

**POLSKA
i ROSJA**
w zmieniającej
się Europie

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytetu Warszawskiego

POLSKA i ROSJA w zmieniającej się Europie

Redakcja naukowa:

Prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk

Prof. dr hab. Irina. N. Novikova

Warszawa 2021

Publikacja finansowana w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki
pod nazwą „DIALOG” w latach 2019–2022



Ministerstwo
Edukacji i Nauki



Recenzenci:

prof. dr hab. Krystyna Gomółka, Politechnika Gdańska
prof. dr hab. Tadeusz Wallas, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
prof. dr hab. Wiktor Zubaczewski, Państwowy Uniwersytet Pedagogiczny w Omsku

Redakcja naukowa:

Prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk
Prof. dr hab. Irina. N. Novikova

Rada naukowa:

Prof. dr hab. Irina Novikova – Przewodnicząca
Prof. dr hab. Stanisław Sulowski – Przewodniczący
Prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk
Dr Paweł Stawarz – Sekretarz
Dr Artion Barynkin – Sekretarz
Dr hab. Łukasz Zamecki
Prof. dr hab. Khudoley Konstantin K. Khudoley
Dr Vadym Zheltovsyy

Projekt okładki: Barbara Kuropiejska

© Copyright by Konstanty A. Wojtaszczyk

© Copyright by Irina N. Nowikowa

© Copyright by Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2021

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.) wymaga pisemnej zgody Autorów i Wydawcy.

ISBN 978-83-8209-134-2

Wydawca:

Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR

www.aspra.pl; e-mail: oficyna@aspra.pl

Unikatowy Identyfikator Wydawnictwa 44900

Objętość 31,8 ark. wyd.

Spis treści

Wstęp

Prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk	
Prof. dr hab. Irina. N. Novikova	7

CZEŚĆ I

POLSKA

Tomasz Bojarowicz, Wojciech Jakubowski, Daniel Przystek	
<i>Spółczesność i kultura polityczna – tradycja i współczesność</i>	13
Jacek Wojnicki, Tomasz Słomka	
<i>System polityczny RP</i>	57
Jolanta Itrich-Drabarek	
<i>Administracja publiczna w Polsce – problemy i wyzwania</i>	89
Artur Nowak-Far	
<i>Gospodarka</i>	103
Maciej Raś	
<i>Polska w stosunkach międzynarodowych</i>	125
Wojciech Kostecki	
<i>Polska w globalnym kompleksie bezpieczeństwa międzynarodowego</i>	149
Konstanty Adam Wojtaszczyk	
<i>Polska w Unii Europejskiej</i>	167

CZEŚĆ II

ROSJA

Natalia Nemirova	
<i>Współczesne społeczeństwo rosyjskie, a polityka zagraniczna państwa</i>	185
Paweł Fomiczew, Irina Nowikowa	
<i>Formowanie i ewolucja systemu politycznego współczesnej Rosji</i>	207
Tatyana Shaldenkova	
<i>Współczesne problemy rozwoju gospodarczego Rosji</i>	237
Dmitry Evstafiev	
<i>Trzy poziomy gospodarki współczesnej Rosji</i>	259

Natalia Zaslavskaya <i>Najnowsza historia stosunków Rosji z Unią Europejską</i>	269
Andriej Bodrov <i>Bezpieczeństwo europejskie – wizja Rosji</i>	285
Artiom Barynkin <i>Kwestie polityki historycznej we współczesnych stosunkach rosyjsko-polskich</i>	305
CZĘŚĆ III	
UNIA EUROPEJSKA, POLSKA, ROSJA	
Justyna Bokajło <i>Unia Europejska w procesach globalizacji</i>	325
Józef M. Fiszer <i>Procesy integracji i dezintegracji europejskiej</i>	349
Paweł Stawarz <i>Polityka wschodnia Unii Europejskiej</i>	373
Józef Tymanowski <i>Federacja Rosyjska w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej</i>	429
Tomasz Grzegorz Grosse <i>Polska wobec przyszłego modelu ustrojowego Unii Europejskiej</i>	459
Alexander Izotov <i>Między dziedzictwem historycznym a pragnieniem odgrywania globalnej roli w świecie: polityka rosyjska w przestrzeni postradzieckiej i stosunki z Unią Europejską</i>	475
Inna Orlova <i>Podstawa prawna współpracy humanitarnej Rosji i Polski</i>	495
Tadeusz Klementewicz <i>Świat, Europa, Polska – następstwa koronawirusa</i>	505
Noty o autorach	517

Wstęp

Publikacja *Polska i Rosja w zmieniającej się Europie* była zrealizowana w 2020 r. i jest efektem wspólnego przedsięwzięcia badawczego, którego pomysł powstał w ramach współpracy Katedry Studiów Europejskich Wydziału Stosunków Międzynarodowych Petersburskiego Uniwersytetu Państwowego oraz Katedry Prawa i Instytucji Unii Europejskiej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zespół autorski obejmuje europeistów (Konstanty Adam Wojtaszczyk, Paweł Stawarz, Józef Tymanowski, Tomasz G. Grosse, Józef Fiszer, Natalia Niemirowa, Pavel Fomichev, Natalia Zaslavskaya, Andriej Bodrov, Artiom Barynkin, Alexander Izotov), politologów (Tomasz Bojarowicz, Wojciech Jakubowski, Daniel Przystek, Jacek Wojnicki, Tomasz Słomka, Jolanta Itrich-Drabarek, Maciej Raś, Wojciech Kostecki, Tadeusz Klementewicz), ekonomistów (Artur Nowak-Far, Justyna Bokajło, Tatyana Shaldenkova, Dmitry Evstafiev), prawników (Inna Anatolyevna Orlova) oraz historyków (Irina Novikova).

Założenia logistyczne przedmiotowej publikacji zakładają, że celem Autorów jest przestrzeganie następujących wspólnych ustaleń:

- przyjęcie strategicznego założenia, że problemy współczesnej Polski i Rosji w kontekście ich społeczeństw, kultury, systemów politycznych, gospodarki, miejsca obu państw w stosunkach międzynarodowych, a zwłaszcza w Europie są aktualne i warte naukowych opisów, analiz i syntez.
- zwracanie szczególnej uwagi na różne konteksty, a także miejsca tych państw w Europie z perspektywy uwarunkowań historycznych, ekonomicznych, społeczno-kulturowych i politycznych.
- ukazywanie i obiektywizowanie stereotypów zwłaszcza w stosunkach polsko-rosyjskich z uwzględnieniem racji stanu obu państw.
- uzgodnienie, że w poszczególnych artykułach prezentowane są indywidualne poglądy ich autorów.
- przyjęcie, że publikacja obejmuje trzy części: część pierwsza poświęcona zostanie Polsce, część druga – Rosji, a część trzecia różnym relacjom w kontekście europejskim, a w szczególności Unii Europejskiej, Polski i Rosji.

- porozumiano się co do poszczególnych własnych tradycji warsztatowo-metodologicznych i w koniecznym zakresie ich uwzględniania w prezentowaniu problemów wypełniających treść publikacji.

W pracach zespołu dyskutowana była hipoteza, że miejsce Polski i Rosji w Europie jest ciągle kształtowane i podlega jakościowym zmianom. Polska to państwo o średnim potencjale terytorialnym, ludnościowym i gospodarczym, będące częścią Unii Europejskiej. W ostatnich latach szczególnie eksponuje politykę historyczną i poszukiwanie swojego miejsca w zmieniającej się Unii Europejskiej. Federacja Rosyjska chce odbudowywać i umacniać istotną rolę w świecie, w stosunkach sąsiedzkich, a także w relacjach z Unią Europejską.

W części pierwszej publikacji zaprezentowana została szeroka panorama problemów dotyczących systemu politycznego (Jacek Wojnicki, Tomasz Słomka), administracji publicznej (Jolanta Itrich-Drabarek), społeczeństwa (Tomasz Bojarowicz, Wojciech Jakubowski, Daniel Przastek) i gospodarki (Artur Nowak-Far), a także Polski w stosunkach międzynarodowych (Maciej Raś) w kontekście dokonującej się transformacji systemowej, włączenia państwa do procesów integracji europejskiej (Konstanty Adam Wojtaszczyk) i jego miejsca w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego (Wojciech Kostecki).

W części drugiej, poświęconej Rosji, dostarczono wielu analiz dotyczących współczesnego społeczeństwa, w odniesieniu do polityki zagranicznej państwa (Natalia Nemirova), rozwoju modernizacji systemu politycznego współczesnej Rosji (Irina Novikova, Pavel Fomichev), różnych aspektów jej gospodarki (Tatyana Shaldenkova, Dmitry Evstafiev), stosunków Rosji z Unią Europejską (Natalia Zaslavskaya) oraz zagadnień bezpieczeństwa europejskiego z perspektywy Rosji (Andriej Bodrov). Część drugą zamyka artykuł dotyczący miejsca polityki historycznej we współczesnych stosunkach rosyjsko-polskich (Artiom Barynkin).

W części trzeciej zwrócono szczególną uwagę na Unię Europejską w warunkach procesów globalizacji (Justyna Bokajło), integracji i dezintegracji europejskiej (Józef Fiszer), politykę wschodnią Unii Europejskiej (Paweł Stawarz), model współpracy europejskiej (Tomasz G. Grosse), a także miejsce Federacji Rosyjskiej w polityce zewnętrznej UE (Józef Tymanowski) oraz stosunki Rosji z Unią Europejską i politykę rosyjską w przestrzeni postradzieckiej (Alexander Izotov). Odrębne miejsce zajmują aspekty prawne współpracy humanitarnej Rosji i Polski (Inna Anatolyevna Orlova). Część trzecią zamyka artykuł *Świat, Europa, Polska – następstwa koronawirusa* (Tadeusz Klementewicz).

W części pierwszej i drugiej opracowania zastosowano zróżnicowany warsztat badawczy obejmujący w szczególności teorie neoinstytucjonalne

i neofunkcjonalne, realizmu i neorealizmu, liberalizmu międzyrządowego oraz konstruktywizmu i odpowiadające im metody badawcze w tym w szczególności: historyczne, systemową, porównawczą i w węższym zakresie – behawioralną. W części trzeciej uwzględniono zwłaszcza wielopoziomowy system zarządzania, funkcjonalizm i federalizm, a także neorealizm. Zastosowano metody: komparatystyczną, decyzyjną i scenariuszy.

Redaktorzy naukowci doceniają bardzo duży wkład merytoryczny i organizacyjny sekretarzy naukowych publikacji: dr. Artioma Barynkina i dr. Pawła Stawarza.

Autorzy dziękują za pomoc w realizacji publikacji władzom Katedry Studiów Europejskich Wydziału Stosunków Międzynarodowych Petersburskiego Uniwersytetu Państwowego oraz Katedry Prawa i Instytucji Unii Europejskiej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego jak również Ministerstwu Edukacji i Nauki RP uczestniczącemu w realizacji monografii, poprzez projekt „Quo vadis Unio a racja stanu Polski” wykonywany w ramach programu „DIALOG” na podstawie umowy nr 0398/DLG/2018/10 zawartej 24 stycznia 2019 r. pomiędzy Uniwersytetem Warszawskim a Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Edukacji i Nauki RP.

Autorzy przedmiotowej publikacji wyrażają nadzieję, że spotka się ona z zainteresowaniem środowisk naukowych i publicystycznych, a także szerzej, uczestników życia publicznego obu państw. Przysłuży się także do większego zrozumienia racji stanu Polski i Rosji w ich stosunkach dwustronnych.

Redaktorzy naukowci:

Prof. dr hab. Irina Nikolaevna Novikova
Prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk

Część I

POLSKA

Tomasz Bojarowicz
Wojciech Jakubowski
Daniel Przystek

Spółeczeństwo i kultura polityczna – tradycja i współczesność

I. Tradycje kultury politycznej społeczeństwa polskiego

1. U progu nowoczesności

Sytuacja Polaków po upadku państwowości w 1795 roku była złożona i niełatwa. Ziemie polskie znalazły się pod dominacją trzech monarchii absolutnych. Wszystkie trzy administrowały nowymi terytoriami, opierając się na podobnych założeniach – szukały poparcia wśród magnaterii i wyższych sfer szlacheckich, ale nie oddawały zarządu krajem w ich ręce, wprowadzając zhierarchizowaną i obcą biurokrację. Zaborcy dążyli do uporządkowania zdobytych ziem – stąd nowy i ahistoryczny podział na prowincje¹. Zaborcy ściągali niemałe podatki i objęli obowiązkiem służby wojskowej wszystkich mężczyzn (prócz szlachty).

W zaborze rosyjskim pogorszyła się widocznie sytuacja wsi. Po przeprowadzonej rewizji, czyli liczeniu ludności poddanej, wsie zostały obciążone dodatkowymi podatkami (w zależności od liczby mężczyzn) i obowiązkiem wystawiania stosownej liczby rekrutów.

W zaborze pruskim zarekwirowano królewsczyzny oraz dobra duchowne i włączono je do skarbu państwa, wypłacając jednak coroczną rentę właścicielom. W zaborze pruskim, zgodnie zresztą z ustawodawstwem samych Prus, utrzymano feudalny porządek, pozostawiając wyłącznie szlachcie prawo posiadania ziemi i czyniąc chłopca całkowicie zależnym od pana.

¹ Podobne zmiany dotknęły organizację polską kościelną. Por. W. Jakubowski, M. Solarczyk, *Organizacja Kościoła Rzymskokatolickiego na ziemiach polskich od X do XXI wieku. Informatorium historyczne*, Warszawa-Olsztyn 2011.

Józef II, oświecony cesarz austriacki, dążył przede wszystkim do uporządkowania ziem zaboru i podniesienia ich poziomu rozwoju, zarówno gospodarczego jak i społecznego, do poziomu np. ziem czeskich czy posiadłości alpejskich. Stąd dążenie do zmniejszenia roli szlachty, wprowadzenie drobiazgowej i licznej biurokracji, a także zagarnięcie królewskich dóbr duchownych na rzecz skarbu. Cesarz posunął się o krok dalej i zlikwidował nawet ok. 150 klasztorów. Należy zauważyć, że w zaborach niemieckojęzycznych zauważano konieczność zmiany systemu feudalnego. Po pierwsze dlatego, że był on mało wydajny i przynosił największe zyski szlachcie, a nie skarbowi państwa. Po drugie dlatego, że chłop był najlepszym rekrutem i wreszcie dlatego, że nieświadomy politycznie chłop nie był takim zagrożeniem dla władcy jak „buntownicza” szlachta.

- *Tradycja staszycowska* (pragmatyczna) jest wiązana z osobą jej głównego przedstawiciela – Stanisława Staszica², jednego z najwybitniejszych przedstawicieli polskiego oświecenia. Staszic jest autorem słynnego powiedzenia „paść może naród wielki, zniszczyć – tylko nikczemny”. W sytuacji gdy zabrakło niepodległego państwa, sposobem na zachowanie polskości miał się stać program rozwoju nauki i popierania działalności gospodarczej. Staszic rozwinął szeroką działalność w zakresie krzewienia nauki i oświaty. Zastąpił jako współtwórca Towarzystwa Przyjaciół Nauk. Nie mniejsze były jego dokonania na niwie gospodarczej. Odkrył złoża węgla w rejonie Dąbrowy Górniczej i zainicjował program budowy kopalń. Koncepcja Staszica, oparta na zasadzie racjonalnego myślenia, początkowo znalazła jednak niewielu naśladowców. Myślenie racjonalne nie zostało trwale zapisane w świadomości narodu. Rychło dotkliwy cios zadała mu epopeja napoleońska.
- *Tradycja kościuszkowsko-napoleońska* (romantyczna) tworzyła przeświadczenie, że tylko zryw zbrojny, zryw powstańczy mają rozstrzygające znaczenie w walce o wolność. Koncepcja ta znalazła swoje uwieńczenie powstaniem w 1807 roku Księstwa Warszawskiego – namiastki suwerennego państwa. Polacy związali swoje nadzieje ze szczęśliwą, jak się wówczas wydawało, gwiazdą cesarza Francuzów. W nim też widzieli

² Stanisław Staszic (1755–1826) – działacz i pisarz polityczny, przyrodnik, filozof, publicysta, duchowny; jeden z najwybitniejszych przedstawicieli politycznych oświecenia. W okresie Sejmu Czteroletniego działacz obozu reform — walczył o utrzymanie niezawisłości narodowej, rzecznik interesów mieszczaństwa oraz polepszenia sytuacji chłopów (*Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego* 1787, *Przestrogi dla Polski* 1790). Staszic podjął systematyczne badania naukowe w dziedzinie geologii. Jego rozprawy z dziedziny geologii, opublikowane w dziele *O ziemiórództwie Karpatów...* (1815) wraz z mapą geologiczną Polski i krajów ościennych, stanowiły pierwszą próbę syntetycznego ujęcia geologii Polski. Jako filozof głosił monistyczną koncepcję świata, opartą na zasadzie rozwoju wynikającego z prawa natury. Autor poematu *Ród ludzki* (1819–20).

