятий, правительство Ю. Олексы направило в Сейм проект закона о коммерциализации и приватизации государственных предприятий¹⁸. 30 июня 1995 года проект был принят в результате голосования депутатов правящей коалиции Союза демократических левых сил (SLD) и Польской крестьянской партии (PSL). Закон в принятом Парламентом варианте был ветоирован Президентом Л. Валенсой и снова направлен в Сейм. На заседании 21 июля 1995 года необходимым большинством – 2/3 голосов – Сейм отклонил вето. Президент Л. Валенса, подвергнув сомнению, соответствие некоторых статей закона Конституции, направил его на рассмотрение в Кон-

¹⁷ *Strategia dla Polski*, Rada Ministrów RP, Warszawa 1994.

¹⁸ *Rządowy projekt ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, „Rzeczpospolita” 1995, № 131.

ституционный трибунал суд. 22 ноября 1995 года Конституционный суд разделил позицию Президента, признав несоответствие закона Конституции.

После устранения оспоренных Конституционным судом статей закона о коммерциализации и приватизации государственных предприятий, правительство снова направило проект на рассмотрение в Парламент. 28 июня 1996 года закон был принят Сеймом, а спустя три дня после рассмотрения сенатских поправок закон¹⁹ был подписан избранным годом раньше Президентом А. Квасневским. Изначально закон должен был вступить в силу 8 января 1997 года, однако после новелизации 20 декабря 1996 года²⁰ его вступление в силу было передвинуто на 8 апреля 1997 года.

По мнению большинства экономистов и юристов, закон о коммерциализации и приватизации государственных предприятий был расширением приватизационного закона от 1990 года. Аналогично данному нормативному акту сохранено было два пути приватизации: опосредованный (денежный) и непосредственный (ликвидационный). В рамках непосредственной приватизации, как и в 1990 году, определено три приватизационных метода, т.е. 1) продажа предприятия; 2) присоединение предприятия к компании и 3) передача предприятия в платную аренду. Закон ликвидировал ряд присутствующих в предыдущем нормативном акте правовых ошибок, в частности – терминологических.

Принятие закона было осуществлено в период государственной административной реформы. Одним из ее элементов была ликвидация Министерства преобразования собственности и создание на его месте Министерства государственной казны, которое должно было осуществлять надзор за процессами, связанными с трансформацией собственности государственного сектора экономики. Министерству государственной казны было подчинено Приватизационное агентство, которое должно было усовершенствовать процесс приватизации в Польше.

Новым законодательным решением, принятым Парламентом, а потом одобренным Президентом, было предоставление министру Государственной казны приватизационной инициативы в сфере денежной и непосредственной приватизации. Министр Государственной казны мог с этого момента по собственной инициативе коммерциализировать предприятия с целью их приватизации. В законе от 1990 года данная инициатива была в компетенции самих предприятий и их учредительных органов.

Очередным важным изменением было расширение привилегий сотрудников в рамках всех возможных приватизационных путей.

¹⁹ Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. z 1996 r. Nr 118, poz. 561.

²⁰ Dz. U. Nr 156, poz. 775.

Закон о коммерциализации и приватизации государственных предприятий впервые в польском законодательстве четко определил понятие коммерциализации – т.е. преобразования государственного предприятия в компанию, которая входит во все правовые отношения, субъектом которых было государственное предприятие.

Закон о государственных предприятиях и закон о банкротстве

Наряду с законами о приватизации государственных предприятий от 13 июля 1990 года преобразования собственности государственных предприятий могут быть осуществлены, опираясь на положения закона от 25 сентября 1981 года о госпредприятиях. В таких случаях речь идет о так называемой малой приватизации. Трансформация на основании закона о госпредприятиях заключается в продаже, передаче в пользование либо внесении в общество части имущества госпредприятия.

Вторым путем приватизации является так называемая ликвидационная приватизация. В рамках данной процедуры исключаются неэффективные госпредприятия, утратившие экономическую способность к дальнейшему функционированию. Вследствие ликвидации предприятия оно исключается из реестра госпредприятий, после чего происходит передача его имущества.

Ликвидационная приватизация достигла значительных масштабов. Причины данного явления кроются в отсутствии надлежащего надзора государственного собственника.

Резюме – оценка и прогнозы относительно векторов и динамики в будущем

Желая осуществить оценку экономической политики в аспекте преобразований собственности в период системной трансформации в Польше после 1989 года, необходимо проанализировать цели приватизации, сформулированные в Экономической программе Совета министров²¹ в октябре 1989 года, определившей суть трансформации собственности как «введение проверенной развитыми западными государствами рыночной экономики». Приватизация была представлена в программе правительства как «метод повышения экономической и производственной эффективности, а также устранения безработицы». Экономическая программа правительства осно-

²¹ Rada Ministrów, *Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, Warszawa 1989.

вывалась на том, что преобладание частной собственности в экономике способствует конкуренции, следовательно, повышению эффективности, гибкости и инновационности деятельности всех субъектов (также относящихся к публичному сектору) на рынке. Принятый правительством документ воспринимался как принципиальное и этапное системное изменение. Основные цели приватизации, сформулированные правительством в октябре 1989 года, остались практически неизменными в течение всего периода системной трансформации в Польше.

Приоритетной целью приватизации является повышение эффективности функционирования предприятий, следовательно, и экономики. В период системной трансформации принято, что осуществление контроля над предприятием частным владельцем успешно влияет на его эффективность. Тем не менее, реализация данной цели не является обособленной, она обусловлена темпом развития частного сектора и развитием экономической системы, обеспечивающих рост конкуренции и свободного движения капитала.

Подойдя к вышеуказанным целям в контексте их реализации необходимо проверить, прежде всего, такие показатели, как доля частного сектора в формировании ВВП, а также количество и величина субъектов хозяйственной деятельности, а также изучить международные рейтинги конкурентоспособности и отчеты, характеризующие инвестиционные перспективы, связанные со свободным движением капитала.

В период трансформации произошли фундаментальные изменения в структуре собственности в экономике. Значительным образом возросла роль частного сектора, доля которого в формировании ВВП уже в 1997 году составила 60,0%²², а в конце 2012 года возросла до 80,0%²³. В 1990–2012 гг. зафиксировано также значительное сокращение количества зарегистрированных госпредприятий. Из 8453 предприятий, находящихся в государственной сфере, функционировавших с 31 декабря 1990 года²⁴ по 31 декабря 2012 года, трансформация собственности охватила более семидесяти процентов, т.е. 5995²⁵. В то же время, в конце 2012 года госпредприятий в Польше было всего 70, 23 из них осуществляли хозяйственную деятельность.

За весь период преобразований собственности, т.е. с 1 августа 1990 года по 31 декабря 2012 года²⁶:

²² J. Gardawski, L. Gilejko, R. Towalski, *Oceny i oczekiwania różnych grup społecznych wobec polityki właścicielskiej Skarbu Państwa*, Warszawa 1999.

²³ *Polska 2012 Raport o stanie gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012.

²⁴ *Biuletyn statystyczny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1991, № 11.

²⁵ *Przebieg procesów przekształceń własnościowych wg stanu na dzień 31.12.2012 r.*, Ministerstwo Skarbu Państwa.

²⁶ Там же.

- Коммерциализировано 1753 госпредприятия (29,2% общего количества трансформируемых предприятий), в результате чего возникло:
 - 1736 единоличных обществ Государственной казны,
 - 17 обществ с участием кредиторов на основании Части III закона о коммерциализации (коммерциализация с конвертацией долга);
 - одобрено 2308 заявлений на непосредственную приватизацию (38,5% общего количества трансформируемых предприятий);
 - не выражено возражений против 1934 заявлений на ликвидацию по причине плохого финансового положения дел (32,3% общего количества трансформируемых предприятий);
- Кроме того:
- предоставлено акций/паев в 1276 единоличных обществах Государственной казны, возникших вследствие коммерциализации, включая:
 - 512 – путем внесения акций /паев в НИФ,
 - 527 – путем опосредованной приватизации,
 - 128 – путем обмена задолженностей на акции /доли в рамках ВРУ (банковской третейской процедуры),
 - 67 – путем бесплатной передачи акций структурных единиц территориального самоуправления,
 - 14 – путем включения акций в увеличенном уставном капитале единоличного общества Государственной казны субъектами, отличными от Государственной казны и государственных юридических лиц,
 - 28 – в другом порядке;
 - 2222 госпредприятий, прошедших непосредственную приватизацию, исключено из реестра предпринимателей;
 - 1159 госпредприятий исключено из реестра предпринимателей по окончании ликвидации.

В результате осуществленных приватизационных проектов в 1991–2011 годы приходы от приватизации составили около 138 млрд. PLN²⁷.

Как уже упоминалось выше, изменение структуры собственности экономики должно было стать основным средством повышения конкурентоспособности Польши. Анализ международных рейтингов конкурентоспособности (состоянием на 2012 год) однозначно доказывает, что польская экономика все еще, не смотря на преобладание частного сектора, не входит в список стран с высокой конкурентоспособностью. Об этом свидетельствуют такие рейтинги, как:

²⁷ *Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2011*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2012.