Panorama ideowa I połowy XIX wieku

<ul style="list-style-type: none"> • ROMANTYZM PRZEDLISTOPADOWY • ROMANTYZM POLISTOPADOWY <p>Rok 1831: Upadek Powstania Listopadowego, poczucie przegranej bitwy, ale nie wojny. Główne problemy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>idealizm („prawdy objawione” – naiwność czy przenikliwość?),</i> • <i>realizm (pragmatyzm – program defensywny czy droga do niepodległości?).</i> 	
IDEALIZM	REALIZM
<p>A. MICKIEWICZ (1798–1855) – <i>Ballady i romanse</i>, 1822, – <i>Oda do młodości</i>, 1838, – <i>Konrad Wallenrod</i>, 1828, – <i>Dziady cz. III</i>, 1832, – <i>Księgi narodu polskiego i pielgrzymstwa polskiego</i>, 1832, – <i>Pan Tadeusz</i>, 1834.</p> <p>J. SŁOWACKI (1809–1849) – <i>Maria Stuart</i>, 1832, – <i>Kordian</i>, 1834, – <i>Balladyna</i>, 1839, – <i>Lilla Weneda</i>, 1840, – <i>Fantazy</i>, 1841 (wyd. 1866).</p> <p>Z. KRASIŃSKI (1812–1859) – <i>Nie – Boska komedia</i>, 1835, – <i>Irydion</i>, 1836.</p>	<p>Zabór rosyjski 1821 – reformy gospodarcze K. Druckiego-Lubeckiego.</p> <p>Zabór pruski 1828 – projekt Towarzystwa Rolnictwa, Przemysłu i Oświaty – Antoni Kraszewski, – Józef Morawski, – Tytus Działyński.</p> <p>1835 – Kasyno Gostyńskie <i>industrii i oświaty</i> – Gustaw Potworowski.</p> <p>1837 – Towarzystwo Agromoniczne w Gnieźnie. – Karol Libelt 1807–1875.</p>

Źródło: oprac. W. Jakubowski.

wodza i przyjaciela polscy patrioci, którzy po III rozbiórze uszli za granicę w nadziei kontynuowania walki.

- *Tradycja lojalistyczna* deklarowała unikanie spięć z zaborcami, uważając, że przyczyni się to nie tylko do utrzymania stanu obecnego, ale i do pozyskania autonomii. Najbardziej znanym przedstawicielem tej orientacji był w zaborze rosyjskim Adam Czartoryski³ i środowiska konserwatywnej szlachty. W niej też szukał oparcia dla swojej polityki oświecony romantyk – car Aleksander I. Pozostawił w rękach szlachty władzę nad chłopem

³ Adam Jerzy Czartoryski (1770–1861) – mąż stanu, przywódca obozu Hotel Lambert na emigracji polistopadowej, pisarz. W latach 1804–1806 minister spraw zagranicznych Rosji. W okresie 1803–1824 kurator wileńskiego okręgu naukowego. Był przeciwnikiem orientacji napoleońskiej i rzecznikiem rozwiązania sprawy polskiej przy pomocy Rosji (plan puławski). Na kongresie wiedeńskim przyczynił się (jako główny doradca Aleksandra I) do utworzenia Królestwa Polskiego. Od 1833 roku przebywał we Francji. W czasie wojny krymskiej (1853–1856) patronował polskim formacjom wojskowym w Turcji i usiłował zainteresować mocarstwa zachodnie sprawą polską. Autor wielu pism politycznych.

i lokalny samorząd. Poparł rozbudowę polskiego szkolnictwa na ziemiach wschodnich byłej Rzeczypospolitej. Gdy chwilowo ucichła wojna na Zachodzie, a Legiony dotknęła zagłada na San Domingo, na ziemiach polskich zaczęły się szerzyć sympatie do cara. W oczach polskiej arystokracji Aleksander I starał się pozować na najpewniejszego obrońcę dawnego porządku.

* * *

Upadek powstania styczniowego (1863–1864) dał Polakom poczucie klęski narodowej. Jeżeli po powstaniu listopadowym mawiano, że to tylko przegrana bitwa, to w 1864 roku pojawiła się świadomość narodowej katastrofy. Społeczeństwo zostało przytłoczone ogromem zniszczeń, ofiar i okrutnych represji. Teraz już nie chodziło o rozstrzygnięcie kwestii *bić się, czy nie bić*, ale o wybór takiej strategii społecznej, która pozwoliłaby zachować tożsamość kulturową i narodową w świecie trwale ukształtowanym przez potęgę zaborcze. Jedno było jasne: nie ma szans na nowe powstanie, nie ma szans na wojnę narodów, nie ma szans na skuteczny przełom. Kto myśli inaczej traci czas i niepotrzebnie mąci ludziom w głowach.

Na tym tle ukształtowały się dwa stanowiska ideowe: konserwatywne i pozytywno-liberalne (modernizacyjne). Mówiąc o XIX-wiecznych konserwatystach mamy na myśli przede wszystkim krakowskich *stańczyków*. Było to ugrupowanie arystokratyczne, które swoją nazwę zawdzięcza piśmu satyrycznemu *Teka Stańczyka*, w którym upowszechniali swoje poglądy. Stańczycy zmierzali do rozszerzenia praw narodowych w Galicji przy zachowaniu lojalności wobec Austrii. Byli przeciwnikami wszelkich niepodległościowych konspiracji. Konserwatyści galicyjscy jasno odrzucili idee niepodległościowe i wszelką działalność konspiracyjną. Tak jak *liberum veto* zgubiło Rzeczpospolitą w XVIII wieku, tak *liberum conspiro* może zgubić naród polski w XIX wieku. Kontynuowanie działalności konspiracyjnej po 1864 roku byłoby tylko ułatwieniem rzuconym Moskwie – pisał najwybitniejszy spośród stańczyków, historyk, Józef Szujski.

Inne widzenie rzeczywistości powstaniowej charakteryzowało środowisko pozytywistów, który romantycznej ideologii powstańczej przeciwstawił: realizm polityczny (tymczasowe pogodzenie się z utratą niepodległości), program wszechstronnego rozwoju ekonomicznego i kulturowego społeczeństwa (hasło *pracy organicznej*) oraz upowszechnienie oświaty, zwłaszcza wśród najniższych warstw społecznych (hasło *pracy u podstaw*). Pozytywiści odwoływali się nie do zachowania dotychczasowych form, ale do – co prawda ostrożnej i stopniowej – modernizacji społeczeństwa.

Zainicjowaną pracę pozytywistów i idee pracy organicznej, zapisane na kartach dzieł Elizy Orzeszkowej, Bolesława Prusa czy Aleksandra Święto-

chowskiego („święta trójca pozytywizmu”), przejęło następne pokolenie, które już odmiennie rozumiało jakość tychże terminów. Widziało w nich raczej konieczność uświadomienia narodowego, a także polityczno-społeczne- go. Rolę tę przejęli pierwsi socjaliści i rodzący się ruch narodowy.

Panorama ideowa II połowy XIX wieku

Główne problemy: tradycjonalizm, pragmatyczna modernizacja, idealistyczny wielki przełom.			
„WIELKI PRZEŁOM”		TRADYCJONALIZM	MODERNIZACJA
Nurt presocjalistyczny	Nurt postromantyczny	Nurt konserwatywny	Nurt pozytywno-liberalny
Orientacje marginalne (program walki zbrojnej: rewolucja – powstanie)		Orientacje dominujące (zakwestionowanie paradygmatu insurekcyjnego)	
Rewolucja – Ludwik Waryński, – Ludwik Krzywicki, – Stanisław Mendelson, – Szymon Diksztajn: <i>Kto z czego żyje, 1881,</i> – Kazimierz Dłuski. „Proletariat” 1883–84	Powstanie Literaci: – Wincenty Pol, – Kornel Ujejski, – Józef Bohdan Zaleski, – Seweryn Goszczyński, – Teofil Lenartowicz. Politycy: Franciszek Smolka – Tow. Narodowo – Demokratyczne we Lwowie	Konserwatyzm krakowski: – Stanisław Koźmian, – Józef Szujski, – Stanisław Tarnowski, – Ludwik Wodzicki, „Przegląd Polski” 1866, „Tekę Stańczyka” 1869. Nurt warszawski: – Mściław Godlewski, – Ludwik Górski, – Teodor Jeske – Choiński.	Pozytywizm warszawski: – Adam Wiślicki, – Aleksander Kraushar, – Aleksander Świętochowski (1849–1938), – Eliza Orzeszkowa (1841– 1910), – Bolesław Prus (1847–1912), – Julian Ochorowicz, – Franciszek Krupiński: Romantyzm i jego skutki (1878), „Przegląd Tygodniowy” 1866.
NURT LOJALISTYCZNY			
Patriotyzm i socjalizm – Bolesław Limanowski: <i>Patriotyzm i socjalizm,</i> 1881	ZABÓR ROSYJSKI – Zygmunt Wielopolski: <i>List otwarty do redaktora „Moskowskich Wiedomości”</i> (1881), – Antoni Wrotnowski: <i>Porozbiorowe aspiracje narodu polskiego</i> (1882), „Kraj” 1882, Petersburg (Erazm Piltz, Włodzimierz Spasowicz). ZABÓR AUSTRIACKI – Sobiesław Mieroszewski: <i>Szkic dwuwiekowej polityki narodu polskiego</i> (1867), – Antoni Walewski: <i>Filozofia dziejów Polski i metoda ich badania</i> (1875), – Jerzy Moszyński: <i>Rzut oka na politykę austriacko – polską</i> (1880). „Czas” 1848 (Maurycy Mann, Paweł Popiel).		
Lata 80. i 90. XIX wieku <ul style="list-style-type: none"> • Dorasta pokolenie urodzone po Powstaniu Styczniowym, które nie zaznało klęski narodowej – opozycja wobec <i>lojalistycznego pozytywizmu</i>. • Powstanie masowych ruchów politycznych. • Uetycznienie polityki. • Marginalność opcji <i>konserwatywnej i pozytywno-liberalnej</i>. 			

Źródło: oprac. W. Jakubowski.

* * *

Problem kultury politycznej społeczeństwa polskiego doby rozbiorów, aż do pojawienia się masowych ruchów politycznych, tylko z pozoru może się wydać prosty. Tym bardziej że w tym okresie w polskim społeczeństwie wygasła struktura stanowa, zastąpiona nową strukturą społeczną, już z awangardową rolą nie szlachty, ale inteligencji. Z kolei poprzez upowszechnienie świadomości narodowej Polacy nabrali praktycznie w całości cech narodu.

Orientacje polityczne w społeczeństwie polskim na przełomie XIX i XX wieku

Aktywizm		Pasywizm		Ruch klasowy	
1. Orientacja prorosyjska. 2. Orientacja prohabsburska (trialistyczna). 3. Orientacja rewolucyjna. 4. Orientacja proniemiecka.					
Negacja sprawy polskiej	Powiązanie sprawy polskiej z koniunkturą międzynarodową (przewidywanie rychłej wojny europejskiej)		Konserwatyzm	Liberalizm	Ruch ludowy
Akcja zbrojna		Akcja polityczna			
Ruch socjalistyczny		Ruch narodowo-demokratyczny			
Revolucja socjalna	„Wojna powszechna o wolność ludów”				
Lewica rewolucyjna PPS – Lewica SDKPiL	Lewica niepodległościowa J. Piłsudski PPS – Frakcja	Endecja R. Dmowski			

Źródło: oprac. W. Jakubowski.

2. Kultura polityczna Polski Odrodzonej⁴

2.1. Konsolidacja władzy

W roku 1918 Polska odzyskała niepodległość. Mnogość i różnorodność poglądów politycznych, wykształconych jeszcze w Polsce rozbiorowej, była zauważalna w schyłkowych dniach wojny. Na wyzwalanych terenach (bądź jeszcze okupowanych) powstawały lokalne komitety polityczne, uzurpujące sobie prawo legalnej władzy na danym terytorium. W Warszawie od 12 września 1917 roku funkcjonowała, z nadania zaborcy, Rada Regencyjna. W jej skład

⁴ Wykorzystano wyniki badań prezentowanych w: M. Jabłonowski, D. Przystek, M. Włodarczyk: *Tradycje polskiej kultury politycznej XX wieku* (w:) K.A. Wojtaszczyk, E.M. Marciniak, W. Jakubowski (red.): *Społeczeństwo i polityka, Podstawy nauk politycznych*, t. III System rządów w Polsce. Tradycje i współczesność, Warszawa 2017.

wchodziło trzech Polaków: Zdzisław Lubomirski⁵, Józef Ostrowski⁶ i Aleksander Kakowski⁷. W Krakowie urzędowała Polska Komisja Likwidacyjna, na Śląsku Cieszyńskim Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego, w Wielkopolsce z Komitetu Międzypartyjnego wytworzył się Tymczasowy Komisariat Naczelnej Rady Ludowej. Na terenie Tarnobrzegu zawiązała się rewolucyjna Republika Tarnobrzaska, w Lublinie natomiast powstał Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej, który 7 listopada 1918 roku wydał *Manifest* wzywający do obalenia innych władz funkcjonujących na terenie Polski.

Ważną dla funkcjonowania państwa okazała się konsolidacja władzy politycznej. Powrót Józefa Piłsudskiego⁸ z Magdeburga 10 listopada 1918 roku przyspieszył ten proces. Rada Regencyjna abdykowała, przekazując brygadierowi 11 listopada pełnię władzy wojskowej, a trzy dni później – cywilnej. Podporządkował się mu również „rząd lubelski”, z którego składu wyłoniono pierwszy gabinet Rzeczypospolitej. Na jego czele stanął socjalista Jędrzej Moraczewski⁹. Józef Piłsudski objął pełnię władzy jako Tymczasowy Naczelnik Państwa. Istotne było to, że mimo możliwości władzy dyktatorskiej zwyciężyła demokracja. Pierwsze wybory miały miejsce w styczniu 1919 roku, a sukces odnieśli przedstawiciele obozu narodowego, zdobywając 36% mandatów poselskich¹⁰.

⁵ Zdzisław ks. Lubomirski (1865–1943) – polityk konserwatywny, działacz społeczny. W latach 1916–1917 prezydent Warszawy. Działacz Stronnictwa Polityki Realnej; w latach 1917–1918 członek Rady Regencyjnej; w latach 1928–1935 senator z listy BBWR.

⁶ Józef Ostrowski (1850–1923) – polityk konserwatywny, ziemianin; od 1905 roku członek Stronnictwa Polityki Realnej (pierwszy prezes); w latach 1906–1910 poseł do rosyjskiej Dumy Państwowej. W 1916 roku przeszedł do aktywistów. Koregent Królestwa Polskiego (1917–1918).

⁷ Aleksander kard. Kakowski (1862–1938) – arcybiskup metropolita warszawski, ostatni prymas Królestwa Polskiego. Od 1910 roku był rektorem Akademii Duchownej w Petersburgu; od 1913 arcybiskupem warszawskim. Koregent Królestwa Polskiego (1917–1918). W 1919 roku wyniesiony przez papieża Benedykta XV do godności kardynalskiej. Był organizatorem wydziału teologicznego na Uniwersytecie Warszawskim i współtwórcą (1927) Akcji Katolickiej.