- Отчет Всемирного банка и IFC (Международной финансовой корпорации) (Doing business 2012): 62 место из 183 государств.
- Индекс экономической свободы 2012 (Index of Economic Freedom 2012 Heritage Foundation and Wall Street Journal): 64 место из 179 государств.
- Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума 2011–2012 (The Global Competitiveness Report 2011-2012): 41 место из 142 государств.
- Мировой рейтинг конкурентоспособности 2012 (The World Competitiveness Scoreboard 2012 International Institute for Management Development): 34 место из 59 государств.

Однако, заслуживает внимания тот факт, что, не смотря на относительно невысокую конкурентоспособность экономики, Польша находится среди наиболее привлекательных стран для иностранных инвестиций в Европе и в мире. Общая сумма прямых иностранных инвестиций под конец 2010 года превысила 150 млрд. евро²⁸. Следовательно, конкурентоспособность не является единственным фактором, влияющим на трансграничное свободное движение капитала. По мнению иностранных инвесторов, преимуществами Польши являются высокий потенциал рынка, формирующий высокую покупательную способность, стабильная макроэкономическая ситуация и профессиональные менеджерские кадры. Об этом свидетельствуют такие отчеты, как:

- Исследование перспектив международных инвестиций 2010–2012 (UNCTAD's World Investment Prospects Survey 2010–2012): 12 место в мире и 3 в Европе.
- Отчет – Инвестиционная привлекательность Европы Ernst & Young 2012 (Ernst & Young European Attractiveness Survey 2012): 2 место.

Свободное движение капитала связано также с прямыми иностранными инвестициями, реализованными польскими предприятиями за пределами страны. Общая сумма польских прямых иностранных инвестиций составляет приблизительно 30 млрд. евро²⁹. Польские иностранные инвестиции в течение последних нескольких лет проявляют отчетливую тенденцию роста, вопреки глобальному финансовому кризису. Тем не менее, не смотря на повышение суммы польских иностранных инвестиций, маловероятно, что в ближайшие годы Польша из импортера капитала превратится в его экспортера. Основным препятствием для польских прямых иностранных инвестиций является осложненный доступ к источникам финансирования, который в случае углубления глобального финансового кризиса может стать

²⁸ *Polska 2012 Raport o stanie gospodarki...*

²⁹ Там же.

фундаментальным фактором, ограничивающим развитие предприятий не только за пределами, но также и на территории самой Польши.

Составляя прогнозы направлений приватизации в Польше на ближайшие годы, необходимо обратиться к документу, разработанному Министерством Государственной казны, т.е. «Плану приватизации на 2012–2013 гг.»³⁰.

Он свидетельствует о том, что в период, который анализируется, приватизация должна охватить около 300 компаний, в то же время министр Государственной казны планирует абсолютный выход из участия в акционерном капитале/доле 85% поднадзорных ему компаний, включенных в план. В компаниях, так называемых, стратегических секторов (энергетика, финансы, оборонная промышленность) должны быть оставлены за собой контрольные пакеты либо пакеты, позволяющие сохранить корпоративное управление. Задачи преобразований собственности на ближайшие годы: 1) модернизация экономики и создание лучших условий экономического развития Польши, 2) поддержка государственной политики, 3) развитие рынка капиталов. Ключевым заданием в экономической сфере и одной из главных целей приватизации является модернизация субъектов хозяйствования и повышение их инновационности и конкурентоспособности.

О конкурентоспособности польской экономики уже упоминалось, поэтому обратимся к ее инновационности. Анализ документа, разработанного по поручению Европейской комиссии Innovation Union Scoreboard 2011, показывает, что Польша характеризуется более низким, чем среднестатистический для государств Европейского Союза, уровнем Глобального инновационного индекса (*Summary Innovation Index – SII*), и в результате была отнесена в группу так называемых «умеренных инноваторов», занимая 23 место из 27 оцениваемых государств.

Анализируя проблемы инновационности, следует обратить внимание на то, что почти все государства-члены Европейского Союза в 2011 году повысили уровень своей инновационности³¹. Тем не менее, динамика инновационности в ЕС снижается и не в состоянии соответствовать мировым лидерам в данной категории, таким как США, Япония или Южная Корея. В Европе лидерами по инновационности являются такие страны, как Швеция, Дания, Германия, и Финляндия. Поразительно, что в данном аспекте наиболее отстающим в ЕС является частный сектор.

Тенденция преобладающего участия государственного сектора экономики в инновационной деятельности подтверждается также в Польше, где

³⁰ *Plan prywatyzacji na lata 2012–2013*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2012.

³¹ Komisja Europejska – Komunikat prasowy, *Przedsiębiorstwa muszą zwiększyć swoją innowacyjność, gdyż światowa konkurencja staje się coraz silniejsza*, Reference: IP/12/2012, 07.02.2012.

за период с 2009 по 2011 год, соответственно 26,1% промышленных предприятий и 20,1% предприятий сферы услуг относилось к государственному сектору экономики по сравнению с 15,6% и 11,4% предприятий, относящихся к частному сектору³².

Таким образом, одна из основных целей, осуществляемых в Польше преобразований собственности, разошлась с реальностью, поскольку государственный сектор экономики, как показывают исследования, также может быть инновационным. Это подтверждает также анализ факторов, являющихся источником успеха лидеров инновации, которыми являются польские системы исследований и инноваций, хозяйственная деятельность и сотрудничество частного и государственного секторов экономики. Таким образом, обоснованным представляется согласно принятой во время саммита Европейского совета 2010 года стратегии «Европа 2020», поощрение научных исследований и инноваций, что должно повлиять на повышение конкурентоспособности польской экономики, создание новых рабочих мест, следовательно – экономический рост.

Последним из элементов «Плана приватизации на 2012-2013 гг.», который стоит проанализировать, является популяризация идеи «гражданского акционариата». Социальной целью данной концепции является увеличение сознательного всеобщего участия в трансформации собственности. Рассматривая реализованную в период трансформации системную Программу всеобщей приватизации и Национальных инвестиционных фондов³³, данные действия относительно широкой группы общества представляются необоснованными, и в длительной перспективе – неэффективными. Следует напомнить, что в случае ПВП и НИФ ожидания результативности и роли в процессе трансформации экономики также не принесли предполагаемых результатов, а данная программа часто определяется как «самая дорогая неудача Третьей Речи Посполитой».

Резюмируя размышления на тему влияния структуры собственности экономики на повышение конкурентоспособности, необходимо констатировать, что сама трансформация права собственности от уровня государства до частного субъекта является недостаточной. В рамках структурной и макроэкономической политики необходимо убрать барьеры, препятствующие повышению конкурентоспособности польской экономики, которые не связаны со структурой собственности. Это, прежде всего: высокий дефицит бюджета, нестабильная налогово-правовая система, высокая коррупция, неэффектив-

³² *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2009–2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.

³³ 1 января 2013 года утратил юридическую силу закон от 30 апреля 1993 года о Национальных инвестиционных фондах и их приватизации.

ная экономическая судебная система, низкий уровень инноваций, препятствия, обусловленные трудовыми отношениями, барьеры в использовании структурных фондов, препятствия в сфере охраны окружающей среды, а также связанные с основанием предпринимательской деятельности.

Перспективы роста польской экономики на ближайшие два года представляются мало оптимистичными, не смотря на существующий постоянный рост ВВП в течение всего периода глобального финансового кризиса. Препятствием в развитии станет, прежде всего, фискальная (бюджетно-налоговая) консолидация, цель которой – дефицит на уровне 3% (согласно требованиям договоров Европейского Союза) и сокращение экспорта на рынки еврозоны. Необходимо также напомнить, что Польша, являясь членом Европейского Союза, не ввела евро, а также не определила дату введения данной валюты, равно как и присоединения к ERM2. Возможностью сбалансированного развития Польши является исключение вышеуказанных препятствий и ведение активной политики, цель которой – стимулирование инновационности и конкурентоспособности, реализованной в рамках совместной деятельности частных и государственных субъектов.

Особенно важной в ближайшие годы будет также политика государства по отношению к стратегическим секторам экономики. Как показывает опыт 2008–2012 годов, связанные с глобальным финансовым кризисом преобразования собственности могут радикально изменить направление с «государственные частные» на «частные государственные». Данное явление особенно ярко проявляется в Соединенных Штатах Америки, которые национализировали находящиеся практически в состоянии банкротства предприятия финансового сектора, в том числе банки.

РЕЗЮМЕ

Автор статьи анализирует наиболее важный процесс структурной экономической политики в Польше в период системной трансформации, т.е. преобразования собственности, без которых эволюция политической системы после 1989 года была бы невозможна. Автор, описывая поочередно этапы формирования мышления о рыночной экономике, характеризует их на фоне наиболее важных общественно-политических событий, имевших место в Польше в период трансформации. Автор также рассматривает формально-правовые аспекты преобразования собственности, учитывая основные нормативные акты, регулирующие процесс трансформации экономики в 1990–2012 годах. Анализ структуры и векторов экономической политики в области преобразований собственности завершает оценка процесса и рекомендации по его развитию в будущем. Особенное внимание уделяется таким

факторам, как конкурентоспособность и инновационность экономики, которые определяют в современном мире позицию государства на международной арене.

Robert Staniszewski

STRUCTURE AND DIRECTIONS OF CHANGE IN ECONOMIC POLICY

In the article, the author analyses the vital process of structural economic policy in Poland in the period of the system transformation, that is ownership transformations, without which the transformation of the political system after 1989 would not have been possible. The author, describing particular stages of shaping the perception of market economy, characterizes it against the background of the crucial social and political events that took place in Poland during the transformation. The author also refers to the formal and legal aspects of ownership transformations, paying special attention to the basic normative acts which regulated the process of the economical transformation in the years 1990-2012. The reflections concerning the structure and the directions of economic policy in the dimension of ownership transformations are closed with an assessment of the process and indications concerning the directions of its future changes, with special attention paid to such factors as competitiveness and innovativeness of economy, which determine the position of the State on the international arena in the contemporary world.