⁸ Józef Klemens Piłsudski (1867–1935), polityk, mąż stanu, Pierwszy Marszałek Polski. W latach 1918–1919 Tymczasowy Naczelnik Państwa, w latach 1919–1921 – Naczelnik Państwa. Dwukrotnie prezes Rady Ministrów 2 X 1926–26 VII 1928, 25 VIII 1930–4 XII 1930. Od przewrotu majowego do śmierci pełnił urząd ministra spraw wojskowych.

⁹ Jędrzej Moraczewski (1870–1944) – działacz socjalistyczny, inżynier. Od 1894 roku w PPSD; w okresie 1907–1918 poseł do austriackiej Rady Państwa; w latach 1914–1917 w Legionach Polskich. W 1918 roku został ministrem komunikacji w rządzie lubelskim I. Daszyńskiego. W okresie XI 1918–I 1919 pełnił funkcje premiera i ministra kolei. W 1927 został wykluczony z PPS. W 1928 roku poparł utworzenie PPS d. Frakcji Rewolucyjnej. W latach 1925–26 i 1926–1929 był ministrem robót publicznych. Prace: *Polityka polska a więzienie Piłsudskiego* (1918), *Rozważania nad położeniem politycznym i gospodarczym Polski* (1938).

¹⁰ Ów wynik wyborczy zawdzięczały partie prawicowe m.in. kobietom, które miały bardziej konserwatywne poglądy niż mężczyźni. Można zaobserwować szczególnie paradoks. Lewica, wprowadzając głosowanie bez różnicy płci, zdobyła zaledwie 9% mandatów.

Podczas publicznej debaty nad założeniami przyszłego ustroju Polski pojawiły się zasadnicze rozbieżności pomiędzy partiami lewicy i prawicy. Koncentrowały się one wokół kwestii:

- *czy Sejm ma być dwuizbowy* – jak chciała prawica: izba wyższa – Senat – w założeniu miała być izbą refleksji i ogranicznikiem dla zbyt radykalnych działań Sejmu; czy jednoizbowy – jak postulowała lewica; izba wyższa to „izba pańska”, powołana jedynie dla blokowania reform społecznych, powiadali ludowcy;
- *w jaki sposób należy wybierać prezydenta i jakie powinien mieć on uprawnienia*: silna (lewica) czy słaba (prawica) władza głowy państwa;
- *w jakim zakresie ma być chronione prawo własności*, w praktyce – czy będzie można, a jeżeli tak, to w jakim zakresie przeprowadzić reformę rolną, której powszechnie domagały się warstwy włościańskie i partie ludowe.

W dniu 17.03.1921 roku Sejm Ustawodawczy uchwalił Konstytucję Rzeczypospolitej. Była ona rozsądnym kompromisem i – jak na owe czasy – nowoczesnym aktem prawnym, wzorowanym na uznanych rozwiązaniach europejskich. Przyjęła zasady:

- ciągłości państwa polskiego, które nie było państwem nowym, powstałym dopiero w XX wieku, ale wskrzeszonym po przeszło stuletniej niewoli;
- republikańskiej formy ustroju politycznego – państwo polskie było Rzeczpospolitą;
- zwierzchnictwa Narodu, który nie sprawuje władzy sam, lecz za pośrednictwem wybranych przez siebie przedstawicieli (demokracja reprezentacyjna);
- monteskiuszowski trójpodział władzy, a także wzajemne ograniczanie się władz zostało zachwiane przez rolę ustrojową Sejmu;
- system rządów parlamentarnych;
- państwa liberalnego, szanującego potrzeby, prawa i wolności jednostki;

Konstytucja charakteryzowała się przewagą władzy ustawodawczej (Sejm i Senat) nad wykonawczą (Prezydent i rząd), co wynikało z obaw stronnictw prawicy i centrum przed przyznaniem zbyt wielkich uprawnień Piłsudskiemu, którego uważano za głównego kandydata do prezydentury. Zagwarantowano nienaruszalność własności prywatnej.

2.2. Okres demokracji parlamentarnej

Proces demokratyzacji został rozpoczęty. Dotychczasowe wyobrażenia o państwie zostały zastąpione rzeczywistą pracą i budową niepodległego istnienia. Do 1921 roku – czasu zakończenia wojny polsko-bolszewickiej – można zaobserwować szczególny rodzaj symbiozy, bez zauważalnych drastycznych zwad i sporów. Polska scena polityczna i jej wszystkie wysiłki były ukierunkowane na walkę o ustalenie granic państwa. Aktywność

i współdziałanie Polaków, gdzie pierwiastek ideowy schodził na drugi plan, towarzyszyły Powstaniu Wielkopolskiemu (1918–1919) czy Konferencji Pokojowej w Paryżu (1919–1920). Najistotniejsze okazywały się: racja stanu i zabezpieczenie bytu narodowego.

Po zakończeniu działań wojennych i ustabilizowaniu sytuacji wewnętrznej każda z wykształconych opcji politycznych pragnęła urzędzenia państwa według własnej wizji i zarysowanych aspiracji. Tym, co charakteryzowało scenę polityczną dwudziestolecia, był nieustanny spór między głównymi bohaterami. Zwyciężał partykularyzm polityczny, brak dostatecznego poczucia odpowiedzialności za państwo, a nieprzejednanie stanowisk ideowo-politycznych prowadziło do podważenia demokratyczno-liberalnego systemu politycznego.

Wzrost nacjonalizmu i lansowanie myśli narodowej to charakterystyczne cechy polskiej polityki do 1926 roku. Polska prawica czuła się w odpowiedzialna za kraj i jego losy. W celu realizacji programu politycznego w maju 1923 roku zawiązano koalicję rządową, w której skład weszły trzy ugrupowania: Związek Ludowo-Narodowy, Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast” i Polskie Stronnictwo Chrześcijańskiej Demokracji. Konsekwencją było utworzenie gabinetu Wincentego Witosa¹¹. Nowa Rada Ministrów nie była w stanie poradzić sobie z problemami ekonomicznymi i gospodarczymi kraju. Społeczeństwo nie akceptowało nowego układu politycznego. Dało temu wyraz podczas jesiennej fali strajków. Apogeum zdarzeń miało miejsce 6 listopada 1923 roku w Krakowie (tzw. „powstanie krakowskie”), gdy od strażów policji i wojska zginęło kilkunastu robotników, studentów i urzędników¹².

¹¹ Wincenty Witos (1874–1945) – przywódca ruchu ludowego, polityk, publicysta, rolnik. Od 1893 roku korespondent „Przyjaciela Ludu”, od 1895 roku był związany z galicyjskim SL. W latach 1908–1914 poseł do galicyjskiego Sejmu Krajowego, w latach 1911–1918 poseł do australijskiej Rady Państwa. Był współzałożycielem (1914) PSL „Piast”. W 1915 roku odstąpił od proaustriackiej koncepcji rozwiązania kwestii polskiej, a nadzieje na odzyskanie niepodległości zaczął wiązać ze zwycięstwem ententy. W latach 1919–1933 był posłem na sejm. W okresie VII 1920–IX 1921 był premierem Rządu Obrony Narodowej i członkiem Rady Obrony Państwa; współtwórca koalicji centroprawicowej (V–XII 1923 i V 1926 premier rządów przez nią utworzonych). Po przewrocie majowym był jednym z przywódców opozycji antysanacyjnej; współorganizator Centrolewu. W 1930 roku był więziony w Brześciu n. Bugiem, następnie sądzony w procesie brzeskim i skazany na 1,5 roku więzienia. W latach 1933–1939 przebywał na emigracji w Czechosłowacji; zwolennik zjednoczenia ruchu ludowego. Był jednym z inicjatorów koncepcji *Frontu Morges*. Po wkroczeniu Niemców do Czechosłowacji powrócił do kraju, aresztowany i zwolniony (X 1939 amnestionowany przez prezydenta RP na uchodźstwie W. Raczkiewicza). W latach 1939–1941 był więziony przez Niemców, następnie ukrywał się. W 1945 roku został powołany na stanowisko wiceprezydenta KRN (nie podjął obowiązków). Od sierpnia 1945 roku był prezesem PSL.

¹² Polityk PSL „Piast” Władysław Kiernik, który w II rządzie W. Witosa piastował tekę ministra spraw wewnętrznych (do 15 grudnia 1923 roku), zyskał przydomek „krwawy Kiernik”.

Wydarzenia krakowskie były blamażem prawej strony sceny politycznej. Społeczeństwo wypowiedziało się przeciw władzy i jej metodom rządzenia. Witos ustąpił ze stanowiska. Co istotne, całe zdarzenie zapoczątkowało otwarty konflikt między rywalizującymi obozami politycznymi: narodowym i piłsudczykowskim. Swoistym elementem kultury politycznej dwudziestolecia był nieustanny spór między głównymi bohaterami sceny politycznej. Partycypacja wyborcza nie była wystarczającym miejscem konfrontacji i wymiany poglądów. Niechęć akceptacji wyniku wyborczego i zawiązanych koalicji, nieumiejętne prowadzenie polityki, nieustanne drażnienie przeciwnika obrazowały scenę polityczną do 1926 roku.

2.3. Okres rządów autorytarnych

Owa szczególna gra rywalizujących obozów politycznych została zakończona wraz z zamachem stanu przeprowadzonym przez Józefa Piłsudskiego (tzw. „przewrót majowy” – 1926). Choć pierwsze zmiany (nowela sierpniowa) oraz wybory z roku 1928 nie zapowiadały całkowitego uwiądnięcia demokracji, to jej los faktycznie był już przesądzony. Nieokiełznana chęć sprawowania władzy i wytyczenia drogi społeczeństwu polskiemu doprowadziły do pojawienia się autorytarnego modelu państwa – systemu, który nie był skłonny do kompromisów, oczekiwał postawy biernej oraz uległości wobec władzy. Interpretacja poczynań obozu piłsudczykowskiego prowadzi do konkluzji, że ich celem było wzięcie w opiekę obywateli, którzy – w mniemaniu rządzących – nie dorosli do wyzwania demokracji. Na nowo pojawiał się argument paternalizmu, znany z czasów Polski rozbiorowej.

Przykładem niezgody z poczynaniami obozu rządzącego były wydarzenia z okresu Sejmu II kadencji. Wybory w roku 1928 wygrał Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem Marszałka Józefa Piłsudskiego (BBWR)¹³, utworzony jako polityczne zaplecze wodza. Nie uzyskał jednak bezwzględnej większości mandatów. Partie polityczne pozostające w opozycji wyraziły swoje wotum

¹³ Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem (właściwie Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem Józefa Piłsudskiego) – organizacja polityczna utworzona na przełomie 1927 i 1928 roku, grupująca działaczy wywodzących się z różnych organizacji i ugrupowań politycznych oraz bezpartyjne osoby, a także szereg mniejszych ugrupowań politycznych i społecznych (z zachowaniem ich autonomii wewnętrznej), których wspólnym mianownikiem było poparcie programu politycznego Józefa Piłsudskiego. Naczelnym zadaniem programowym była zmiana konstytucji w kierunku ograniczenia uprawnień nadmiernie upartyjnionego parlamentu i przyznanie większych uprawnień prezydentowi jako władzy wykonawczej. Na czele Bloku stała Wielka Rada, w terenie działały rady wojewódzkie, rady powiatowe i komitety gminne. Blok startował w wyborach parlamentarnych w 1928 roku (uzyskując 130 miejsc w Sejmie oraz 46 w Senacie) i w 1930 roku (249 miejsc w Sejmie oraz 75 w Senacie). Rozwiązanie Bloku nastąpiło w 1935 roku po uchwaleniu i podpisaniu nowej konstytucji. Czołowymi działaczami byli: W. Sławek, J. Jędrzejewicz, A. Koc, B. Miedziński, J. Radziwiłł. Próba kontynuacji BBWR był Obóz Zjednoczenia Narodowego (OZN).

nieufności wobec metod sprawowania władzy podczas wyborów marszałka Sejmu. Został nim reprezentant lewicy Ignacy Daszyński. Podobnie jak jego poprzednik Maciej Rataj, okazał się niezłomnym i twardym reprezentantem demokratycznego nurtu w polskiej myśli i praktyce politycznej: „Ich działanie nie tylko wpływało hamująco na niedemokratyczne praktyki rządzącego obozu, ale stawało się również istotnym elementem kształtowania się kultury politycznej w najnowszych dziejach narodu”¹⁴ – sugerował Andrzej Ajnenkiel. Obydwoj nie poddali się machinie autorytarnego systemu oraz bronili wartości demokratycznych, wolności i praw politycznych. Daszyński nie przestraszył się osoby Piłsudskiego. 31 października 1929 roku nie otworzył sesji Sejmu, gdy inauguracji obrad towarzyszył niespodziewany najazd grupy oficerów. Pragnęli oni oddać cześć wodzowi planującemu wygłoszenie orędzia. Walka o system demokratyczny i jego prawa była jednym z najważniejszych elementów gry politycznej do roku 1930.

W tej batalii braku zgody na rządy silnej ręki i eliminacji przeciwników politycznych ważne było zawiązanie koalicji sześciu partii, nazwane *Centrolewem*¹⁵. Emanacją poglądów grupy stał się zwołany w Krakowie 29 czerwca 1930 roku Kongres Obrony Praw i Wolności Ludu. Do jego głównych celów zaliczono walkę z dyktaturą i żądanie przywrócenia systemu demokratyczno-parlamentarnego. Plany zorganizowania 14 września 1930 roku „poruszenia mas” w 21 ośrodkach kraju spełzły na niczym, gdyż 30 sierpnia prezydent Ignacy Mościcki¹⁶ rozwiązał izby i rozpiisał nowe wybory parlamentarne. Przeciwników politycznych osadzono w więzieniu wojskowym w Brześciu

¹⁴ A. Ajnenkiel, *Z polskich tradycji parlamentarnych (Daszyński i Rataj)*, [w:] J.A. Gierowski, red., dz. cyt., s. 243–251.

¹⁵ *Centrolew* – potoczna nazwa sojuszu politycznego klubów sejmowych stronnictw centrum i lewicy parlamentarnej (chrześcijańska demokracja, NPR, PSL „Piaś”, PPS, PSL „Wyzwolenie”, Stronictwo Chłopskie), zawartego 14 września 1929 roku w celu skonsolidowania działań opozycji antyrządowej pod hasłami obrony demokracji parlamentarnej w Polsce. Stronictwa *Centrolew* zorganizowały 29 czerwca 1930 roku Kongres Obrony Praw i Wolności Ludu w Krakowie, na którym wysunięto dwa główne postulaty – ustąpienie rządu J. Piłsudskiego oraz powołanie konstytucyjnego rządu opartego na zaufaniu społeczeństwa. Po rozwiązaniu przez prezydenta sejmu (29 sierpnia), w nocy 9/10 września rozpoczęły się aresztowania głównych działaczy *Centrolewu* (m.in. H. Lieberman, N. Barlicki, A. Pragier, S. Dubois, M. Mastek, A. Ciołkosz, K. Bagiński, J. Putek, W. Witos, W. Kiernik, K. Popiel, A. Sawicki, A. Dębski, J. Leszczyński, A. Wysłocki, W. Korfanty). Aresztowanych osadzono w więzieniu w Brześciu n. Bugiem. W wyborach 16 listopada stronnictwa *Centrolewu* wystąpiły z listą (nr 7) pod nazwą *Związek Obrony Prawa i Wolności Ludu*. Lista wyborcza została unieważniona w 11 okręgach. Stronictwa *Centrolewu* uzyskały 79 mandatów poselskich i 13 senatorskich. Na początku 1931 roku, wskutek porażki wyborczej, a także wewnętrznych rozdzwiewków politycznych, nastąpił rozpad *Centrolewu*.