KEY WORDS: *system transformation, political transformation, economic transformation, economic policy, ownership transformations, privatization, competitiveness, innovativeness, capital flow*

Библиография

- M. Bałtowski, *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, Warszawa 2002.
- Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2009–2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.
- J. Gardawski, L. Gilejko, R. Towalski, *Oceny i oczekiwania różnych grup społecznych wobec polityki właścicielskiej Skarbu Państwa*, Warszawa 1999.
- A. Lipowski (ред.), *Struktura gospodarki transformującej się. Polska 1990–1998 i projekcja do roku 2010*, Warszawa 2000.
- E. Łukawer, *Poglądy polskich ekonomistów na ogólne założenia transformacji systemowej*, „*Ekonomista*” 1994, № 6.

Plan prywatyzacji na lata 2012-2013, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2012.

Polska 2012 Raport o stanie gospodarki, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012.

Przebieg procesów przekształceń własnościowych wg stanu na dzień 31.12.2012 r., Ministerstwo Skarbu Państwa.

Rada Ministrów, *Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, Warszawa 1989.

Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2011, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2012.

Strategia dla Polski, Rada Ministrów RP, Warszawa 1994.

Бартломей Зданюк

Мобильность студентов и преподавателей в рамках программы LLP-Erasmus в Институте политических наук Варшавского университета

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

студенты, обучение и стажировка за границей, Эразмус

Заданием университета в равной степени является проведение научных исследований и обучение студентов. Для реализации второй из данных миссий существует большое количество методов. Программа LLP-Erasmus¹ позволяет придать дидактическому процессу практический, а вместе с тем, и международный характер. Прежде всего, следует отметить, что популярный «Эразмус», начиная с 2007 года, является частью более широкой программы – «обучение на протяжении всей жизни» (*lifelong learning programme* – LLP). Предполагается, что в настоящее время знания каждого человека спустя несколько лет по окончании школы или вуза требуют дополнения. Технологии за небольшой отрезок времени становятся морально устаревшими, а приобретенные в молодости знания становятся просто устаревшими. Согласно второму утверждению, сегодняшняя ситуация на рынке труда призывает – в перспективе всей жизни – к горизонтальной мобильности. Нередко человек меняет не только место работы и работодателя, но также отрасль в которой работает. По этой причине возникает потребность переквалификации. Также, все чаще создаются новые рабочие места, находящиеся на границе различных сфер, таких как управление, бухгалтерия, социология, право, психология, медиаведение и прочее. Таким образом, зачастую практикуется дополнение собственного образования не столько

¹ С 2014 г., вместо программы LLP-Erasmus, будет создана программа «Erasmus+».

по направлению полученного диплома лицензиата (бакалавра) или магистра, сколько в смежной отрасли, что позволяет повысить гибкость и сделать более привлекательным свое предложение на рынке труда. Не говоря уже о важнейшем практическом аспекте, обучение в течение всей жизни обязывает также к непрерывному развитию собственных знаний, личности и накоплению опыта.

Основополагающим принципом программы LLP-Erasmus является мобильность в международном масштабе, которая реализуется путем так называемого частичного образования, полученного за границей, которое должно обогатить человеческий капитал всего Европейского Союза². Во время обучения студент отправляется на один или два семестра в университет-партнер, где посещает занятия, сдает экзамены и в результате получает список оценок. Огромным плюсом для учащегося является отсутствие необходимости оформлять академический отпуск в своем родном университете и «отработки» предметов, которые он должен был посещать, если бы не ездил по программе обмена. Зачтенные за границей предметы и полученные оценки просто вносятся в его основную программу, а проведенное за границей время засчитывается как обучение в своей стране. В последние годы программа LLP-Erasmus также предполагает возможность поездок за границу для прохождения профессиональной стажировки.

Второй аспект программы LLP-Erasmus включает сотрудников университетов, включая преподавателей и административные кадры. Первым Эразмус предлагает кратковременные командировки (до недели) для проведения занятий. Вторым предоставляет возможность прохождения стажировки или посещения курсов в иностранном вузе. Также можно подать заявку на финансирование программы Эразмус, так называемые интенсивные программы, например организация летних школ. Таким образом, LLP-Erasmus представляет собой пример дидактической (не исследовательской) программы.

Не следует путать проект LLP-Erasmus с созданной в 2003 году программой Erasmus Mundus. Целью Erasmus Mundus является укрепление сотрудничества с так называемыми «третьими странами», т.е. вузами, находящимися за пределами Европейского Союза, Европейской ассоциации свободной торговли (Европейской экономической зоны) и стран-кандидатов. Программа Erasmus Mundus делится на три направления. Первое предусматривает создание совместной системы образования второй степени и аспирантуры путем консорциума вузов. Выпускник такой программы получил бы диплом как минимум двух вузов или – (зависит от правовых условий) двойной диплом. Второе (ранее *Erasmus Mundus External Cooperation Window*) предполагает

² P. Paillet, *Erasmus: un échange de compétences*, „Informations sociales” 2006, № 1, с. 135.

обмен студентов, преподавателей и административных работников между «европейскими» университетами и вузами «третьих стран». Наконец, третье направление должно способствовать повышению конкурентоспособности и привлекательности высшего образования в Европе³.

В своей первоначальной форме программа Erasmus была создана более четверти века назад⁴, согласно постановлению Совета Министров Европейского Экономического Сообщества от 15 июня 1987 года, название «Эразмус» – это, с одной стороны, обращение к фигуре Эразма Роттердамского, голландского философа рубежа XV–XVI веков, с другой – аббревиатура от английского определения: «Схема действия европейского сообщества для повышения мобильности студентов университетов» (*European Action Scheme for the Mobility of University Studies*). С 1995 по 2007 год Эразмус входил в состав более широких программ Socrates и Socrates II, а с 2007 г. является частью упомянутого проекта «обучение на протяжении всей жизни». Польша присоединилась к программе в 1998 году, однако в первый период местные вузы могли сотрудничать только с университетами стран «пятнадцатки» и территории ЕАСТ/ЕЭЗ. Только с вступлением Польши в Европейский Союз в 2004 г. стала возможной организация сотрудничества также между вузами других «новых» стран-членов ЕС, таких как Румыния, Болгария. В 2013 г. программа LLP-Erasmus охватила около четырех тысяч университетов из 33 государств: 27 стран – членов Европейского Союза, Турции, Норвегии, Исландии, Швейцарии, Лихтенштейна и Хорватии. В некоторых форматах сотрудничества могут принимать участие также университеты Македонии (бывшей югославской Республики Македонии). С точки зрения Польши особенно привлекательным было бы присоединение к программе Эразмус вузов постсоветского пространства.

Одновременно с развитием программы Эразмус формировались основы так называемого болонского процесса⁵. Его название происходит от документа, подписанного в Болонье в июне 1999 представителями 29 стран. Болонский процесс является своего рода следствием опыта, полученного благодаря сотрудничеству в рамках программы Эразмус. Стало очевидным, что в отдельных европейских странах представлены различные университетские традиции, такие как степени выдаваемых дипломов, время обучения, деле-

³ См. <http://erasmusmundus.org.pl/node/91>, 18.03.2013.

⁴ См. <http://www.erasmus.org.pl/sites/erasmus.org.pl/files/Krotka%20historia%20programu%20Erasmus.pdf>, 18.03.2013.

⁵ J.-É. Charlier, S. Croché, *Le processus de Bologne, ses acteurs et leurs complices*, „Éducation et société” 2003, № 2, с. 13. См. также: Б. Зданюк, *Мобильность студентов и преподавателей в измерении Болонского процесса: опыт Варшавского Университета*, [в:] *Болонский образовательный процесс: теория, опыт, проблемы и перспективы*, Издательство Российского государственного социального университета, Москва 2011, с. 60–61.

ние на семестры, формы зачетов и т.п. Таким образом, препятствием к абсолютной мобильности стало несоответствие организации обучения в каждом из государств. Именно по этой причине целью болонского процесса является соотнесение процесса обучения. Этому должна способствовать деятельность в трех основных направлениях. Прежде всего, обучение должно состоять из двух циклов: трехгодичное обучение – лицензиат, двухгодичное – магистратура, и аспирантура: три или четыре года. Во-вторых, сопоставимости обучения, предметов и объема работ студента должна служить так называемая Европейская система перевода и накопления кредитов, более известная под английской аббревиатурой ECTS (*European Credit Transfer System*)⁶. Наконец, вузы теперь обязаны выдавать приложение к диплому, в котором описан процесс обучения вместе с названиями зачетных предметов и полученными оценками.

Институт политических наук Варшавского университета присоединился к сотрудничеству в рамках программы Erasmus еще в девяностые годы XX века. Первыми идею участия в программах международного обмена реализовали проф. Гражина Улицка и проф. Константы Адам Войташик. Позднее развитию проекта Эразмус на разных этапах содействовали проф. Станислав Сулевски и кандидаты политических наук: Марта Витковска, Анна Вежховска, Анджелика Мирска, Юстына Мечниковска, Уршуля Курцевич, Малгожата Качоровска, Анна Срока и Бартломей Зданюк.