¹⁶ Ignacy Mościcki (1867–1946) – polski chemik i polityk. W latach 1926 – 1939 prezydent RP. Politycznie związany był z obozem J. Piłsudskiego. Po wybuchu wojny zrezygnował z prezydentury (30.09.1939). w grudniu 1939 roku przeniósł się do Szwajcarii, gdzie przebywał do śmierci.

nad Bugiem. Wynik wyborczy z 16 listopada 1930 roku nie pozostawiał złudzeń, że etap demokracji w Polsce został zakończony. Blok rządowy uzyskał 46,8% głosów. Faktycznie nie licząc się ze społeczeństwem, doszło do pełnego przejścia władzy. Od tego momentu rozpoczął się czas panowania jednej grupy, jednej idei i jednego myślenia.

Kluczowym rozwiązaniem obozu rządzącego, eliminującym sens wyborów, były przepisy konstytucji uchwalonej 23 kwietnia 1935 roku. Na jej mocy zrezygnowano z klasycznego trójpodziału władz na rzecz zasady jednolitości. W art. 3 ust. 1 zapisano: „Organami Państwa, pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej, są: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy, Kontrola Państwowa”. Faktycznie traciła sens wolna elekcja parlamentarna, wszak i tak wybrane ciało przedstawicielskie nie miało rzeczywistego wpływu na działania polityczne.

* * *

Kultura polityczna systemu autorytarnego (z którą mieliśmy do czynienia w Polsce od roku 1930) charakteryzuje się zerwaniem z klasyczną demokracją parlamentarną, wszechobecnością władzy i kultem wodza, eliminuje prawa podmiotowe obywateli: swobody obywatelskie i prawa wolnościowe, totalnie upolitycznia życie społeczne, wymusza aktywność ludzi według wzorów i zasad życia narzuconych przez wodza, nawiązuje do nacjonalizmu i szowinizmu oraz uzasadnia panowanie i wymusza posłuszeństwo ludzi. Wszystkie te elementy występowały – w mniejszym bądź większym stopniu – w Polsce.

Dla polskiej sceny politycznej dwudziestolecia międzywojennego charakterystyczne było to, że kluczowe role odgrywali przywódcy, drugorzędne znaczenie miały zaś idee i programy polityczne. Bez wątplenia takim charzmatycznym przywódcą był Józef Piłsudski, który dokonując zamachu stanu, miał poparcie większości społeczeństwa. Był to efekt niezadowolenia mas z dotychczasowych rządów parlamentarnych, ale przesądzały jak zwykle sprawy gospodarcze. Dlatego kult jednostki i ducha Piłsudskiego był naturalnym odruchem poparcia dla działań z 1926 roku. Jednak ewolucja i zaniechanie demokratycznego systemu kreacji władz stały w całkowitej sprzeczności z aspiracjami narodu. Było to zauważalne w roku 1935, gdy po śmierci Marszałka społeczeństwo w wyborach wypowiedziało wotum nieufności ekipie rządowej¹⁷.

Zmiany, jakie nastąpiły w 1926 roku, nie były obojętne dla innych uczestników polityki. Wszechogarniająca machina państwa, unifikacja zachowań

¹⁷ Wyrażało się to w bojkocie wyborów. Wzięło w nich udział tylko 46% uprawnionych do głosowania.

i działań wyrażająca się w działaniu BBWR, a od 1937 roku Obozu Zjednoczenia Narodowego¹⁸, zmuszała inne ugrupowania polityczne do poszukiwania własnych dróg udziału w życiu publicznym. Z jednej strony było to, co państwowe, z czym należało się zgadzać: system edukacyjny, administracyjny, unifikacja kultury. Z drugiej – władza pozostawiała „szczelinę wolności”: prawo funkcjonowania partii politycznych, w miarę niezależna prasa – bez istotnego jednak wpływu na bieg spraw publicznych.

Obóz narodowy wykształcił własny sposób działalności politycznej. Nurt ten obejmował w latach 1923–1939 kilka partii i ugrupowań politycznych, które ulegały przetasowaniu i rozłamom. Po delegalizacji przez władze jednej partii w oparciu o tą samą kadrę zakładano kolejne ugrupowania lub masowo przechodzono do równoległe istniejącej partii. Wielu działaczy jednocześnie działało w kilku ugrupowaniach.

Już 4 grudnia 1926 roku w Poznaniu zawiązano Obóz Wielkiej Polski – masową organizację pozaparlamentarną. W 1934 roku – przez kilka miesięcy – funkcjonował Obóz Narodowo-Radykalny, który propagował hasła walki z żydostwem i komunizmem. Niewątpliwie populistyczne hasła i chęć rozwiązań siłowych stwarzały zagrożenie dla obozu rządzącego. Organizacja została zdelegalizowana po zamordowaniu przez nacjonalistów ukraińskich ministra spraw wewnętrznych Bronisława Pierackiego¹⁹, o co oskarżono ONR. Warto zauważyć, że mordy polityczne to jeden z elementów funkcjonowania systemu w Polsce po maju 1926 roku. W 1931 roku również ofiarą nacjonalistów ukraińskich stał się również Tadeusz Hołowko, współpracownik sanacji. Jak można zaobserwować, przedstawiciele prawej strony nie pozostali biernym obserwatorem sceny politycznej.

Również lewica organizowała swoich członków i sympatyków. Działanie PPS nie ograniczało się do – nierównej – partycypacji wyborczej. Aktywizacja przebiegała wielowymiarowo i na różnych płaszczyznach. Funkcjonowały Obwodowe Komitety Robotnicze, Milicja (Akcja Socjalistyczna), szeroko zakrojona kampania wydawnicza z centralnym organem „Robotnik”. Stwo-

¹⁸ Obóz Zjednoczenia Narodowego (OZN) – ugrupowanie prorządowe utworzone na polecenie marszałka Edwarda Rydza-Śmigłego w połowie 1936 roku. Jego powstanie ogłosił płk Adam Koc w deklaracji ideowo-politycznej z dnia 21.02.1937 roku, która formułowała pogląd na ówczesne położenie Polski oraz program polityczny, gospodarczy, społeczny i narodowościowy. OZN wywodził się ze środowisk sanacyjnych. OZN kierował początkowo płk Adam Koc, a następnie gen. Stanisław Skwarczyński. Działalność OZN trwała do chwili wybuchu II wojny światowej.

¹⁹ Bronisław Wilhelm Pieracki (1895–1934) – wojskowy i polityk; minister bez teki i wicepremier w rządzie Walerego Śławka (1930–1932), minister spraw wewnętrznych w rządach A. Prystora, J. Jędrzejewicza i L. Kozłowskiego (1932–1934), jeden z najbliższych współpracowników J. Piłsudskiego po przewrocie majowym, zaliczany do czołowych członków tzw. grupy pułkowników.

rzo Towarzystwa Uniwersytetu Robotniczego, Czerwone Harcerstwo, Robotnicze Towarzystwa Sportowe, Robotnicze Towarzystwo Przyjaciół Dzieci. Funkcjonowały Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa oraz Klasowe Związki Zawodowe. Gdy droga do zdobycia władzy została zamknięta, próbowano wyrażać poglądy polityczne w inny sposób: w życiu rodzinnym, w działalności lokalnej i we własnym środowisku domowym.

Skrajne miejsce w polu politycznym II RP zajmowała lewica rewolucyjna. Komunistyczna Partia Robotnicza Polski powstała 16.12.1918 roku w Warszawie na zjeździe połączeniowym SDKPiL i PPS-Lewicy. W 1923 roku utworzono – jako organizacje autonomiczne – Komunistyczną Partię Zachodniej Białorusi i Komunistyczną Partię Zachodniej Ukrainy. Od 1925 roku KPRP zmieniła nazwę na Komunistyczna Partia Polski (KPP). Najwyższą instancją partii był zjazd i konferencja. Pracą partii między zjazdami kierował Komitet Centralny. Do udziału w wyborach sejmowych w 1922 roku powołano organizację legalną *Związek Proletariatu Miast i Wsi* (działała do 1924 roku). W wyborach sejmowych 1928 i 1930 roku KPP wystąpiła z listą „Jedność Robotniczo-Chłopska”. W latach 1921–1935 istniała Komunistyczna Frakcja Poselska. W sierpniu 1938 roku KPP została zawieszona (faktycznie rozwiązana) uchwałą Komitetu Wykonawczego Międzynarodówki Komunistycznej. Rehabilitacja KPP nastąpiła w 1956 roku. Do tradycji KPP-owskiej odwoływała się Polska Partia Robotnicza.

* * *

Analizując zjawisko kultury politycznej w okresie dwudziestolecia międzywojennego, nie należy zapominać, że na rozwój zachowań i postaw politycznych niebagatelny wpływ miały dwa czynniki. Pierwszym z nich był rozwój mediów, w szczególności prasy (w mniejszym stopniu radio i kino), która wytwarzała określony klimat i jakość zdarzeń politycznych.

2.4. Specyfika kultury politycznej lat 1918–1939

Kultura polityczna społeczeństwa polskiego w dwudziestolecu międzywojennym przeżywała swoje dwa okresy. Pierwszy w latach 1918–1926, gdy ukształtował się system pluralistycznej demokracji, a drugi po przewrocie majowym, gdy system polityczny nabierał cech ładu monocentrycznego. Przyjmując typologię kultury politycznej G.A. Almonda i S.C. Verby, należy ocenić, że w pierwszym przypadku mieliśmy do czynienia z kulturą uczestnictwa właściwego dla osób dążących do podmiotowości politycznej. Akceptowano wówczas pluralizm i wolną grę sił politycznych oraz demokratyczne techniki legitymizacji władzy politycznej. Po roku 1926 pojawił się typ kultury poddańczo-uczestniczącej. Z jednej strony adaptowano polecenia pły-

nące z systemu politycznego i ulegano im, z drugiej starano się wytworzyć świat niezależnych, możliwych działań w życiu politycznym.

Mimo sporów i różnic politycznych oraz niezgody z systemem sanacji, społeczeństwo polskie wspólnie i jednomyślnie wystąpiło wobec okupacji niemieckiej i radzieckiej. Lata II wojny światowej to czas, gdy najważniejszym elementem w działaniach politycznych i zbrojnych – znanym już z lat zaborów – była walka o własne, niezależne i demokratyczne państwo.

3. Kultura polityczna społeczeństwa polskiego po II wojnie światowej

W lipcu 1944 roku wojska I Frontu Ukraińskiego sforsowały w kilku miejscach Bug. 20 lipca utworzony został w Moskwie Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN)²⁰, który ogłosił się przedstawicielstwem Krajowej Rady Narodowej (KRN)²¹ i przejął funkcje wykonawczo-administracyjne na ziemiach polskich zajętych przez Armię Radziecką. Komitet był formą zastępczą, gdyż komuniści nie zdecydowali się już w tym momencie, znając niechęć społeczeństwa, nazwać siebie rządem. Siedzibą nowych władz był Lublin. Z datą 22 lipca PKWN ogłosił Manifest, który wytyczał program działania nowego obozu rządzącego²².

²⁰ Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) - tymczasowy organ władzy, pełniący funkcję rządu na wyzwolonych spod okupacji niemieckiej ziemiach polskich. Został powołany *via facti* 20 VII 1944 roku w Moskwie. Czołową rolę w jego utworzeniu odegrali członkowie Centralnego Biura Komunistów Polski (CBKP) w ZSRR. Ostateczną decyzję o powołaniu, składzie osobowym i nazwie PKWN podjął osobiście Józef Stalin. PKWN objął ograniczoną władzę administracyjną na terenach Polski wyzwolonych spod okupacji hitlerowskiej. W porozumieniu z ZSRR (27 VII) PKWN uznał linię Curzona za granicę wschodnią państwa polskiego. W dniu 26 VII PKWN został oficjalnie uznany przez ZSRR i zawarł porozumienie, w którym uznał, że wódz naczelny Armii Czerwonej, w sprawach dotyczących prowadzenia operacji wojennych, sprawuje najwyższą władzę na terytorium Polski, a ludność podlega jurysdykcji radzieckich sądów wojennych. Siedzibą PKWN był Lublin. PKWN ogłosił manifest (opracowany 20–21 VII w Moskwie, datowany 22 VII, z Chełmem jako miejscem ogłoszenia) oraz dekrety Krajowej Rady Narodowej dotyczące powołania PKWN przez KRN, objęcia zwierzchnictwa nad Związkiem Patriotów Polskich i Armią Polską w ZSRR oraz jej połączenia z Armią Ludową (AL) w Wojsko Polskie. PKWN zorganizował własną administrację, przeprowadzał reformę rolną oraz wymianę ludności z republikami ZSRR wg kryteriów narodowościowych. W dniu 31 XII 1944 roku PKWN został przemianowany na Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej.

²¹ Krajowa Rada Narodowa (KRN) - konspiracyjny organ władzy utworzony przez PPR w nocy z 31 XII 1943 na 1 I 1944 w Warszawie. W jej skład weszli przedstawiciele KC PPR oraz innych niewielkich grup politycznych. KRN została zorganizowana w celu przejęcia władzy w Polsce po wkroczeniu Armii Czerwonej na jej terytorium. KRN odrzucała legalność organów polskiego państwa podziemnego oraz prezydenta i rządu RP na uchodźstwie. W czerwcu 1944 roku KRN została uznana przez ZSRR i Związek Patriotów Polskich, a jej przedstawiciele współtworzyli Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN).

²² W manifestie PKWN wzywał Polaków do walki z Niemcami wspólnie z Armią Czerwoną, określił KRN jako najwyższy organ władzy państwowej, uznawał rząd RP na uchodź-

Na ziemiach zajętych przez Armię Radziecką ukształtował się skomplikowany system trójwładzy:

- formalnie sprawował ją PKWN i jego terenowe przedstawicielstwa;
- decydującym czynnikiem były jednak radzieckie władze wojskowe i organa bezpieczeństwa, które traktowały Polskę jako kraj podbity;
- trzecim elementem mozaiki była Delegatura Rządu RP na Obczyźnie oraz Armia Krajowa. 31 grudnia 1944 roku PKWN został przekształcony w Rząd Tymczasowy²³. Jego utworzenie, mimo że nie zyskał on poparcia – poza ZSRR – państw koalicji, było jednym z elementów polityki faktów dokonanych prowadzonej przez Polską Partię Robotniczą (PPR) i ZSRR.

3.1. Nowy system – nowa aksjologia

Odrodzone po II wojnie światowej państwo nie było tym samym tworem co w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Decyzją mocarstw Polska zmieniła granice (przejęcie nowych obszarów, inaczej uzbrojonych infrastrukturalnie i wymagających innej kultury gospodarowania), stała się krajem jednolitym narodowościowo. Pierwsze powojenne lata ukazywały chęć odrodzenia systemu demokratycznego, z wolnymi i nieskrępowanymi wyborami. Świadczyć o tym mogą próby odradzania się partii politycznych znanych z „przedwojnia”. Pojawiły się również nowe siły polityczne będące reprezentantem narzucanej przez Związek Radziecki ideologii.

Wykorzenienie milionów ludzi z ich rodzimego środowiska i konieczność dostosowania się do nowej sytuacji (radykałne przesunięcie granic), wpływały poważnie na postawy i zachowania polityczne²⁴. Osłabiona została opor-

stwie za samozwańczy i nielegalny, głosił, że PKWN jest legalną tymczasową władzą wykonawczą w okresie odbudowy państwa i opiera swą działalność na konstytucji marcowej z 1921 roku.

²³ Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej został 4 stycznia 1945 roku oficjalnie uznany przez władze ZSRR, później przez rządy Czechosłowacji i Jugosławii. 28 czerwca 1945 roku został zastąpiony przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (TRJN).