В первую очередь было установлено сотрудничество с немецкими вузами: Свободным университетом Берлина, Мюнхенским университетом Людвиг-Максимилиана, Майнцским университетом Иоганна Гутенберга, Потсдамским или Констанцским Университетом. В общей сумме подписаны договора с пятнадцатью вузами в Германии и двумя в Австрии. Среди партнеров ИПН можно назвать престижные вузы в Тюбинге и Франкфурте-на-Одере (Европейский Университет Виадрина).

На следующих этапах заключались договора с высшими учебными заведениями франкоязычных стран. Первым партнером данного региона, еще в 1999 г., стал Институт политических исследований в Лионе. В последующие годы инициировано начало программы обмена с вузами того же уровня, что и Брюссельский свободный университет, или самый крупный политологический академический центр Европы – Институт политических исследований (Париж), часто упоминающийся как *Sciences Po*. В общей сумме ИПН Варшавского университета ведет сотрудничество с семью французскими и двумя бельгийскими вузами. Что касается англоязычных

⁶ M. Harfi, C. Mathieu, *Mobilité internationale et attractivité des étudiants et des chercheurs*, „Horizons stratégiques” 2006, № 1, с. 36.

университетов Западной и Северной Европы, то Институту политических наук удалось, в частности, наладить сотрудничество с университетами Скандинавии, в таких городах как Осло, Стокгольм, Копенгаген, Тампере. Из английских вузов наиболее активный обмен проводится с Университетом Сассекса (Брайтон). ИПН Варшавского университета также ведет сотрудничество с пятью вузами Италии и девятью испанскими университетами. К наиболее престижным университетам в данной группе относится Болонский университет – старейший вуз Европы, а также Мадридский университет Комплутенсе и Барселонский университет.

Вступление Польши в Европейский Союз дало возможность также расширить круг потенциальных партнеров ИПН ВУ новыми странами-членами ЕС и государствами-кандидатами в члены ЕС. В кратчайшие сроки были подписаны договора с такими партнерами, как Бухарестский университет, Софийский университет Св. Климента Охридского, Карлов университет в Праге, Университет имени Лоранда Этвеша в Будапеште, Стамбульский университет или Латвийский университет в Риге. Огромным интересом среди польских студентов также пользуются два других вуза-партнера ИПН: Люблянский университет и Мальтийский университет.

В общей сумме до 2013 г. удалось оформить сотрудничество с шестьюдесятью восемью вузами из двадцати девяти государств, что гарантирует необычайно богатое предложение обучения за границей студентам ИПН ВУ, а также дает возможность принимать студентов из все более расширяющихся культурных кругов. Количество студентов Института политических наук, принимающих участие в программе LLP-Erasmus, систематически возрастало до 2009/2010 академического года. Если в первые годы функционирования программы ежегодно ездило от нескольких до полутора десятка студентов ИПН, в упомянутый 2009/2010 год на обучение за границей было утверждено 70 студентов. Кроме того, начиная с 2007 года, растет количество студентов, использующих возможность поездки за границу для прохождения стажировки и практики. С 2010 г. количество заинтересованных программой Эразмус сократилось до 40 человек в год, что, несомненно, связано с последствиями мирового экономического кризиса и финансовыми трудностями молодого поколения.

На неизменном уровне – около 50 человек в год – сохраняется количество студентов вузов-партнеров, проходящих обучение в Институте политических наук ВУ. Следует обратить внимание, что среди иностранных студентов преобладают представители Испании и Германии, в меньшей степени – стран Центральной и Юго-Восточной Европы.

В свою очередь, систематически возрастает количество сотрудников ИПН ВУ, выезжающих преподавать в иностранных вузах. Ежегодно из Института

политических наук около полутора десятка преподавателей направляются главным образом в Испанию, Турцию, Францию, Голландию, Австрию, Чехию, Германию и Румынию. В Институт политических наук также приезжает около десяти преподавателей из-за границы, преимущественно из Франции, Испании, Чехии и Голландии, а также из Турции и Мальты.

Основным и важнейшим заданием в развитии какого-либо международного университетского сотрудничества является вопрос владения иностранными языками, как студентами, так и преподавателями. Этот момент особенно важен применительно к Варшавскому университету, поскольку польский не относится к международным языкам. В данном аспекте в более выгодной ситуации находятся вузы крупных государств Западной Европы, т.е. Великобритании, Франции, Германии, Испании или Италии, поскольку они вправе предположить, что приехавшие студенты и научные сотрудники владеют языком страны, в которой они планируют получать знания или проводить исследовательские работы. Аналогично складывается ситуация с российскими университетами. Следовательно, усилия в вопросе владения иностранными языками должны быть приложены с польской стороны, что в значительной степени было реализовано. Так как ни один из иностранных университетов-партнеров, кроме Европейского университета Виадрина во Франкфурте-на-Одере, не предлагает занятий на польском языке, польские студенты и научные сотрудники должны были соответствовать сложившейся ситуации.

Согласно распространенным в Европе, да и во всем мире, тенденциям, первым иностранным языком студентов стал английский. Именно поэтому ежегодно фиксируется наибольшее количество желающих пройти обучение в вузах, языком преподавания которых является английский, то есть университетах, расположенных на Британских островах, в Скандинавии или на Мальте. Примечательно, что в последние годы появилась тенденция – как среди студентов, так и преподавателей – роста заинтересованности поездками в университеты стран Центральной и Восточной Европы, и в то же время снижение интереса к обучению и стажировке в Скандинавии и даже на Британских островах. Больше количество стремится получать образование в Чехии, Словении и Турции, чем в Швеции или Финляндии.

Своего рода вызовом является обмен между вузами Германии, Франции, Италии и Испании, т.е. стран, в которых английский язык популярен в меньшей мере или не используется вообще даже в высших учебных заведениях. Учитывается высшее изложенное, напрашивается следующий вывод: всякого рода мобильность в университетах данных государств возможна только при условии знания местного языка, который чаще всего является вторым, и даже третьим иностранным языком польского студента. Именно данный момент

для многих потенциальных кандидатов является сложным в преодолении препятствием, и вузы указанных четырех «крупных» стран Западной Европы попросту пользуются меньшим интересом с польской стороны. Однако и в этой сфере можно констатировать определенные тенденции. До начала 2000 г. как минимум полтора десятка человек, подавших заявку на обучение, владели немецким языком и таким образом аргументировали возможность обучения в Берлине, Мюнхене или Вене. В дальнейшем количество студентов, знающих немецкий язык, систематически снижалось. В то же время, в течение недолгого периода пользовались «популярностью» итальянские вузы. Наконец, с конца 2000 года значительно возросло количество польских студентов, изучающих испанский язык и стремящихся получать образование именно в этой стране. Вместе с тем, на сравнительно стабильном уровне (около десяти человек) сохранялось число студентов, владеющих французским языком, рассчитывающих на обучение во Франции или Бельгии.

С 2010 года, не только в масштабе Института политических наук, можно констатировать тревожную тенденцию к сокращению количества людей, владеющих каким-либо иностранным языком, не учитывая английского. Все меньше кандидатов на обучение за границей заявляет о знании немецкого, французского и испанского языков, а еще меньше – итальянского. Данное явление со всей вероятностью необходимо связывать с распространенными тенденциями среди молодого поколения, в частности – с унификацией культурных моделей, в которой для языкового богатства Европы попросту нет места. Распространено ошибочное убеждение, что знание исключительно английского языка абсолютно достаточно для свободного существования во всем Европейском Союзе.

В данном контексте стоит заметить, что сложности со знанием иностранных языков также иногда встречаются у студентов, приезжающих в ИПН ВУ. Данные студенты должны владеть английским языком, однако это условие не всегда на одном уровне выполняется, в частности у представителей стран Средиземноморья. С другой стороны, каждый год несколько студентов, приезжающих в рамках программы LLP-Erasmus в ИПН ВУ, владеет польским языком. Это чаще всего поляки по происхождению, хотя среди них встречаются не имеющие польских корней студенты, начавшие изучение польского языка с нуля, и нередко освоившие польский язык на достойном уровне. К последней группе относятся, в частности, студенты из Германии, для которых знание польского языка может быть полезным в перспективе дальнейшей профессиональной карьеры в немецких концернах, организациях, группах лобби или кругах консультантов немецкой политической среды.

Проблематика владения иностранными языками не сводится только к распространению английского или другого языков среди студентов. Довольно

быстро перед руководством ИПН, равно как и других польских высших учебных заведений, возник также вопрос создания международного дидактического предложения. Практика мобильности в пределах Европейского Союза выказывает определенный повторяющийся механизм. После начального периода заинтересованности, даже заинтригованности возможностями, связанными с мобильностью Эразмуса, пришло время трезвых подсчетов. Оказалось, что вузы явно разделились на те, в которых количество принимаемых иностранных студентов преобладает над количеством выехавших на обучение за границу, и университеты, в которых сложилась противоположная ситуация. Это означает, что университеты начали более сдержанно подходить к выбору партнера для сотрудничества. В данном вопросе одним из основных критериев является оценка соответствия данного конкретного учебного заведения взаимному обмену, а не односторонней мобильности.

Дальнейшее привлечение иностранных вузов-партнеров не было бы возможным, если бы Институт политических наук не стал бы сам привлекательным партнером для иностранных университетов. Другими словами, для того, чтобы было желание принимать студентов ИПН ВУ у себя, потенциальные партнеры должны быть уверены в том, что они также смогут отправить своих студентов в ИПН ВУ, и что пребывание иностранцев в Варшаве будет полезным. Данное утверждение особенно важно в контексте устранения барьеров между «старыми» и «новыми» государствами-членами Европейского Союза, поскольку студенты из «новых» стран-членов ЕС на много охотнее решаются на поездку в какое-либо из «старых» государств-членов ЕС, чем наоборот.

Достижению данной цели послужили два начинания, одно – временное, другое имело стратегический характер. Немедленная инициатива – проведение Варшавским университетом ежегодного съезда координаторов программы Эразмус в области политических наук, международных отношений, государственного управления и менеджмента. Встреча в Варшаве была организована в 2007 году⁷ Институтом политических наук совместно с Институтом международных отношений ВУ. На приглашение ответили представители более тридцати иностранных вузов, из которых большинство находится в «старых» государствах-членах ЕС и не имело полной информации по вопросу научных и организационных возможностей ВУ. Поездка в Варшаву, наглядные наблюдения позволили многим сформировать положительный образ. Результатом организованного тогда съезда стал резкий рост количества договоров о сотрудничестве, подписанных с рядом престижных

⁷ <http://www.erasmus-network.eu/meeting.html>, 30.03.2013.

вузов, которые в последующие годы предоставили возможность учебы за границей все большим группам польских студентов.

Помимо направленной на продвижение университета деятельности необходимо было осуществление шагов стратегического характера. Важнейшим решением оказалось введение в дидактическое предложение ИПН занятий, проводимых на иностранных языках, в частности, английском. Это был ответ на задаваемые часто иностранными партнерами вопросы о возможности направления в Варшаву студента, который не знает польского языка, но владеет английским. Таким образом, программа на иностранных языках начала систематически расширяться и достигла уровня около 200 академических часов в течение учебного года.

В разработке своего дидактического предложения Институт политических наук ВУ следовал принципу взаимного дополнения предметов, как в аспекте тематики, так и профиля преподавателей. Именно поэтому, кроме кадров ИПН, приглашаются также преподаватели извне института, равно как и представители государственных органов управления, наконец, сотрудники иностранных вузов. Например, в течение многих лет большой интерес вызывают семинары, посвященные тематике Ближнего Востока («The Middle Eastern Scene»), проводимые профессором Янушем Данецким. В то же время, студенты охотно посещают занятия, относящиеся к польской тематике, проводимые кандидатом политических наук Славомиром Юзефовичем («Polish Society and Politics – Main Issues and Controversies») или канд. полит. наук Малгожатой Качоровской («Polish Politics since 1989»). Весомую политологическую проблематику поднимают занятия проф. Станислава Филиповича, члена-корреспондента ПАН, «Liberalism and the Challenges of Late Modernity». Новым плоскостям исследований в политологии посвящен предмет проф. Агнешки Ротерт „Networks in Politics”. Преподаваемые представителями органов государственного управления предметы касаются, прежде всего, условий польской внешней политики, например курс «Does Poland have any National Security Policy?» посла Адама Коберацкого. Данная тематика также охватывает предмет канд. полит. наук Ярослава Цвека-Карповича («Politics in Russia. A Central European Perspective»).

Свои предметы на иностранных языках вели также преподаватели, представляющие заграничные университеты. К ним относится д-р Ханс Вассмунд («Globalization – Democratization – Global Governance»), проф. Вей Личун («Ancient Chinese Culture and Modern China Framework»), д-р Кристофер Кортен («European Religious History since Napoleon») и д-р Жером Орто («Sociologie de la vie politique française»). Необходимо также помнить об иностранных преподавателях, посетивших ИПН в рамках коротких командировок по программе LLP-Erasmus, проводивших занятия на международ-

ных языках. К их числу необходимо отнести, прежде всего, многочисленную группу сотрудников Института политических наук в Лионе (проф. Винсена Мишло, д-р Мишеля Буайе и других), а также преподавателей университетов из Праги, Неймегена, Мальты, Брно, Банской-Быстрицы, Мадрида и Брюсселя. В рамках двухсторонних договоров ИПН ВУ принимал также научных сотрудников из Донецка и Ивано-Франковска.

Чтобы повысить привлекательность ИПН среди иностранных студентов, предлагается также один предмет на немецком языке – проф. Станислав Суловски, д-р Кшиштоф Мищак «Deutsch-Polnische Beziehungen nach dem II Weltkrieg: Konflikt – Verstaendigung – Zusammenarbeit» и один на испанском языке (канд. полит. наук Анна Срока «Los países de Europa Central y Oriental en el proceso de la integración europea»). Данный выбор не случаен, ведь именно из Испании и Германии приезжает большая часть иностранных студентов в ИПН.

Что касается поездок преподавателей в/из ИПН, следует констатировать относительно постоянное количество – около полутора десятка в год. Размышляя над препятствиями, стоящими на пути дальнейшего роста количества участников, необходимо взять во внимание структурные условия. По принципам программы Эразмус поездки преподавателей могут осуществляться с целью проведения занятий и имеют временный характер, главным образом, длятся несколько дней. Основные сложности сводятся к финансовым вопросам. Полученные гранты, в частности на транспортные расходы, не всегда позволяют покрыть затраты. В то же время, командировка на несколько дней связана с отсутствием преподавателя в Варшаве именно в то время, когда необходимо вести занятия в родном вузе. С другой стороны, университеты-партнеры признают, что были бы более заинтересованы приглашением специалистов на более длительный период (напр. месяц), что позволило бы организовать предмет в полном объеме – 30 часов, заверченный экзаменом и записью оценки в документы студента. Таким образом, обязательной представляется модификация правил органами власти Европейского Союза. Предоставление большей компенсации за проезд и проживание, а также увеличение срока командировки до четырех недель и более сделали бы возможным интенсивный обмен на уровне преподавательских кадров.

В данном контексте необходимо обратить внимание на немалую пользу, которую приносит программа LLP-Erasmus как студентам, преподавателям, так и самим высшим учебным заведениям. С точки зрения студента наиболее важной является возможность общения с другими культурными кругами⁸.

⁸ В. Борисов, Б. Зданюк, *Проблеми модернізації вищої освіти та її вплив на ідентичність*, [в:] *Інтеграція системи вищої освіти України до загальноєвропейського освітнього простору*, Рівне 2006, с. 54.

Учащиеся могут не только повысить уровень знаний какого-либо иностранного языка, но также, и даже, прежде всего, пребывание в иностранном университете столкнет их с отличными методами работы, другой методикой проведения занятий и оценки знаний. Это предопределяет размышления в новых реалиях, позволяет ознакомиться с образом мысли не только жителей данной страны, но также и других иностранцев, учащихся в данное время в том же вузе. Пребывание в другом университете, также, вызывает у студента интерес к миру, позволяет осознать, что существует более значительная палитра причинно-следственных связей, чем та, которая была известна ему ранее⁹.

Совокупность данных явлений повышает способность студента работать в международной среде, его гибкость и умение учитывать различные факторы, другими словами, повышает привлекательность будущего специалиста на рынке труда¹⁰. Как показывает опыт, именно во время пребывания за границей, студент осознает потребность изучения нескольких иностранных языков, не только английского. Ведь язык – это средство общения, которое сегодня облегчено всеобщим знанием английского языка в высших кругах европейского общества. Более того, язык является носителем специфической культуры, а присутствующие в нем, чаще всего непереводаемые фразеологизмы отражают ряд общественных явлений, характерных только для данной страны. Знание местного языка позволяет свободно вращаться во всех социальных кругах государства и налаживать дальнейшие межличностные отношения¹¹.

Аналогично ситуация обстоит и у научных сотрудников. Пребывание в иностранном университете дает им возможность повысить свою профессиональную квалификацию. Ведение занятий на иностранном языке для слушателей с совершенно иным багажом знаний, архетипом и образом мысли, является для преподавателя своего рода вызовом. Обмен взглядами со студентами принимающего вуза значительно расширяет интеллектуальные горизонты самого преподавателя, а в конечном итоге – обогащает его дидактический опыт и может стимулировать внедрение новых методов работы по возвращению в свой родной вуз. Этот опыт может впоследствии быть использован для других проектов в области образования или научной

⁹ I. Wilson, *What Should We Expect of 'Erasmus Generations'?*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2011, № 49, с. 1113–1140.

¹⁰ M. Parey, F. Waldinger, *Studying Abroad and the Effect on International Labour Market Mobility: Evidence from the Introduction of ERASMUS*, „The Economic Journal” 2011, № 121, с. 194–222; C. Guillaume, S. Pochic, *Mobilité internationale et carrières des cadres: figure imposée ou pari risqué?*, „Formation emploi”, № 112, octobre–décembre 2010, с. 40.

¹¹ A. de Federico, *Amitiés européennes. Les réseaux transnationaux des étudiants Erasmus*, „Informations sociales” 2008, № 3, с. 121.

деятельности. Также открываются возможности сотрудничества при совместных публикациях, конференциях и других методах популяризации знаний.