²⁴ Przed wybuchem II wojny światowej Polskę zamieszkiwało 35 mln mieszkańców. W wyniku wojny nastąpił spadek liczby ludności do ok. 24 mln. W latach 1939–1945 społeczeństwo poddane zostało przez okupantów polityce metodycznej i planowej eksterminacji, która obliczona była na biologiczną zagładę narodu, na jego materialne i kulturalne wyniszczenie. Ustalenie strat ludnościowych nie jest łatwe. Brakuje dokumentów i rzetelnych badań historycznych. Szacunkowo można przyjąć, że sięgają one liczby kilku milionów ludzi. Charakterystyczną cechą społeczeństwa połowy lat 40. było jego rozproszenie wynikające z migracji wojennych – dobrowolnych i przymusowych, a także powojennych będących skutkiem przesunięcia granic państwowych. Poza stratami wojennymi właśnie one były istotnej rangi zjawiskiem demograficznym współkształtującym ówczesną sytuację społeczną. Gdyż Polak roku 1945 to Polak wędrujący. W samym tylko roku 1945 zmieniło miejsce pobytu 1,5 mln. osób. Na mocy umów przesiedleńczych podpisanych z ZSRR, do Polski napływali Polacy i Żydzi z utraconych kresów wschodnich. W odwrotnym kierunku płynęła rzeka ludności pochodzenia ukraińskiego, białoruskiego i litewskiego. Polacy przesiedlani z ZSRR kierowani byli przede wszystkim na tzw. Ziemie odzyskane, skąd sukcesywnie wy-

ność wobec władzy komunistycznej, bowiem ruchliwość społeczna przyczyniła się do: dezintegracji (rozbitcia, atomizacji) społeczeństwa; osiedlając się na terytorium całkowicie nowym, niedawno będącym częścią innego państwa (to jest Niemiec), ludzie wiązali się z reżimem, któremu je zawdzięczali.

Uprzemysłowienie, postęp oświaty na wsi oraz nowa polityka wobec warstw plebejskich stworzyła warunki awansu cywilizacyjnego ludności robotniczej i chłopskiej, przede wszystkim młodzieży, która mogła się kształcić. System socjalistyczny, w tym sensie, stworzył ogromne szanse na uzyskanie zawodów, stanowisk i perspektyw, które – w porównaniu ze stanem przedwrześniowym – wydawały się wręcz nieosiągalne.

* * *

Mimo zawarcia kompromisu politycznego i utworzenia Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej (TRJN), komuniści zwlekali z przeprowadzeniem w Polsce wolnych wyborów, których konsekwentnie żądał Polskie Stronnictwo Ludowe. Stanisław Mikołajczyk²⁵ – niekwestionowany lider opozycji wobec planów sowietyzacji Polski – twierdził, że wolne wybory są fundamentem demokracji, warunkiem koniecznym wolności i swobód politycznych. Przeprowadzenie rzeczywiście wolnych wyborów doprowadziłoby do zachwiania reżimu proradzieckiego, stąd PPR postanowiła dopuścić do nich możliwie jak najpóźniej²⁶.

W wyborach do Sejmu Ustawodawczego 19 stycznia 1947 roku uczestniczyło 89,9% uprawnionych do głosowania. Jednak wyniki, po części sfalszowane, nie odzwierciedlały rzeczywistych poglądów politycznych społeczeństwa. Zwycięstwo *Bloku Demokratycznego* (lista nr 3) z przytłaczającą większością mandatów, przy zaledwie 27 miejscach dla niezależnego Polskiego

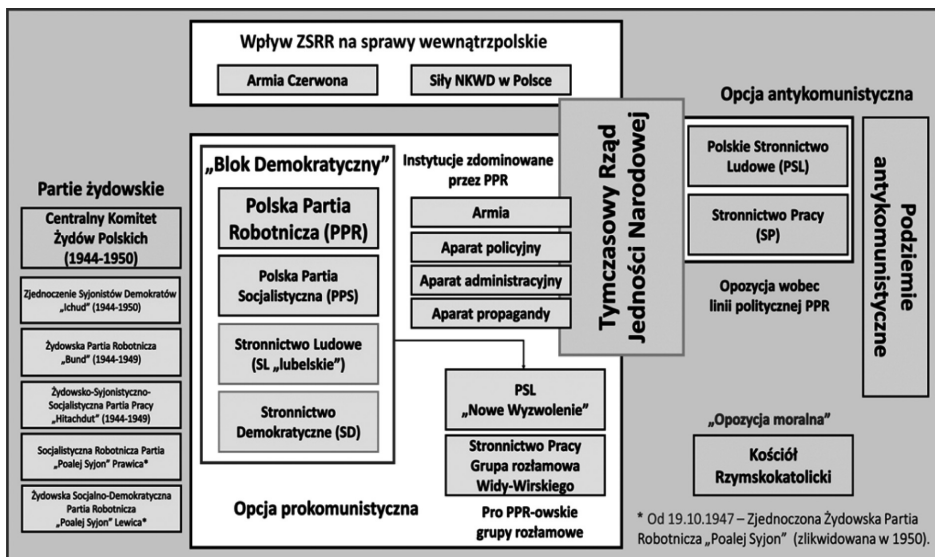
siedlano ludność niemiecką. Wielkie ruchy migracyjne, w tym przejście 1,5 mln ludzi ze wsi do miast, przyczyniły się do rozerwania tradycyjnych struktur i więzi społecznych. Masowe ruchy migracyjne osiągnęły apogeum w 1946 roku. Aby zdać sobie sprawę ze skali zjawiska warto odnotować, że w latach 1939–1950 co czwarty mieszkaniec Polski zmienił miejsce zamieszkania.

²⁵ Stanisław Mikołajczyk (1901–1966), polityk, działacz ruchu ludowego. W latach 1930–35 poseł na sejm. W latach 1939–40 wiceprzewodniczący (p.o. przewodniczącego) Rady Narodowej, w latach 1940–43 wicepremier, a od lipca 1943 do listopada 1944 roku premier rządu RP na uchodźstwie. Po powrocie do Kraju, w latach 1945–1947 wicepremier i minister reform rolnych. Od 1947 roku na emigracji.

²⁶ W 1946 roku przeprowadzono referendum będące w praktyce plebiscytem popularności partii komunistycznej. PPR zachęcała do jawnego głosowania bez skreśleń (3 x „TAK”), PSL – do głosowania na „NIE” na pierwsze pytanie, aby móc wykazać komunistom siłę poparcia społecznego dla swojego programu. Wyniki referendum zostały sfalszowane. Ogłoszono wielki triumf PPR, którą rzekomo poparło 68% społeczeństwa. W rzeczywistości Polacy odrzucili PPR-owską wizję rozwoju w oparciu o wzorce radzieckie (73,1% głosów na „NIE”, 26,9% „TAK”). PSL zakwestionowało wyniki referendum i złożyło protest, który – jako bezzasadny – został odrzucony.

Stronictwa Ludowego Stanisława Mikołajczyka, świadczyły o całkowitej zmianie elity rządzącej. Dopelnieniem stały się wybory prezydenta, którym został Bolesław Bierut.

Układ sił politycznych przed sfałszowanymi wyborami do Sejmu Ustawodawczego



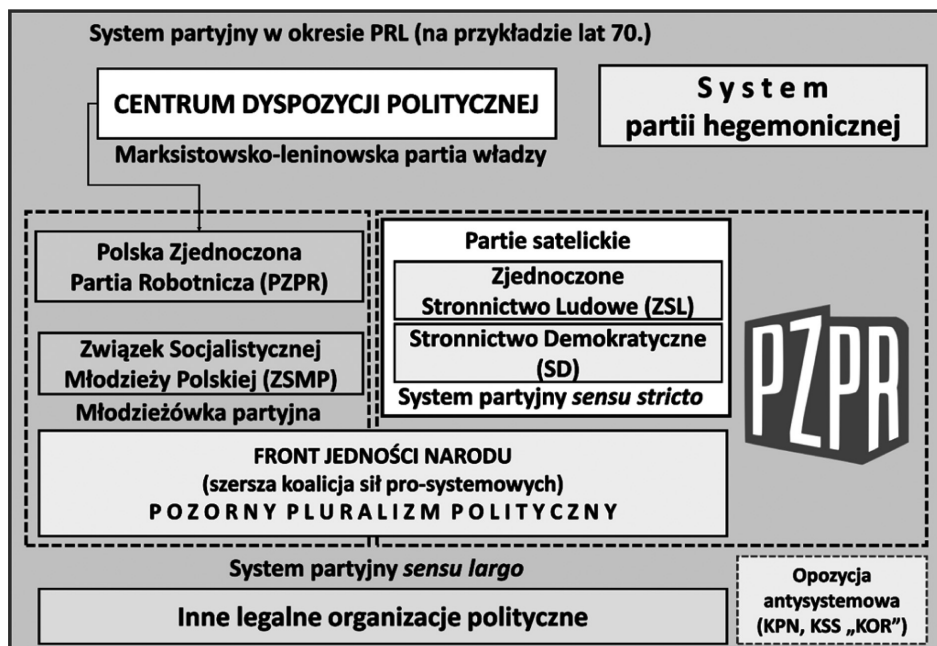
Źródło: oprac. własne.

W 1948 roku doszło do połączenia PPR z PPS i powstała Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR), która przez następne dziesięciolecia będzie odgrywała rolę partii kierowniczej²⁷. W 1949 roku, po faktycznej likwidacji PSL, jego resztki połączyły się z prokomunistycznym Stronictwem Ludowym tworząc Zjednoczone Stronictwo Ludowe (ZSL). Po rozbiu opozycyjnego Stronictwa Pracy, resztki jego działaczy wstąpiła (1950) do Stronictwa Demokratycznego (SD) – kontynuatorki powstałej w 1939²⁸ roku,

²⁷ PZPR posiadała status partii, niektórzy badacze kwestionują jednakże, że była ona partią sensu stricto; przykładowo według Ł. Kamińskiego (*Przewodnia siła narodu*, rozmowa B. Polak, [w] „Biuletyn IPN”, 2002, nr 5, s. 7) była to: „struktura administracyjna, która zarządzała państwem – od szczytów władzy, po najdrobniejszy zakład pracy czy gminę”.

²⁸ Stronictwo Demokratyczne powstało w kwietniu 1939 roku na bazie klubów demokratycznych powstałych w 1937 roku. W czasie okupacji SD działało pod kryptonimem „Prostokąt”, uczestnicząc w pracach organów podziemnych związanych z polskim rządem na emigracji. Po rozłamie w lipcu 1943 roku wyodrębniło się Stronictwo Polskiej Demokracji, które w lutym 1944 roku przystąpiło do Centralnego Komitetu Ludowego. Część SD współpracująca z Delegaturą Rządu RP na Kraj, po połączeniu z organizacją Polska Niepodległa

System partyjny tzw. „Polski Ludowej”



Skróty:

KPN – Konfederacja Polski Niepodległej (nielegalna partia antysystemowa)

KSS „KOR” – Komitet Samoobrony Społecznej „KOR” (ugrupowanie antysystemowe)

Źródło: oprac. własne.

partii. ZSL i SD miały status tzw. „partii sojusznicznych”, nie konkurujących, ale wspierających PZPR w sprawowaniu władzy.

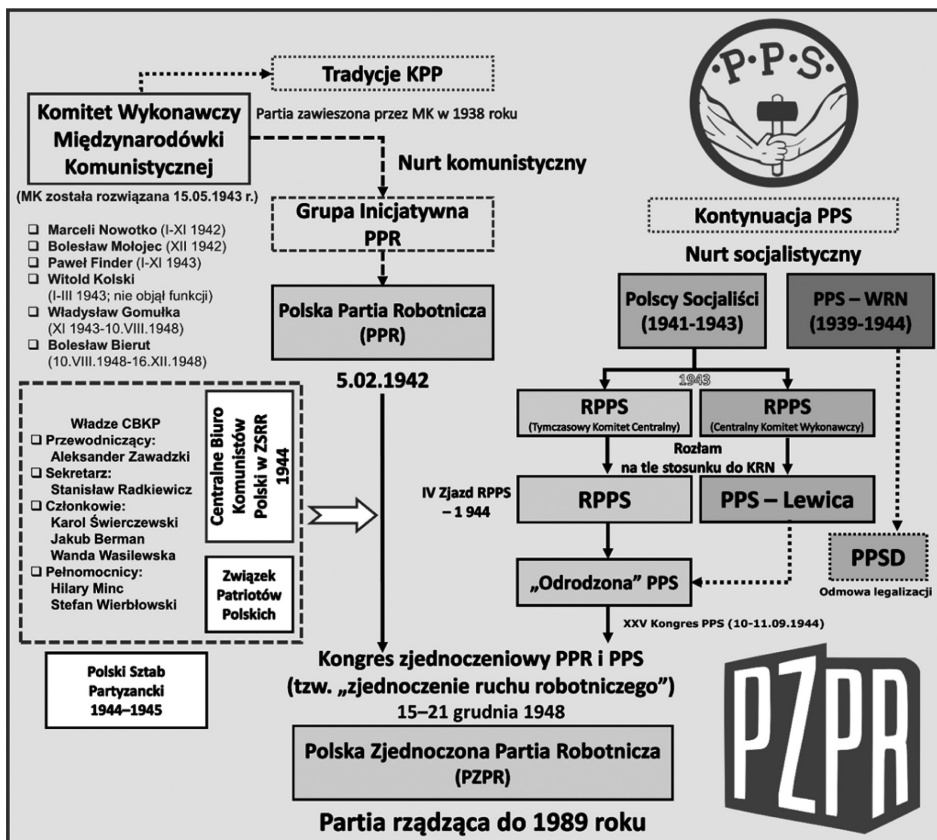
System partii hegemonicznej i układ PZPR-ZSL-SD, który przetrwał aż do 1989 roku, był nieco odmiennym rozwiązaniem aniżeli radziecki układ monopartyjnych (jednopartyjnych) rządów KPZR²⁹. Rola tzw. partii sojusznicznych zwiększała się w okresach przesilen politycznych, gdy faktyczny monopol PZPR zdawał się być zagrożony.

Wraz z przedstawionymi zmianami i przekształceniami odeszły klasy społeczne, których interesy i postawy wywierały we wcześniejszym okresie dominujący wpływ na politykę, a przedstawiciele tychże należeli do elity rządzącej. Równocześnie państwo określiło się jako ludowe, realizujące interesy społeczeństwa i odwoływało się do robotników i chłopów jako klas

i Związek Odbudowy Rzeczypospolitej, utworzyła Zjednoczenie Demokratyczne.

²⁹ KPZR – Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego, do 1925 roku Wszechzwiązkowa Komunistyczna Partia (bolszewików), WKP(b).

Partia marksistowsko-leninowska w Polsce



Skróty:

CBKP – Centralne Biuro Komunistów Polskich w ZSRR

KPP – Komunistyczna Partia Polski

KRN – Krajowa Rada Narodowa (samozwańczy pseudo-parlament)

MK – Międzynarodówka Komunistyczna

PPS – Polska Partia Socjalistyczna

PPS – WRN – PPS „Wolność, Równość, Niepodległość”

PPSD – Polska Partia Socjalno-Demokratyczna

RPPS – Robotnicza Partia Polskich Socjalistów

Źródło: oprac. W. Jakubowski.

dominujących. Należy zauważyć, że pierwsze lata przyniosły swoisty mariaż społeczeństwa i władzy (awans społeczny tysięcy robotników i chłopów). Oczywiście, nie było to małżeństwo dobrowolne. Do roku 1956 funkcjonował reżim totalitarny, w którym partia ogarniała całe życie człowieka. Równocześnie obowiązująca doktryna socrealizmu w kulturze zmuszała obywateli do akceptacji narzuconego wzorca. Wówczas występowały posta-

wy uczestniczące, akceptujące nowy system i jakość polityki. Organizowane czyny społeczne, współzawodnictwo pracy, równość szans stawały się atrakcyjne dla niektórych członków społeczeństwa i potwierdzały częściową akceptację zmian.