Обмен сотрудниками и студентов необычайно полезен самим же вузам. Прежде всего, как уже было сказано, прием иностранцев возлагает на вуз требование создания собственного международного дидактического предложения. Вуз должен разработать эффективный механизм обслуживания студентов, как иностранных, так и собственных, выезжающих за границу. Необходимы преподаватели, хорошо знающие международную среду, равно как соответствующие библиотечные ресурсы данного высшего учебного заведения. Все это полностью вписывается в стратегию повышения качества образования – необычайно важную в эпоху болонского процесса и новых условий функционирования высшего образования.

Мобильность дает возможность также повысить престиж самого вуза и его отдельных структурных подразделений. Это, в свою очередь, может способствовать положительному результату, как в кратковременной, так и в длительной перспективе. Как показывает опыт, приезжающие по обмену студенты тщательно изучают методы работы вуза, а потом делятся наблюдениями в своем родном университете. Неоднократно можно было заметить так называемый эффект «снежного кома», когда довольный студент по возвращению домой не только сагитировал большое количество студентов приехать в Варшаву, но также обратил внимание преподавательского состава своего вуза на высокий уровень обучения в данной стране, на подготовку кадров, материальные условия, ресурсы библиотеки и т.п. Результатом данного явления является рост интереса к принимающему вузу со стороны иностранных партнеров, что потом можно будет использовать при других научно-дидактических проектах¹². Не менее важным, также, является то, что благоприятное впечатление от учебы в данном вузе останется у данного студента на многие годы, следовательно, можно рассчитывать на то, что в долгосрочной перспективе, т.е. когда студенты станут частью политической, экономической и культурной элиты своих государств, реноме принимающего вуза охватит все большие круги. В условиях демографического кризиса в Польше это дает возможность привлечения студентов из других стран, что становится не только реальным, но и необходимым.

¹² В случае ИПН ВУ, активное сотрудничество с университетами государств Европейского Союза вызвало интерес украинских вузов к более активному обмену опытом, который в дальнейшем принял форму совместных публикаций и образовательных проектов. С. В. Борисова, Б. Зданюк, *Визначення шляхів розвитку вищої професійної освіти в Україні*, [в:] «Проблеми освіти. Науково-методичний збірник», випуск 2007/52, с. 23.

Подводя итог, необходимо подчеркнуть, что участие в программе Erasmus является для всех ее субъектов важнейшей инвестицией в будущее. Данными субъектами являются как студенты и преподаватели, так и сами высшие учебные заведения. Составляющий полутора десятка лет опыт Института политических наук ВУ доказывает, что данный проект для всех необычайно выгоден. Возможность воспользоваться богатым предложением обмена в рамках программы LLP-Erasmus привлекает значительную часть абитуриентов с целью получения высшего образования именно в ИПН. Сотрудники ИПН используют опыт, полученный за границей, а иностранные студенты, в свою очередь, воспринимают ИПН ВУ как важный академический центр на карте Европы.

РЕЗЮМЕ

Участие в программе LLP-Erasmus является для всех ее субъектов важнейшей инвестицией в будущее. Данными субъектами являются как студенты, преподаватели, так и сами высшие учебные заведения. Составляющий полутора десятка лет опыт Института политических наук ВУ показывает, что данный проект для всех необычайно выгоден. Возможность воспользоваться богатым предложением обмена в рамках программы LLP-Erasmus привлекает значительную часть абитуриентов к получению высшего образования именно в ИПН. Сотрудники ИПН используют опыт, полученный за границей, а иностранные студенты, в свою очередь, воспринимают ИПН ВУ как важный академический центр на карте Европы.

Bartłomiej Zdaniuk

STUDENT AND STAFF MOBILITY UNDER THE ERASMUS-LLP PROGRAMME AT THE INSTITUTE OF POLITICAL SCIENCE, UNIVERSITY OF WARSAW

Participating in the Erasmus Lifelong Learning Programme is for all its participants, students, lecturers and academic institutions alike, an important investment for the future. The experience accumulated by the Institute of Political Science over a dozen or so years demonstrates that it is a profitable investment. The ability to take advantage of the rich study abroad offer under the Erasmus programme is for some high-school graduates a key incentive to take up studies at the IPS, at the University of Warsaw. IPS staff benefit from their experience gained at foreign universities while foreign students have learnt to see the Institute of Political Science as a major academic centre in Europe.

KEY WORDS: *students, study abroad, Erasmus*

Библиография

- É. Charlier, S. Croché, *Le processus de Bologne, ses acteurs et leurs complices*, „Éducation et société” 2003, № 2.
- A. de Federico, *Amitiés européennes. Les réseaux transnationaux des étudiants Erasmus*, „Informations sociales” 2008, № 3.
- C. Guillaume, S. Pochic, *Mobilité internationale et carrières des cadres: figure imposée ou pari risqué?*, „Formation emploi”, № 112, octobre-décembre 2010.
- M. Harfi, C. Mathieu, *Mobilité internationale et attractivité des étudiants et des chercheurs*, „Horizons stratégiques” 2006, № 1.
- P. Paillet, *Erasmus: un échange de compétences*, „Informations sociales” 2006, № 1.
- M. Parey, F. Waldinger, *Studying Abroad and the Effect on International Labour Market Mobility: Evidence from the Introduction of ERASMUS*, „The Economic Journal” 2011, № 121.
- I. Wilson, *What Should We Expect of 'Erasmus Generations'?*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2011, № 49.
- В. Борисов, Б. Зданюк, *Проблеми модернізації вищої освіти та її вплив на ідентичність*, [в:] *Інтеграція системи вищої освіти України до загальноєвропейського освітнього простору*, Рівне 2006.
- С. В. Борисова, Б. Зданюк, *Визначення шляхів розвитку вищої професійної освіти в Україні*, [в:] «Проблеми освіти. Науково-методичний збірник», випуск 2007/52.
- Б. Зданюк, *Мобильность студентов и преподавателей в измерении Болонского процесса: опыт Варшавского Университета*, [в:] *Болонский образовательный процесс: теория, опыт, проблемы и перспективы*, Издательство Российского государственного социального университета, Москва 2011.

Адам Шимански

Образование на иностранном языке в Институте политических наук Варшавского университета

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*образование на английском языке, политология,
Институт политических наук, Варшавский университет,
интернационализация*

Варшавский университет прошел много изменений, обусловленных окончанием холодной войны, трансформацией общественного строя и процессом вступления Польши в евроатлантические структуры – НАТО и Европейский Союз. Это касается также Института политических наук. Одной из реализуемых в данной структурной единице программ является создание базы для обучения иностранных студентов, а также необычайно важная интернационализация академического предложения благодаря введению и развитию образования на иностранных языках. В настоящее время политологическое образование в институте обрело международный масштаб, становясь важным академическим центром межнационального значения.

Начало интернационализации образовательной программы в Институте политических наук связано с организацией субъектов с английским и другими иностранными языками преподавания для студентов – участников программы Евросоюза «Erasmus» (с 1999 г.). В то же время, в Институте ввели иноязычное преподавание некоторых предметов программы политологического образования на польском языке – вначале факультативных, а потом и обязательных. Следующим этапом была организация летних школ, немецкой, далее украинской и русской, – целью которых стало углубление знаний зарубежных студентов о Польше – ее истории, культуре и политике.

Однако, ключевым событием в укреплении международного академического потенциала в Институте политических наук стала организация

с 2009/2010 академического года полного двухгодичного англоязычного образования второй ступени (магистр) по направлению политология (с 2012/2013 академического года – стационарное обучение) – *Master's Degree Studies in Political Science*¹. Оно адресовано как польским, так и иностранным выпускникам вузов первой или второй ступени (с возможностью принимать участие в некоторых занятиях студентов программы «Erasmus» и прочих стипендиальных программ, равно как студентов, обучающихся по польскоязычному курсу).

Авторская программа образования включает более 20 предметов (в 2012/2013 академическом году – 24) с акцентом на Европу, Европейский Союз и регион Центрально-Восточной Европы (вследствие реализации таких дисциплин, как *European Political Systems, Historical Politics in Europe; Political Institutions of the EU, European Law; Transformation in Central and Eastern Europe, Russian Politics, Polish and General Contemporary History* и *Foreign Policy of Poland*). Благодаря сильному профилю регионального образования, дидактическое предложение Института политических наук выходит за пределы глубокого изучения стандартной политологической проблематики (возможно, в результате посещения таких предметов, как *History of Political Institutions, Theory of Politics, Methods in Political Research, Political Thought, Sociology and Psychology of Politics, Social Movements* и *International Relations*). Это немаловажно, в частности, для иностранных студентов, стремящихся развивать интерес к Европе и Польше, равно как и другим государствам региона. Количество таких студентов возрастает, включая тех, кто приехал из отдаленных уголков мира, например, Дальнего Востока.

Данное образование дает возможность углубления знаний, навыков и социальной компетентности благодаря организации теоретических, равно как и практических занятий (например, *Political Decision-Making, Political Communication u Art of Negotiation*), реализованных в разнообразных формах. Среди них необходимо отметить семинары, предоставляющие возможность дискуссии и представления различных точек зрения по одному и тому же вопросу, студентов, представляющих различные государства и культурные группы, что является несомненным преимуществом данного рода обучения. Возможность рассмотрения восприятия обсуждаемых вопросов представителями разных народов имеет особое значение при исследовании политических конфликтов и споров. Большая часть предметов имеет факультативный характер, благодаря чему студенты имеют возможность создания своего собственного учебного плана.