Mimo pozorów współdziałania i współpracy partii z ludem, pierwsze powojenne lata ukazywały niespójność i niezadowolenie. Przesadne upaństwowienie gospodarki (nacionalizacja przemysłu, próby kolektywizacji wsi) połączone z nadmiernym nadużywaniem biurokracji, ingerującej nawet w błahe lub mało istotne sprawy dotyczące życia społeczeństwa, uwidaczniały uciążliwość państwa jako wszechpotężnego aparatu pożerającego z bezdusnością wszelką inicjatywę społeczną. Sytuacja taka rodziła niezadowolenie społeczne, coraz szerszy opór i niezgodę. Ważnym przykładem mogą być wydarzenia poznańskie z czerwca 1956 roku, gdy robotnicy wystąpili właśnie z żądaniami ekonomicznymi, z hasłem „*Chleba i pracy*”. Niespójność założeń państwa i poczynań obywateli charakteryzowała lata Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

* * *

Kulturę polityczną po 1945 roku kształtowały dwa czynniki:

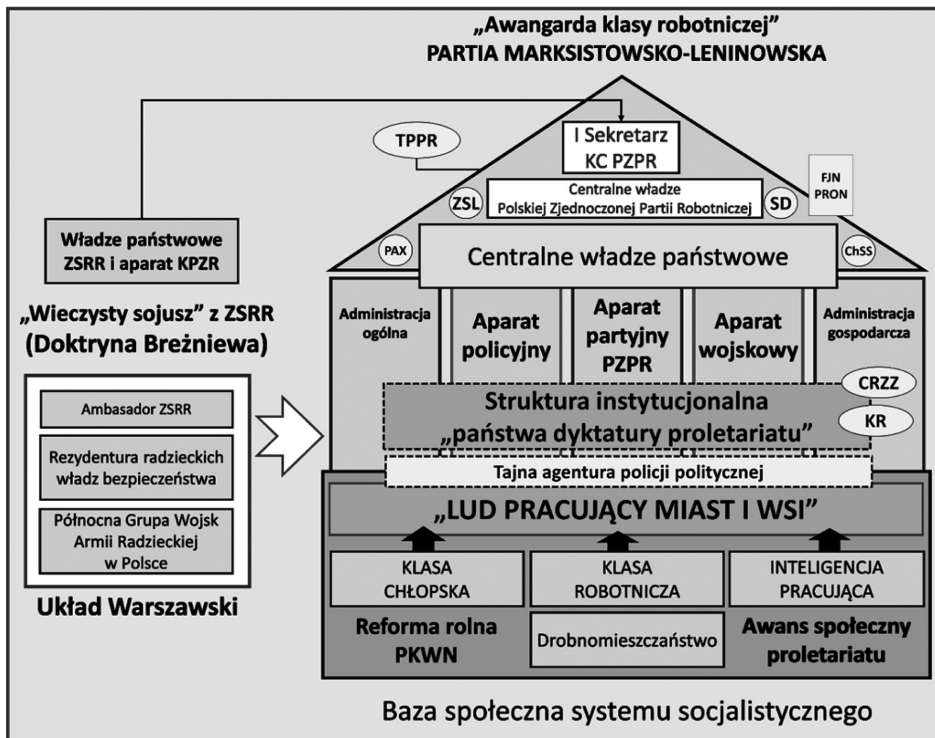
- wzorce wyniesione z przeszłości, zawierające tradycje pluralistyczne;
- oddziaływanie systemu politycznego realnego socjalizmu, który – jak zauważono – był systemem monocentrycznym. Jego istotą było eliminowanie wszelkich struktur alternatywnych³⁰.

Należy zauważyć, że w Polsce owa tradycja historyczna okazywała się silniejsza niż indoktrynacja nowej władzy. Można wskazać na wydarzenia roku 1956 i powrót do władzy Władysława Gomułki. Ponowne objęcie władzy odbyło się przy spontanicznych i masowych manifestacjach. Nadzieja na przywrócenie systemu demokratycznego była silniejsza niż doświadczenia lat represji i działań monopolistycznej władzy, wyposażonej w system mediów oraz wielorakich bodźców. Niestety, społeczeństwo nie doczekało się istotnych i wyczekiwanych zmian. Oczekiwania były wielkie. Nawet Kościół katolicki, który sprawował swoisty rząd dusz nad społeczeństwem, z aprobatą przyjmował przemiany. Ostatecznie okazało się, że była to wymiana w elicie władzy, a obywatele po raz kolejny czuli się oszukani.

Tym, co charakteryzowało kulturę polityczną społeczeństwa polskiego lat realnego socjalizmu, był swego rodzaju dualizm. Polegał on na przyswojeniu innych norm i wartości regulujących *sferę życia publicznego*, a odmiennych odnoszących się do *sfery życia prywatnego*.

³⁰ J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2004, s. 168.

Architektura systemu społeczno-politycznego



Skróty:

ChSS – Chrześcijańskie Stowarzyszenie Społeczne (tzw. *katolicy postępowi*)

CRZZ – Centralna Rada Związków Zawodowych

FJN – Front Jedności Narodu (tzw. *front narodowy*)

KPZR – Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego (d. WKP[b])

KR – Krajowy Związek Kółek i Organizacji Rolniczych

PAX – Stowarzyszenie „Pax” (tzw. *katolicy postępowi*)

PKWN – Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (*de facto* odpowiednik rządu w 1944 roku)

PRON – Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego (ruch „oddolnego” wsparcia systemu w okresie stanu wojennego i ostatnich lat PRL (w praktyce kontynuacja FJN))

SD – Stronnictwo Demokratyczne (tzw. *partia sojusznicza*)

TPPR – Towarzystwo Przyjaźni Polsko-Radzieckiej*

ZSL – Zjednoczone Stronnictwo Ludowe (tzw. *partia sojusznicza*)

* Co ciekawe, nie istniało towarzystwo przyjaźni radziecko-polskiej w ZSRR.

Źródło: oprac. W. Jakubowski.

Społeczeństwo – pozornie – akceptowało narzucony system, uczestniczyło w wyborach, które faktycznie były zatwierdzaniem list (w demokracji socjalistycznej: funkcja legitymizacyjna; w demokracji liberalnej: funkcja elekcyjna). Niejednokrotnie dawało jednak wyraz swojego niezadowolenia społecznego. Miało to miejsce w roku 1968, gdy głównie studenci protestowali przeciwko ograniczeniom w sferze nauki i kultury. Jednak wydarzenia te służyły przede wszystkim do rozład i zmian w strukturze władzy. W roku 1970 i 1976 robotnicy protestowali przeciw podwyżkom cen żywności podstawowych artykułów spożywczych. Jednak owe wystąpienia społeczne nie doprowadziły do zasadniczych zmian i przewartościowań w systemie politycznym.

Odmienne odnoszono się do życia wewnętrznego, prywatnego. Tu często rządziły reguły i wzorce kultury politycznej znane z przeszłości. Polegały one na tym, że „urzeczywistnienie kolektywizmu szerzonego przez oficjalne struktury partii i państwa napotykało faktyczną barierę w postaci układów osobistych, koneksji i skomplikowanego splotu zależności nieformalnych”³¹. Ludzie budowali własny, odmienny od narzuconego, wzorec świata wartości. U wielu osób poczęły jednak występować upadek wiary we własne możliwości oraz osłabienie poczucia odpowiedzialności osobistej i zbiorowej za własne państwo³². Rządzących traktowano jako coś obcego i narzuconego.

3.2. Załączki działalności opozycyjnej

Dysfunkcje systemu monocentrycznego skutkowały powstawaniem zrębów opozycji, które burzyły model władzy partii marksistowsko-leninowskiej. Przejawów jego postępującej dekonstrukcji można również dopatrywać się w działaniach Kościoła, z inspiracji którego powstawały niezależne organizacje, kluby i stowarzyszenia. Miejsca te stawały się kuźnią niezależnych myśli i poglądów. Pierwszą znaczącą niezależną organizacją, skupiającą działaczy opozycyjnych i grono intelektualistów, był powstały 23 września 1976 roku Komitet Obrony Robotników (KOR). Powodem aktywności stały się wydarzenia z czerwca tego roku w Radomiu i Ursusie oraz represje, które spotkały robotników protestujących przeciw zarządzonej podwyżce cen żywności. Ogłoszony *Apel* wzywał do niesienia pomocy prawnej, finansowej, lekarskiej, zbierania informacji o represjach oraz ich publikowania. Powstanie grupy dało początek uaktywnieniu się innych form opozycyjnych. W 1977 roku rozpoczął funkcjonowanie Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela (ROPCiO), a dwa lata później Ruch Młodej Polski (RMP) i Konfederacja Polski Niepodległej (KPN). Dotychczas tłumione i niezauważalne działania

³¹ Tamże, s. 171.

³² A. Błaszczuk, dz. cyt., s. 31.

przeciwników politycznych przyjęły formę organizacyjną. Był to wyraz odradzania się społeczeństwa aktywnego, pragnącego wpływać na losy państwa, nie w ramach narzuconych organizacji, ale w sposób oddolny i niezależny. Rodzenie się ruchów konstatujących to faktyczna niezgoda z ówczesnym systemem i lansowanymi wartościami oraz tęsknota za modelem państwa pluralistycznego i demokratycznego.

Analizując powyższe zjawiska, można dojść do przekonania, że społeczeństwo nie poddało się wzorom kultury politycznej podporządkowania charakterystycznej dla reżimu autorytarnego. Powstające oazy wolnych działań politycznych lansowały model kultury uczestnictwa. Patrząc z tej perspektywy, należałoby ocenić kulturę polityczną w ten sam sposób jak w schyłkowym okresie II Rzeczypospolitej, czyli jako model podporządkowano-uczestniczący.

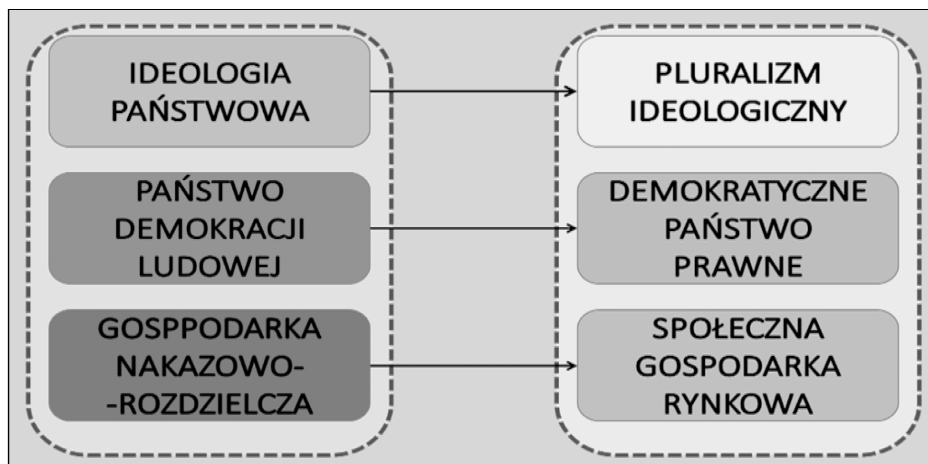
3.3. Ostatnie lata PRL

Najbardziej interesujące z punktu widzenia zachowań i postaw politycznych było powstanie Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” w sierpniu 1980 roku. Skupił on w swoich szeregach blisko dziesięć milionów członków i sympatyków. Wyrażał poglądy społeczeństwa niezadowolonego z dotychczasowej polityki i osiągnięć systemu. Fenomenem była ochota i radość działania w wolnym i niezależnym podmiocie politycznym. Członkowie „Solidarności” czuli się współodpowiedzialni za wydarzenia w kraju i za losy swojej ojczyzny. Z biernych obserwatorów życia publicznego stawali się aktywnymi uczestnikami gry politycznej. Ów entuzjazm i zapał działań politycznych został zahamowany wraz z wprowadzeniem stanu wojennego w dniu 13.12.1981 roku.

Delegalizacja „Solidarności”, internowanie członków opozycji zmusiło do podjęcia działań w podziemiu. Można jednak zauważyć, że z biegiem lat owa forma aktywności politycznej poczęła być mało efektywna. Wśród postaw społecznych pojawiły się – a było ich wiele – zachowania i reakcje wycofania (eskapizm), nazywane *emigracją wewnętrzną*. Spora część społeczeństwa świadomie stroniła od podejmowania jakiegokolwiek aktywności politycznej, zamykając się w kręgu rodziny i najbliższych. Pojawiły się twierdzenia o braku możliwości wpływania na politykę i zdarzenia w Polsce. Faktycznie społeczeństwo żyło swoim życiem, obok oficjalnego systemu politycznego. Obrazuje to typ kultury politycznej modelu zaściankowego, z jednym zastrzeżeniem, że podmioty były świadome swoich poczynań i działań. Równocześnie w latach osiemdziesiątych – jak i przez cały okres PRL – mieliśmy część społeczeństwa, która aktywnie włączyła się w budowę systemu (typ uczestniczący). Członkowie PZPR traktowali partię jako wyrazicielkę ogólnonarodowych interesów i faktyczne miejsce realizacji działań politycznych.

Jak wynika z powyższego, między rządzącymi a rządzonymi istniały spór i niezgoda. Brak akceptacji społecznej dla władzy potwierdziło m.in. referendum z listopada 1987 roku. Wówczas opozycja wezwała do bojkotu głosowania. Wyniki oficjalne mówiły o frekwencji na poziomie 67%, źródła niezależne informowały zaś o 40-50%. Społeczeństwo negatywnie odpowiedziało na zaproponowane pytania dotyczące reformy systemu gospodarczego i drogi do demokratyzacji. Faktycznie nie było spójności między tym, co państwowe, a tym, co społeczne. Istniał rozdzźwięk między władzą a społeczeństwem.

Wymiary przemian systemowych po 1989 roku



Źródło: oprac. W. Jakubowski.

Wybory z 4.06.1989 roku były początkiem końca systemu. Choć zwycięstwo strony solidarnościowej było niekwestionowane, to zaskakująco niska była frekwencja wyborcza. Osiągnęła zaledwie poziom 62% uprawnionych do głosowania. Mogło to świadczyć o braku zaufania do podejmujących decyzje polityczne (tendencja okazała się trwała). Potwierdzało też pogląd o niedostatecznym kształceniu postaw aktywnego uczestnictwa. Wybory w 1989 roku były rodzajem sondażu: *przeciw* czy *za* systemem. Nie lansowały programów wyborczych ani idei politycznych. W głosowaniu wzięli udział głównie ci, którzy nie zgadzali się z ówczesną sytuacją polityczną. Co gorsze, kolejne wybory – już w wolnej Polsce – ukazały coraz większą apatię społeczną i niechęć do wszelkich instytucji politycznych. Konkluzje z lat PRL nie są optymistyczne. Mimo zauważalnego zapału i chęci podejmowania wyzwań, społeczeństwo utraciło faktycznie wiarę w możliwość wpływania na politykę.

II. Podziały socjopolityczne³³

Zasadniczymi podziałami socjopolitycznymi wykrystalizowanymi w państwach Europy Zachodniej są cztery podstawowe podziały, które stanowią główne osie konfliktów społecznych: podział socjoekonomiczny, podział religijny, podział kulturowo-etniczny oraz podział „centrum”-„peryferie”

Państwa Europy Środkowo-Wschodniej po II wojnie światowej znalazły się w radzieckiej strefie wpływów, stając się państwami niedemokratycznymi. Nie ujawniły się więc w nich klasyczne podziały socjopolityczne charakterystyczne dla demokracji zachodnich. Zmiana reżimów politycznych po 1989 roku skutkowałą pojawieniem się nowych różnicowań społeczno-politycznych. Jednak tylko częściowo korespondowały one z klasycznymi podziałami. Pojawianie się nowych podziałów było uwarunkowane procesami historycznymi oraz kulturowymi. Zależało także od specyfiki danego państwa.

W państwach postkomunistycznych podział socjoekonomiczny przejawiał się zwłaszcza w zróżnicowaniu pomiędzy zwolennikami zmian transformacyjnych, tymi którzy okazali się „wygranymi” w procesie przemian, a krytykami transformacji ekonomicznej, „przegranymi” – tymi którzy odczuli skutki m. in. bezrobocia oraz rozwarstwienia społeczeństwa. Istotną rolę w państwach bloku wschodniego odgrywało ponadto zróżnicowanie odnoszące się do oceny reżimów niedemokratycznych, funkcjonujących w II połowie XX wieku. Osie sporów dotyczyły tu kwestii konieczności likwidacji pozostałości po upadającym ustroju oraz sposobu rozliczenia osób związanych z aparatem państwowym poprzedniego reżimu.