¹ Веб-сайт Института: www.inp.uw.edu.pl/mdsie

Предложение программы англоязычного обучения расширено значительной частью дополнительных занятий: лекций приглашенных профессоров, семинаров и конференций, организованных в Институте политических наук и за его пределами, а также посещения основных учреждений польской политической системы (напр. Сейма, Сената, министерств) или важных персон польской политической и общественно-культурной жизни. Всячески приветствуется также активное участие студентов в конференциях (прочтение доклада), благодаря чему они могут развивать свои научные интересы и увлечения.

Обучение в рамках *Master's Degree Studies in Political Science* возможно также частично в другом европейском государстве. Лучшие студенты на втором курсе могут получать образование в течение семестра в выбранном ими вузе в одном из государств Европейского Союза (а также Турции), в рамках программы «Erasmus». Институт политических наук предлагает в данном случае значительное количество различных вузов во всех странах ЕС (больше всего договоров – свыше десяти – подписано с немецкими учебными заведениями). В связи с тем, что Варшавский университет в последние годы стал участником других программ Евросоюза, прежде всего различных инициатив в рамках «Erasmus Mundus», значительно расширились возможности выбора места реализации этапов процесса обучения. Сверх того, существует возможность обучения в рамках так называемого двойного диплома – тогда весь второй курс учебы проводится в иностранном вузе (более детальная информация представлена далее).

Обучение реализуется с использованием современных мультимедийных средств. Это касается как дополнительных средств при проведении занятий, так и прилагающихся к ним материалов в электронной версии, предоставляемых студентам или размещенных на веб-сайте вуза. Часть занятий проводится по системе *e-learning* благодаря использованию потенциала Центра открытого и мультимедийного образования Варшавского университета (COME UW).

Задействованный для англоязычного обучения преподавательский состав – это, прежде всего, сотрудники Института политических наук и других структурных единиц Факультета журналистики и политических наук Варшавского университета (Институт европеистики, Институт международных отношений, Институт социальной политики). Однако преподают здесь также специалисты других структурных подразделений Варшавского университета и приглашенные специалисты, в первую очередь практики, например, экс-министр иностранных дел Республики Польша Влодзимеж Цимошевич. Благодаря такому подходу акцент ставится на практическом аспекте обучения, предполагающем прекрасные перспективы выпускников на рынке труда.

Часть предметов в рамках англоязычного обучения реализуется в отдельные годы академическими преподавателями из-за границы, работающими как в Польше, так и в своих государствах. К ним относятся специалисты из Германии (Йенс Бойсен, Немецкий исторический институт), США (Клиффорд Бейтс, Центр американского образования Варшавского университета), Китая (Вей Личун, CEE Research Center, Гирин) и др.

Следует отметить, что значительная часть польского преподавательского состава имеет многолетний опыт дидактической работы в заграничных вузах, главным образом, в Соединенных Штатах Америки и Европе.

Высокое качество обучения в рамках англоязычной программы в Институте политических наук отражается в успехах студентов. Уже на втором курсе функционирования данной образовательной программы (2010/2011) студентка из Японии, Анна Сугияма, получила награду – лучший иностранный студент в Польше (категория – образование второй ступени (магистр)) в рамках конкурса InterSTUDENT Фонда Перспективы².

Успех имеют не только студенты, но и выпускники Института политических наук, учащиеся по программе англоязычного образования – в данном случае, в профессиональной жизни. Как показывает практика, полученный здесь диплом дает возможность развития карьеры в польских учреждениях (частных, например банках, и государственных – министерствах и др.), равно как и иностранных, например, в международных организациях. Работодатели высоко ценят полученные в институте знания, равно как прекрасную возможность развития лингвистических навыков, международных связей и работы в коллективе, состоящем из представителей различных государств и культур. Данный диплом являет собой пропуск к развитию научной карьеры в рамках аспирантуры – как в польских, так и в известных вузах других стран, напр. Центральном-Европейском университете в Будапеште (здесь можно привести пример упомянутой уже студентки из Японии).

В связи с этим, нет ничего удивительного в возрастающем из года в год интересе к англоязычному образованию в Институте политических наук и представленным в его программе предметам. Интересуются как поляки, так и иностранцы из различных уголков мира. Об этом свидетельствует ежегодный процесс набора с большим количеством желающих (более 100) и регистрации на данное отделение (более 40), равно как и сам процесс обучения. Англоязычное образование получают в Институте политических наук как поляки, так и иностранцы из следующих государств (в алфавитном порядке): Бутана, Беларуси, Великобритании, Венгрии, Германии, Греции,

² См. *Japonka, Białorusin, Ukrainiec i Włoch – laureatami konkursu InterSTUDENT*, www.perspektywy.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=3568&Itemid=1,16.02.2013.

Грузии, Дании, Израиля, Индии, Ирака, Ирана, Йемена, Канады, Китая, Молдавии, Пакистана, России, Сирии, Соединенных Штатов Америки, Турции, Украины, Франции и Японии. Среди них стипендиаты Совета Министров Республики Польша и многих других программ Евросоюза («Erasmus Mundus»), а также региональных программ (Международный Вышеградский фонд, стипендия Совета государств Балтийского моря). Следует добавить, что такое разнообразие оказывает прекрасное влияние не только на дидактический процесс, но также и на достижение других целей. Это идеальный инструмент ведения эффективного межкультурного и межрелигиозного диалога.

Институт политических наук не поживает на лаврах в отношении англоязычной программы обучения. Она постоянно совершенствуется в аспекте привлекательности для студентов и развитии их увлечений, а также обеспечении возможности без проблем найти свое место на рынке труда по окончании обучения. Институт применяет различные методы по совершенствованию организации и программы обучения. К ним относятся студенческие анкеты, дающие оценку каждому из предметов, и консультации со студентами во время специальных встреч. Кроме того, существует постоянный диалог и обмен опытом с другими польскими и иностранными вузами, дающими образование на иностранном языке. Это имеет место благодаря участию в специальных конференциях, посвященных англоязычному обучению³ и ярмарках образования. Благодаря этому можно совершенствовать процесс набора студентов и реализации обучения, содержания программы и методики преподавания.

Реализация англоязычного образования в Институте политических наук оказывает непосредственное и косвенное влияние на развитие процесса интернационализации Университета. Она является превосходной основой для создания основ международного сотрудничества. Прежде всего, дает возможность организации других программ международного образования в Институте политических наук. В первую очередь, речь идет о вышеупомянутом двойном дипломе – данный проект возможен благодаря масштабу занятий на английском языке, включенных в программу *Master's Degree Studies in Political Science*. В 2013 г. Институт политических наук реализует данную программу с немецким Университетом Констанца; в ближайшем будущем также с испанским Автономным университетом Мадрида.

³ В качестве примера можно привести участие представителей Института политических наук в конференции *Иностранные студенты в Польше 2011*, проходившей 23–25 февраля 2011 г. в Лодзи. Автор настоящей статьи представил на ней реферат *Введение англоязычного образования (II ступени) – на примере Института политических наук Варшавского университета*.

Подводя итог, можно с уверенностью сказать, что англоязычное образование *Master's Degree Studies in Political Science* в Институте политических наук Варшавского университета является примером перемен, проведенных в области высшего образования в Польше после 1989 года. В то же время, это своего рода ответ на вызовы, поставленные данному сектору образования современным, глобализованным миром, в котором знания являются основой для экономического развития каждого государства. Данное обучение дает возможность студентам получить теоретические и практические знания, необходимые для успешной реализации на рынке труда и развития профессиональной карьеры, а Университету и Институту – функционирование в международной среде благодаря укреплению дидактического потенциала. Осуществление такой программы обучения органично сочетается с целями политики Евросоюза в отрасли образования и экономической стратегией Европа 2020⁴.

РЕЗЮМЕ

Институт политических наук Варшавского университета реализует с 2009 года программу англоязычного образования второй степени (магистр) по направлению политология, являющуюся примером его возрастающего международного дидактического потенциала. Цель статьи – охарактеризовать данный авторский проект и представить возможности для обучения польских и иностранных политологов. Акцент ставится на полезном влиянии данной программы (непосредственно и косвенно) на развитие процесса интернационализации университета.

Adam Szymański

THE INSTITUTE OF POLITICAL SCIENCE, UNIVERSITY OF WARSAW: COURSES TAUGHT IN FOREIGN LANGUAGES

Since 2009 the Institute of Political Science, University of Warsaw, has organized second degree (Master's) studies in political science taught in English. This is an example of the Institute's growing international teaching potential. The paper aims at profiling this original venture and pin-pointing the vast opportunities it offers in teaching Polish and foreign political scientists. It also highlights the benefits this study programme brings

⁴ См. *Komunikat Komisji. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010, КОМ(2010) 2020 окончательная версия, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf, 16.02.2013.

to the international stature of the University of Warsaw in terms of, both, teaching and scholarship.

KEY WORDS: *English-language studies, political science, Institute of Political Science, University of Warsaw, internationalisation*

Библиография

Komunikat Komisji. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 окончательная версия, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf, 16.02.2013.

Авторы

Анджей Вежицки, профессор Института политических наук Варшавского университета.

Ян Гарлицки, профессор Института политических наук Варшавского университета.

Яцек Залесны, доктор Института политических наук Варшавского университета. Занимается изучением конституционного права. Печатается в журналах, напр. «Сравнительное конституционное обозрение», «Проблемы в российском законодательстве».

Баргломей Зданюк, доктор Института политических наук Варшавского университета.