Po upadku muru berlińskiego można mówić o następujących głównych podziałach istniejących w społeczeństwach postsocjalistycznych: zwolennicy zmiany systemu politycznego vs. zwolennicy starego reżimu; przegrani w wyniku przemian ekonomicznych vs. zwycięzcy transformacji i zwolennicy reform rynkowych; zwolennicy idei wolnościowych w polityce, społeczeństwie i gospodarce vs. zwolennicy autorytaryzmu i protekcjonizmu; kosmopolityzm vs. nacjonalizm; podział etniczny; rolnictwo-przemysł; państwo-Kościół; reformatorzy vs. antyreformatorzy³⁴.

³³ Wykorzystano wyniki badań prezentowanych w: M. Bojarowicz: *Podziały socjopolityczne w Polsce po 1989 roku* (w:) K.A. Wojtaszczyk, E.M. Marciniak, W. Jakubowski (red.): *Spółczesność i polityka*, t. III System rządów w Polsce. Tradycje i współczesność, Warszawa 2017.

³⁴ Por. H. Kitschelt, *Post-communist party systems: competition, representation, and inter-party cooperation*. New York 1999. W. Miller, S. White, P. Heywood, *Political Values Underlying Partisan Cleavages in Former Communist Countries*, „Electoral Studies” 1998, nr 2, s. 210; S. W. Rivera, *Historical Cleavages or Transition Mode? Influences on The Emerging Party Systems in Poland, Hungary and Czechoslovakia*. „Party Politics” 1992, nr 2, s. 179.

Zmiany społeczno-polityczne zapoczątkowane w 1989 roku skutkowały pojawieniem się nowych sporów i konfliktów w społeczeństwie, z których część stała się podstawą współczesnej osi podziałów socjopolitycznych. Podziały te wynikały z uwarunkowań historycznych, specyfiki systemu społeczno-politycznego Polski oraz nowych wyzwań cywilizacyjnych, które pojawiły się po upadku bloku wschodniego.

1. Podział postkomunistyczny

Za dominujący podział socjopolityczny w Polsce po 1989 roku uznaje się tzw. *podział postkomunistyczny*. Mirosława Grabowska³⁵, która wprowadziła to pojęcie do nauki, stwierdziła że jego źródła mają silne ukorzenie w poprzednim reżimie. Analogicznie bowiem do ważnych wydarzeń kształtujących klasyczne podziały, można mówić o krytycznym wydarzeniu które wpłynęło na ukształtowanie się podziałów w Polsce³⁶. Za takie uznała funkcjonowanie komunizmu w Polsce³⁷.

Podstawę podziału postkomunistycznego stanowiło kilka zasadniczych kwestii różnicujących:

- stosunek do oceny okresu Polski Ludowej (w tej osi mieścił się także spór dotyczący oceny wprowadzenia stanu wojennego w Polsce w 1981 roku);
 - jedną stronę stanowili zdecydowani krytycy poprzedniego reżimu, uznający państwo funkcjonujące w latach 1944–1989 jako niesuwerenne i opresyjne;
 - drugą stronę stanowili ci, którzy pozytywnie oceniali okres tzw. „Polski Ludowej” i jej osiągnięcia;
- stosunek do rozliczenia osób związanych z poprzednim reżimem;
 - ścierali się tu ze sobą przeciwnicy i zwolennicy dekomunizacji oraz lustracji;
 - dekomunizacja miała polegać na likwidacji pozostałości instytucjonalnych poprzedniego reżimu. Lustracja oznaczała dążenie do rozliczenia

³⁵ Mirosława Helena Grabowska (ur. 1949) – polska socjolog, dyrektor Centrum Badania Opinii Społecznej.

³⁶ M. Grabowska, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Warszawa 2004.

³⁷ „Komunizm” to umowne i nieprecyzyjne (jednak powszechnie używane) określenie reżimu politycznego, funkcjonującego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej po II wojnie światowej. Jest on określaný jako „komunistyczny”, chociaż jako bardziej poprawnego należałoby użyć terminu „system realnego socjalizmu”, ponieważ jego założenia programowe oraz praktyka polityczna znacząco odbiegały od koncepcji ideologicznej Karola Marksa i Fryderyka Engelsa (komunizmu marksowskiego). Według koncepcji M. Grabowskiej okres Polski Ludowej (lata 1944–1989) w znaczący sposób wpłynął na kształt podziałów w demokratycznej Polsce. Zmiana reżimu politycznego w 1989 roku nie wyparły podstaw „komunizmu” nadal obecnych w instytucjach, ludziach i postawach.

osób, które tworzyły aparat rządzący i administracyjny Polski Ludowej (prawnego wykluczenia byłych tajnych współpracowników aparatu bezpieczeństwa z życia publicznego).

* * *

Stosunek do przeszłości oraz do rozliczenia grup i osób powiązanych z dawnym reżimem wyznaczał po 1989 roku pole ostrego konfliktu politycznego. Społeczeństwo podzieliło się w ocenie okresu tzw. „Polski Ludowej”. Badania opinii publicznej w Polsce dowodziły, że liczba zwolenników i przeciwników lustracji jest do siebie zbliżona. Stosunek do rozliczenia przeszłości podzielił także partie i ugrupowania polityczne.

W początkowym okresie transformacji wyraźnie zarysowały się zatem dwa bieguny polityczne – postsolidarnościowy i postkomunistyczny.

- *Stronę postkomunistyczną* reprezentowały formacje wywodzące się z Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Ta strona sporu zdominowana została przez Sojusz Lewicy Demokratycznej, początkowo funkcjonujący jako szeroka koalicja formacji lewicowych, w 1999 roku przekształcony w partię polityczną.
- *Stronę postsolidarnościową* reprezentował szereg zróżnicowanych ugrupowań o charakterze liberalnym, konserwatywnym i narodowo-katolickim. Rozbicie obozu postsolidarnościowego oraz brak zdolności koncyliacyjnych wpływały na jego fragmentaryzację.

Na początku transformacji ustrojowej, zgodnie z ideą porozumienia narodowego, ustaloną podczas obrad „Okrągłego Stołu” nie dyskutowano o konieczności rozliczenia okresu PRL. Także tzw. polityka „grubej kreski”³⁸ została odebrana jako sygnał ze strony obozu postsolidarnościowego świadczący o braku dążeń do radykalnego rozliczenia okresu PRL.

Pierwsze hasła dekomunizacyjno-lustracyjne pojawiły się w okresie tzw. wojny na górze. W 1990 roku w wyborach prezydenckich w Polsce przeciwko sobie stanęli liderzy „Solidarności” – jej przewodniczący Lech Wałęsa oraz jeden z jego głównych doradców (pełniący wówczas funkcję premiera) – Tadeusz Mazowiecki.

Obóz związany z Lechem Wałęsą domagał się przyspieszenia zmian transformacyjnych, przeprowadzenia wolnych wyborów parlamentarnych, odejścia od ustaleń Okrągłego Stołu oraz wcielenia w życie dekomunizacji i lustracji. Zwolennicy L. Wałęsy zarzucali T. Mazowieckiemu powolność w zmianach oraz utrwalanie postkomunistycznej nomenklatury. Środowisko to utworzyło partię Porozumienie Centrum, w swoim programie odwołujące się do idei lustracji i dekomunizacji. Obóz T. Mazowieckiego

³⁸ T. Mazowiecki politykę „grubej kreski” rozumiał jako odcięcie się od komunistycznej przeszłości i rozpoczęcie budowy nowej III Rzeczypospolitej.

optował za dotychczasowym kierunkiem reform społeczno-politycznych, dalszą realizacją planu Balcerowicza i dotrzymaniem porozumień okrągłostołowych.

Podział postkomunistyczny przejawiał się przede wszystkim w rywalizacji pomiędzy ugrupowaniem wywodzącym swoje korzenie z poprzedniego reżimu a partiami postsolidarnościowymi, powstałymi w wyniku podziałów w ruchu „Solidarność”. SLD to formacja działająca początkowo jako koalicja szeregu ugrupowań i organizacji lewicowych, która zdominowała lewą stronę polskiej sceny politycznej. W latach 1993–1997 oraz 2001–2005 była ugrupowaniem inicjującym koalicje rządzące. Fragmentaryzacja prawej strony sceny politycznej, niezadowolenie z efektów transformacji ustrojowej wywindowało SLD do pozycji lidera wśród polskich partii politycznych. SLD wpisywało się w osie podziału postkomunistycznego pozytywnie odnosząc się do okresu tzw. „Polski Ludowej”, odrzucając idee dekomunizacji i lustracji. SLD jako partia socjaldemokratyczna opowiadała się za koncepcją państwa świeckiego, domagając się zmniejszenia roli Kościoła w życiu politycznym. Konsekwentnie przeciwstawiała się koncepcjom zaostrzenia prawa aborcyjnego w Polsce. Trzeba jednak przyznać, że SLD starało się nie prowadzić z Kościołem wojny ideologicznej. Wynikało to z genezy tej partii, ze względu na korzenie postkomunistyczne obawiała się ona porównań do represji PZPR wobec Kościoła katolickiego w okresie PRL.

Poza konfliktami zakorzenionymi w okresie tzw. „Polski Ludowej” w okresie transformacji ustrojowej pojawiły się nowe zróżnicowania, wynikające ze zmian zachodzących w społeczeństwie. Przemiany demokratyzacyjne wpłynęły na otwarcie społeczeństwa, przeniknięcie z państw Europy Zachodniej idei do dotychczas izolowanego społeczeństwa.

2. Podział socjoekonomiczny

Odejście od modelu gospodarki centralnie planowanej w kierunku systemu wolnorynkowego uaktywniło podział socjoekonomiczny. Wprowadzenie zasad rynkowych, poza efektami pozytywnymi, wywołało także skutki negatywne, m.in. wzrost cen, spadek płac realnych, pogorszenie warunków życia niektórych grup społecznych. Poważnym problemem, który pojawił się po 1989 roku było bezrobocie powodujące utratę poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji. Szczególnie dotkliwa była likwidacja miejsc pracy związana z zamykaniem dużych przedsiębiorstw przemysłowych oraz Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR)³⁹. Wywoływało to napięcia i powodowało wzrost

³⁹ Państwowe gospodarstwa rolne (PGR) zostały utworzone 12 lutego 1949 roku z Państwowych Nieruchomości Ziemskich, Państwowych Zakładów Hodowli Koni i Państwowych Zakładów Hodowli Roślin. W 1989 roku PGR gospodarowały na ok. 17,8% ogólnej powierzchni ziemi rolnej w Polsce.

konfliktów społecznych. Niedogodności transformacji gospodarczej wpisały się w klasyczny podział socjoekonomiczny.

Na początku lat 90. XX wieku ta strona podziału została zagospodarowana przez partie i ugrupowania wywodzące się z poprzedniego systemu, które określono jako postkomunistyczne. Retoryka SLD odwoływała się do ideałów nowoczesnej socjaldemokracji, ale grupy niezadowolonych widziały raczej w tej partii możliwość powrotu do bezpieczeństwa socjalnego z okresu PRL-u. Umożliwiło to temu ugrupowaniu utworzenie koalicji rządzącej w 1993 roku. Po zdobyciu władzy SLD ewoluował jednak zdecydowanie w kierunku gospodarki wolnorynkowej. W okresie pierwszych rządów postkomunistycznych nie było to jeszcze eksponowane, ale w kadencji 2001–2005 przesunięcie akcentów w kierunku liberalizmu, przy jednoczesnym braku propozycji etatystycznych było widoczne.

Następstwem skutków zmian ekonomicznych było wykształcenie się dwóch zasadniczych stron konfliktu. Pierwszą stanowili akceptujący efekty gospodarki wolnorynkowej, którzy zyskali podczas transformacji ekonomicznej. Do drugiej grupy należy zaliczyć niezadowolonych z transformacji, którzy stracili w wyniku gwałtownych przemian ekonomicznych. Do tej grupy społecznej od drugiej połowy lat 90. XX wieku odwoływała się Samoobrona RP, której sztandarową ideą, ale także symbolem niezadowolenia z efektów transformacji gospodarczej było hasło: „Balcerowicz musi odejść”. Narrację tę podtrzymywały także postsolidarnościowe partie prawicowe, w wymiarze ekonomicznym odwołując się do koncepcji etatystycznych.

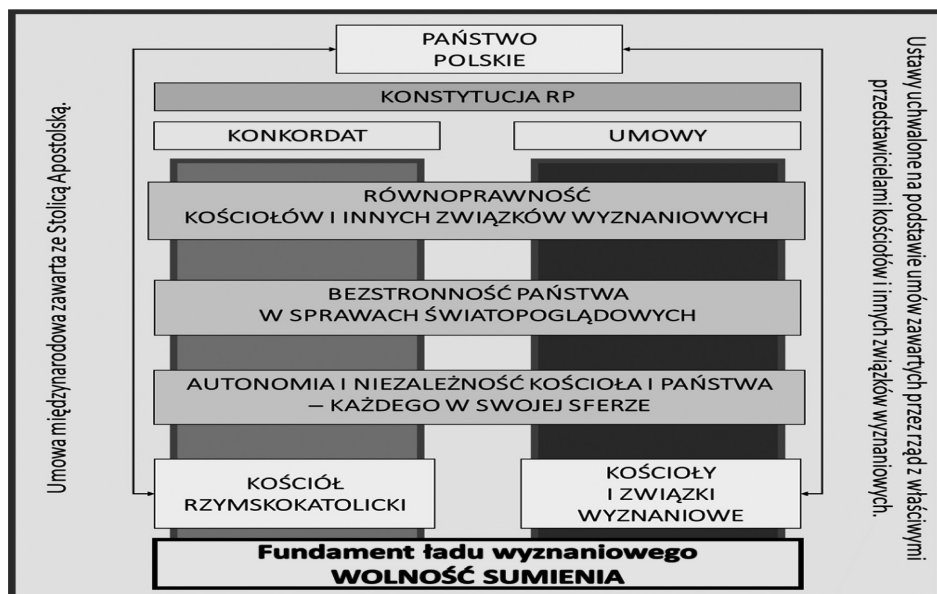
3. Podział religijny

Istotnym problemem, który ujawnił się po 1989 roku był także podział religijny. Jego specyfika wynikała z uwarunkowań historycznych. Kościół katolicki w Polsce odgrywał istotną rolę w zachowywaniu polskości w okresie zaborów. Stąd też charakterystyczne było łączenie wątków narodowych z katolickimi widoczne w II Rzeczypospolitej. Kontynuację tej tradycji można było zaobserwować w okresie III Rzeczypospolitej.

Osie podziału religijnego we współczesnej Polsce:

- stosunek do roli i miejsca Kościoła w życiu społeczno-politycznym,
- stosunek do aborcji,
- stosunek do *in vitro*,
- stosunek do nauczania religii w szkołach
- odniesienie do kwestii możliwości legalizacji związków osób tej samej płci.

Ład wyznaniowy we współczesnej Polsce



Źródło: W. Jakubowski, M. Włodarczyk.

3.1. Spór polityczny

Podział religijny dotyczył przede wszystkim roli i miejsca Kościoła katolickiego w życiu politycznym. Kościół od początku przemian ustrojowych aspirował do roli aktywnego uczestnika życia politycznego. Wynikało to z jednoznacznego popierania opozycji przez Kościół katolicki w okresie realnego socjalizmu. Zaangażowanie polityczne Kościoła miało być kontynuacją wcześniejszej aktywności politycznej. Taką rolę Kościoła instytucjonalnego widziały przede wszystkim partie o charakterze narodowo-katolickim. W latach 90. XX wieku wątki te podejmowało przede wszystkim Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe odgrywające istotną rolę na scenie politycznej współtworząc rządy Jana K. Bieleckiego, Jana Olszewskiego, Hanny Suchockiej oraz Jerzego Buzka.

Przed wyborami parlamentarnymi w 1991 roku ZChN było inicjatorem powołania Wyborczej Akcji Katolickiej, grupującej ugrupowania o charakterze katolickim. Wymiar aksjologiczny uwidaczniał się już w samej nazwie koalicji. Formacja postulowała zapewnienie Kościołowi katolickiemu należytego miejsca w życiu publicznym, domagała się prowadzenia polityki prorodzinnej oraz przyjęcia ustawy antyaborcyjnej. Związki z katolicyzmem eksponowało także, reprezentujące nurt prawicy chłopskiej, Porozumienie Ludowe.