Даниэль Мидер, доктор гуманитарных наук в области политологии, адъюнкт в Секторе социологии и психологии политики Института политических наук Варшавского университета. Его исследовательские интересы охватывают социологию Интернета, теорию демократии и методологию количественных и качественных социологических исследований, в частности – политологических. Экзаменатор ECDL, эксперт судебной программно-компьютерной экспертизы. Член Польского информатического общества и Польского социологического общества.

Збигнев Сементковски, профессор Варшавского университета, занимается новейшей историей, уделяя в ней особое внимание роли специальных служб.

Роберт Станишевски, доктор, адъюнкт Института политических наук Варшавского университета.

Станислав Суловски, профессор, директор Института политических наук Варшавского университета.

Станислав Филипович, профессор Института политических наук Варшавского университета.

Ярослав Шиманек, профессор Института политических наук Варшавского университета.

Адам Шимански, доктор, адъюнкт Института политических наук Варшавского университета, в 2004–2011 гг. также аналитик в Польском институте международных дел (PISM); в 2012–2013 гг. – стипендиат исследовательской программы TÜBİTAK Koç University в Стамбуле; автор и руководитель *Master's Degree Studies in Political Science* в Институте политических наук Варшавского университета.

STUDIA POLITOLOGICZNE
(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ”)

Указания для авторов

Форма предоставления текстов (на русском языке): по электронной почте, в редакторе Word (на адрес: jacekzalesny@o2.pl).

Прилагается заявление об оригинальности работы и о том, что на данное время она не заявлена в другие издания.

Редактирование текста

Схема статьи:

Автор

Название статьи на русском языке

Резюме: до 600 знаков на русском языке

Ключевые слова: 5 на русском языке

Текст статьи

Название статьи на английском языке

Резюме: до 600 знаков на английском языке

Ключевые слова: 5 на английском языке

Информация об авторе (наименование учреждения, в котором он работает, ученое звание, ученая степень).

Шрифт: Times New Roman «13»

Сноски: внизу страницы, непрерывная нумерация, шрифт «10», согласно образцу:

¹ И.В. Чубыкин, *Государственное управление стран ближнего зарубежья России*, Москва 2006, с. 99.

¹ Там же, с. 27.

¹ См.: Н.Дж. Мельвин, *Узбекистан: переход к авторитаризму на шелковом пути*, [в:] С.И. Кузнецова (ред.), *Страны Центральной Азии на рубеже XX–XXI веков: становление национальных государств*, Москва 2006, с. 78.

¹ А.С. Автономов, *Процесс становления парламентаризма в Казахстане*, „Представительная власть” 1995, № 2, с. 27.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

Параметры страницы: стандартные.

Объем: 25-40 тыс. знаков с пробелами.

Библиография

С целью противодействия «*ghostwriting*» и «*guest authorship*» редакция «Studiów Politologicznych» ввела процедуры, связанные с преградой «*ghostwriting*».

«*Ghostwriting*» и «*guest authorship*» являются проявлением научной недобросовестности. Все обнаруженные случаи будут разоблачены, включая уведомление соответствующих субъектов (учреждений, в которых работают авторы, научные общества, сообщества научных редакторов и т.п.).

С «*ghostwriting*» имеем дело, когда кто-то внес весомый вклад в создание публикации, не сообщая о своем участии в роли соавтора либо без упоминания его роли в благодарностях, помещенных в публикации.

С «*guest authorship*» («*honorary authorship*») имеем дело, когда участие автора мизерно мало либо вообще отсутствует, и не смотря на это, он является автором/соавтором публикации.

Автор публикации обязан сообщить об источниках финансирования публикации, вкладе научно-исследовательских учреждений, обществ и других субъектов («*financial disclosure*»).

Редакция «*Studiów Politologicznych*» требует от авторов публикаций представления вклада всех конкретных авторов в создании публикации (с указанием аффилиации и данных, кто является автором концепции, основных тезисов, методов, протокола и т. п., использованных в подготовке публикации). Автор несет ответственность за заявленную публикацию.

Редакция «*Studiów Politologicznych*» документирует все проявления научной недобросовестности, в частности нарушения принципов этики, действующих в науке.

Тексты, направляемые для публикации в «*Studiach Politologicznych*», подлежат процессу рецензирования. В течение 2 месяцев с момента подачи текста автор уведомляется о том, что он допущен к процессу рецензирования либо не допущен в связи с формальными погрешностями. Далее каждая работа (после ее анонимизации) оценивается одним из редакторов «*Studiów Politologicznych*». После получения положительной оценки текст передается двум независимым рецензентам, не являющимся членами редакции. В случае отрицательной рецензии, данную информацию сообщают автору, а процесс публикации завершается с негативным результатом. В случае негативной рецензии автор получает рецензию на отправленный текст (после удаления имени рецензента) и информацию, что процесс публикации завершён с негативным для него результатом.

Редакция не возвращает не заказанных текстов и оставляет за собой право к их редактированию и сокращению.

STUDIA POLITOLOGICZNE
("POLITICAL SCIENCE STUDIES")

Instructions for Authors

Papers should be submitted by email in Word format (to the following address: jacekzalesny@o2.pl).

The paper should include a statement concerning the original character of the paper and the fact that it is not under consideration for publication elsewhere.

Editing of the text

A scheme of the analysis:

Author

Title of analysis

Abstract (up to 600 characters)

Key words: 5

The text of the article

A separate note about the Author is also required (including the name of the institution where they are employed, the academic title and academic degree)

Font: 13-point font size (Times New Roman)

References: at the bottom of the page, continuous pagination, 10-point font size, according to the following model:

¹ F. Millard, *Elections, Parties and Representation in Post-Communist Europe*, Palgrave Macmillan 2004, p. 135.

¹ Ibidem, p. 27.

¹ T. Zittel, *Legislators and their representational roles: strategic choices or habits of the heart?*, [in:] M. Blomgren, O. Rozenberg (eds.), *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, Routledge 2012, p. 107.

¹ F. Millard, *Elections, Parties...*, p. 176.

¹ A. Grant, *The Politics of American Campaign Finance*, „Parliamentary Affairs” 1998, № 2, p. 227.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artkuły/45301.html>, 6.12.2004.

Page setup: standard

Length: 25,000 – 50,000 characters (spaces included)

Bibliography

STUDIA POLITOLOGICZNE

Wytyczne dla Autorów

Forma przekazania tekstu: e-mail'em, w edytorze Word (na adres: jacekzalesny@o2.pl).

Do tekstu dołącza się oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że aktualnie nie uczestniczy ona w innym postępowaniu wydawniczym.

Redakcja tekstu

Układ analizy:

Autor

Tytułu analizy w języku polskim

Abstract: w języku polskim do 600 znaków

Kluczowe słowa: 5 w języku polskim

Tekst artykułu

Tytułu analizy w języku angielskim

Abstract: w języku angielskim do 600 znaków

Kluczowe słowa: 5 w języku angielskim

Nota o Autorze (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy, adres e-mailowy).

Czcionka: Times New Roman „13”

Akapit: wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

Przypisy polskie: na dole strony, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

¹ S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 206.

¹ Tamże, s. 27.

¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

¹ S. Huntington, *Trzecia fala...*, s. 176.

¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, nr 1–2, s. 37.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe.

Objętość: 25–40 tys. znaków (wraz ze spacjami).

Bibliografia: tak.

W celu przeciwdziałania „*ghostwriting*” i „*guest authorship*” Redakcja „Studiów Politologicznych” wprowadziła procedury związane z zaporą „*ghostwriting*”.

„*Ghostwriting*” oraz „*guest authorship*” są przejawem nierzetelności naukowej. Wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Z „*ghostwriting*” mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z Autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

Z „*guest authorship*” („*honorary authorship*”) mamy do czynienia wówczas, gdy udział Autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest Autorem/współautorem publikacji.

Autor publikacji jest zobligowany poinformować o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów („*financial disclosure*”).

Redakcja „Studiów Politologicznych” wymaga od Autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem afiliacji oraz informacji, kto jest Autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji). Autor ponosi odpowiedzialność za zgłoszoną publikację.

Redakcja „Studiów Politologicznych” dokumentuje wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamania i naruszania zasad etyki obowiązujących w nauce.

Teksty przekazywane do opublikowania w „Studiach Politologicznych” podlegają postępowaniu recenzyjnemu. W ciągu 2 miesięcy od złożenia tekstu Autor jest informowany o zakwalifikowaniu go do postępowania recenzyjnego lub odrzuceniu ze względu na uchybienia formalne. Następnie każda praca (po poddaniu jej anonimizacji) jest opiniowana przez jednego z Redaktorów „Studiów Politologicznych”. Po uzyskaniu pozytywnej opinii, tekst jest przekazywany dwóm recenzentom zewnętrznym, tj. spoza członków Redakcji. W przypadku uzyskania recenzji negatywnej informacja o tym fakcie jest podawana Autorowi, a postępowanie publikacyjne ulega zakończeniu ze skutkiem dlań negatywnym. W przypadku recenzji negatywnej Autor otrzymuje recenzję nadesłanego tekstu (po usunięciu personaliów recenzenta) oraz informację, że postępowanie publikacyjne uległo zakończeniu ze skutkiem dlań negatywnym.

Redakcja nie zwraca tekstów niezamówionych oraz zastrzega sobie prawo do ich redagowania i skracania.