W kolejnych wyborach parlamentarnych w 1993 roku ZChN utworzyło koalicję wyborczą z Partią Konserwatywną, Stronnictwem Ludowo-Chrześcijańskim oraz Partią Chrześcijańskich Demokratów pod nazwą Katolicki Komitet Wyborczy „Ojczyzna”. W kampanii wyborczej koalicja postulowała unormowanie stosunków z Kościołem katolickim przez konkordat i usankcjonowanie obecności religii w szkołach.

ZChN stanowiło narodowo-katolickie skrzydło powstałej w 1996 roku koalicji Akcja Wyborcza „Solidarność”. Pozycja ZChN uległa znacznemu osłabieniu wskutek działalności w niejednorodnej, eklektycznej AWS. Duża część członków ZChN w 2001 roku utworzyła Przymierze Prawicy, które przyłączyło się do nowo powstałej partii – Prawo i Sprawiedliwość, będącej inicjatywą liderów istniejącego wcześniej PC – Jarosława i Lecha Kaczyńskich.

W latach 2001–2006 rolę głównej partii o charakterze narodowo-katolickim przejęła Liga Polskich Rodzin. Partia powstała w wyniku zjednoczenia środowisk narodowo-katolickich oraz narodowych, które do 2001 roku były sfragmentaryzowane. W 2001 roku osiągnęła bardzo dobry wynik wyborczy, obsadzając 32 mandaty poselskie. Rezultat wyborczy powodowany był m.in. poparciem katolickiej rozgłośni radiowej Radio Maryja.

Nieudana koalicja LPR z PiS oraz Samoobroną w latach 2006–2007 doprowadziła do zanku tej partii, w wyniku przejścia jej elektoratu przez Prawo i Sprawiedliwość. Formacja ta – w wyniku ewolucji programowej – przeszła z pozycji tradycjonalistycznych, konserwatywnych w stronę ugrupowania narodowo-katolickiego stając się politycznym rzecznikiem Kościoła katolickiego. Na taki stan rzeczy wpłynęła przeszłość polityczna części polityków PiS, którzy wcześniej przynależeli do ZChN, a w PiS znaleźli się poprzez Przymierze Prawicy (które po klęsce AWS początkowo działało samodzielnie, by ostatecznie połączyć się z PiS). W latach 2006–2017 następowało coraz bardziej wyraźne zbliżenie PiS ze środowiskiem Radia Maryja i Telewizji Trwam.

3.2. Spór światopoglądowy

Istotne osie sporu religijnego, poza miejscem Kościoła instytucjonalnego w życiu politycznym, to spory dotyczące aborcji oraz *in vitro*.

a) Aborcja

W początkowym okresie zmiany politycznej pojawiła się w debacie publicznej kwestia dopuszczalności aborcji. Obowiązująca ustawa z 1956 roku była krytykowana przez środowiska katolickie za nadmierny liberalizm w sprawie przerywania ciąży. Dlatego już w 1989 roku podjęto prace nad ustawą antyaborcyjną. Zakończyły się one opracowaniem w 1990

roku projektu senackiego, który przewidywał zakaz aborcji z wyjątkiem przypadków, gdy ciąża zagrażała życiu matki bądź też była wynikiem przestępstwa. Ostatecznie Sejm kontraktowy zdecydował o przeprowadzeniu konsultacji społecznych, co w konsekwencji doprowadziło do odroczenia prac nad ustawą, ale jednocześnie rozpoczęło burzliwą debatę w mediach. Dochodziło także do licznych manifestacji oraz pikiet zwolenników i przeciwników aborcji.

Spór dotyczący aborcji nie przebiegał wzdłuż tych samych osi, co podział postkomunistyczny. Było to widoczne w koncepcji referendum, która pojawiła się w Sejmie I kadencji. Projekt referendum był popierany przez postkomunistyczne Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz Polskie Stronnictwo Ludowe, a także przez postsolidarnościowe partie o charakterze liberalnym – Unię Demokratyczną oraz Kongres Liberalno-Demokratyczny. Idea referendum została odrzucona w Sejmie głosami postsolidarnościowych partii, należących do nurtu tradycjonalistycznego: Porozumienia Centrum, Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, Chrześcijańskiej Demokracji, Konfederacji Polski Niepodległej, Porozumienia Ludowego, „Solidarności”, Ruchu dla Rzeczypospolitej oraz Konwencji Polskiej w styczniu 1993 roku.

Dążenia do ograniczenia aborcji z jednej strony i liberalizacji jej przepisów z drugiej, doprowadziły do osiągnięcia kompromisu, poprzez przegłosowanie w 1993 roku ustawy dopuszczającej przeprowadzanie aborcji w trzech przypadkach:

- zagrożenia życia lub poważnego zagrożenia zdrowia matki,
- kiedy badania prenatalne wykażą ciężkie i nieodwracalne uszkodzenie płodu,
- kiedy ciąża jest wynikiem gwałtu lub kazirodztwa.

Zaproponowane rozwiązanie nie zadowoliło żadnej ze stron sporu. Już w 1996 roku – w okresie rządów lewicy – próbowano zliberalizować przepisy aborcyjne uchwalając możliwość przerwania ciąży ze względów społecznych, co zakwestionował Trybunał Konstytucyjny. W 2006 roku zaś tradycjonalistyczna część PiS domagała się wpisania zapisów o ochronie życia poczętego do Konstytucji RP, natomiast w 2016 roku podjęto kolejną próbę zaostrożenia przepisów ustawy z 1993 roku.

W sporze dotyczącym aborcji zarysowały się dwa zasadnicze stanowiska:

- *pro choice* – środowiska dążące do „liberalizacji” prawa aborcyjnego, opowiadające się za prawem kobiet do decydowania o aborcji. Za podstawę wyboru uznają katalog podstawowych praw człowieka, w tym prawo do decydowania o życiu osobistym. Odwołują się do idei świeckości państwa, przeciwstawiają się narzucaniu zasad moralnych wypływających z systemów religijnych;

- *pro life* – nurt zakładający bezwarunkową ochronę życia od chwili poczęcia aż do naturalnej śmierci, dążący do zmiany ustawodawstwa umożliwiającego dokonywanie aborcji.

b) „In vitro”

Jedną z osi podziału religijnego stał się problem dopuszczalności zapłodnienia pozaustrojowego. Spór dotyczący *in vitro* – w wielu aspektach – przypomina kontrowersje wokół zagadnienia aborcji.

Można wyróżnić trzy zasadnicze stanowiska w tej materii:

- dążenie do całkowitego zakazania tej metody, uznając że degradacja „niewykorzystanych” zarodków jest niezgodna z prawem naturalnym;
- dopuszczenie metody *in vitro* tylko w wyjątkowych sytuacjach oraz wprowadzenie zakazu niszczenia zarodków istniejących;
- wprowadzenie powszechnego dostępu do metody *in vitro*, brak ograniczeń w możliwości tworzenia „nadliczbowych” zarodków oraz dopuszczalność ich zamrażania.

Reprezentantami dwóch pierwszych stanowisk były tradycjonalistyczne partie prawicowe. Za szerokim dostępem do metody i nieograniczoną możliwością tworzenia zarodków opowiadały się formacje lewicowe.

Część środowisk prawicowych, związanych z Kościołem katolickim dążyła do ustawowego zakazu *in vitro* oraz zmian w Kodeksie Karnym wprowadzających kary pozbawienia wolności za dokonywanie zabiegów *in vitro*. Przykładem pierwszego stanowiska był projekt ustawy przygotowany przez komitet *Contra in vitro*, a złożony przez część posłów PiS.

4. Podział „lewica” versus „prawica”

Klasycznym odwzorowaniem różnicowań społeczno-politycznych w społeczeństwach zachodnioeuropejskich jest dychotomia lewica prawica.

- Zestaw wyznaczników charakteryzujących lewicę obejmuje:
 - koncepcję państwa świeckiego, wolnego od wpływów religii oraz Kościoła instytucjonalnego;
 - egalitaryzm w wymiarze społecznym i ekonomicznym;
 - kosmopolityzm oraz odrzucenie tradycyjnych norm społecznych na rzecz rozszerzenia praw różnych grup społecznych.
- Dla prawicy najważniejsze są przede wszystkim następujące kwestie:
 - indywidualne prawa jednostki,
 - wolna przedsiębiorczość,
 - tradycja (zwłaszcza tradycyjna moralność, porządek społeczny).

W wielu sposobach desygnacji prawicy pojawia się ważny element: prawica uznaje deistyczną teorię pochodzenia człowieka. Cały porządek spo-

łączny jest według prawicy również pochodną tego uwarunkowania formacyjnego. Konsekwencją jest więc również zdecydowana obrona własności prywatnej, którą prawica uznaje za świętą i nienaruszalną. Charakterystyczne dla prawicy jest faworyzowanie hierarchii oraz podporządkowanie jednostki społeczeństwu.

W wymiarze ekonomicznym *prawica* opowiada się za leseferyzmem, w przeciwieństwie do *lewicy* optującej za interwencjonizmem państwa.

Na przełomie XX i XXI wieku doszło do głębokich zmian zachodzących w tożsamości ideowej lewicy i prawicy. Oblicze lewicy i prawicy zmieniło się znacząco w perspektywie ostatnich kilkunastu lat. Miejsce i rola obu nurtów ideologicznych we współczesnym świecie są zupełnie inne niż w przeszłości.

- *Prawicowy konserwatyzm* stał się bardziej radykalny, dąży do głębokich zmian związanych z potrzebą rozwoju kapitalizmu konkurencyjnego.
- *Lewicowy socjalizm* paradoksalnie stał się bardziej konserwatywny, dążąc do zachowania istniejącego *status quo*, którym jest zachowanie zdobyczy socjalnych państwa opiekuńczego⁴⁰.

Zauważalne stało się także zbliżenie klasycznych opcji ideologicznych: konserwatyizmu, liberalizmu i socjaldemokratyzmu. Polityka współczesnych partii politycznych to przede wszystkim pragmatyzm. Zjawisko to wynika z odejścia od modelu partii masowej, odwołującej się do koncepcji szerokiego członkostwa w kierunku *partii wyborczej* oraz partii typu *kartel*.

* * *

Rozróżnianie lewicy i prawicy w Polsce wymaga zastosowania łącznie trzech wymiarów⁴¹:

- politycznego (w tym wymiarze należy wziąć pod uwagę stosunek partii do reżimu politycznego, preferowany kształt systemu politycznego, wyznawany ideał demokracji, rolę i funkcję prawa w życiu społecznym, sposób postrzegania roli prawa i jego funkcji społecznej, preferowane wzorce koalicyjnych rozstrzygnięć);
- ekonomicznego (stosunek partii do ustroju gospodarczego, programy gospodarcze);
- aksjologicznego (stosunek partii do tradycyjnych wartości, sposób odwoływania się do kategorii *naród* i *społeczeństwo obywatelskie*, stosunek do

⁴⁰ A. Giddens, *Poza lewicą i prawicą*, Poznań 1994, s. 10.

⁴¹ Por. R. Herbut, *Systemy partyjne krajów Europy Centralnej i Wschodniej oraz wzorce rywalizacji politycznej*, (w:) *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1998, s. 143. K.A. Wojtaszczyk, *Partie i ugrupowania polityczne*, (w:) *Polski system polityczny w okresie transformacji*, red. R. Chruściak, T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, Warszawa 1995, s. 236.

relacji państwo-Kościół, stosunek do procesów integracyjnych w ramach wspólnoty międzynarodowej).

Funkcjonujące na polskiej scenie politycznej partie polityczne charakteryzowały się eklektycznymi programami. Postsolidarnościowe partie tradycyjalistyczne (PC, ZChN, PiS) oraz narodowo-katolickie (LPR) w wymiarze politycznym i aksjologicznym reprezentowały idee prawicowe, ale w problematyce gospodarczej optowały za rozwiązaniami bliższymi lewicy. Z kolei SLD w wymiarze politycznym i aksjologicznym reprezentował wartości lewicowe, natomiast polityka rządów tej partii znacznie odbiegała od rozwiązań etatystycznych.

Opierając się na powyższych kryteriach, uwzględniając polskie realia, Paweł Boski⁴² określił cztery typy partii:

- prawica ekonomiczna i tożsamościowa – partie łączące liberalny kapitalizm z konserwatyzmem w sferze tożsamościowej;
- prawica ekonomiczna i lewica tożsamościowa – partie te łączą idee kapitalizmu z zasadami świeckości i neutralności ideowej;
- lewica ekonomiczna i tożsamościowa – ta część spektrum politycznego obejmuje wszystkie postacie socjalizmu i socjaldemokracji;
- lewica ekonomiczna i prawica tożsamościowa – do tej grupy partii autor zalicza partie ludowe, populistyczne i związki zawodowe.

5. Stymulatory podziałów po 2005 roku

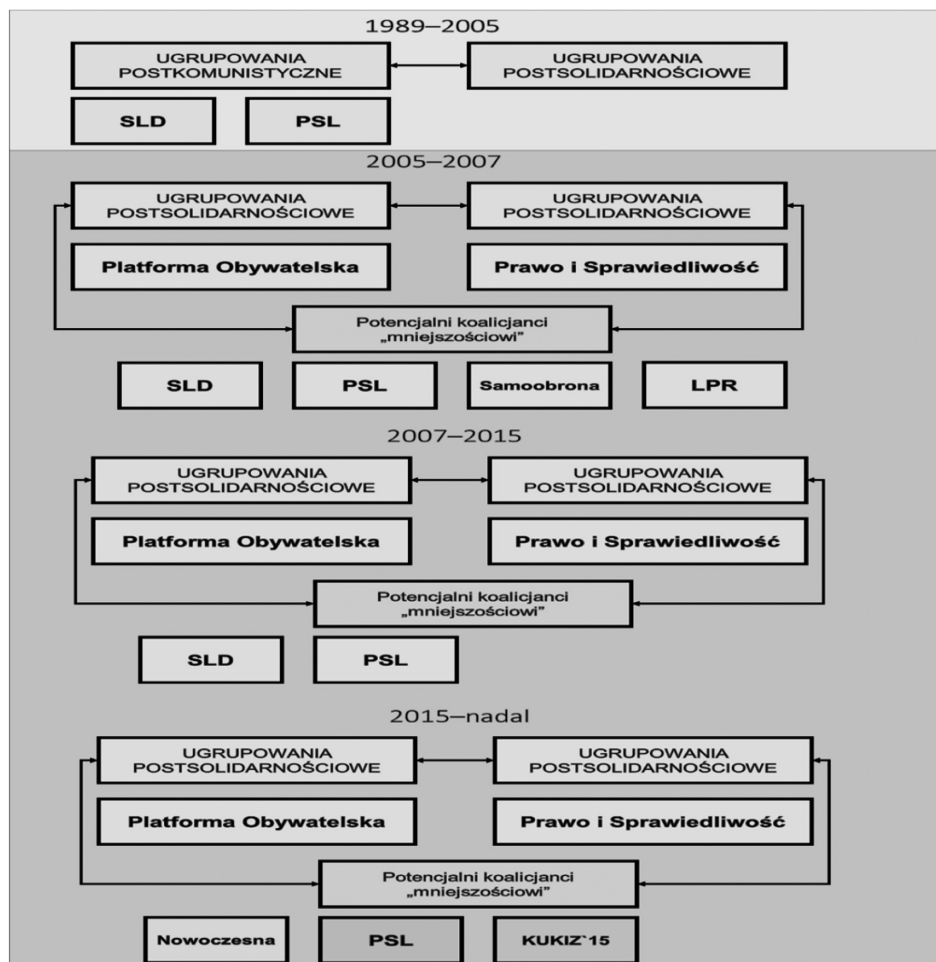
Do 2005 r. istotną rolę odgrywał podział postkomunistyczny, na poziomie systemu partyjnego odzwierciedlany poprzez polaryzację pomiędzy SLD a partiami postsolidarnościowymi.

Mogło się wydawać, że ta forma rywalizacji ulegnie zmianie po 2005 roku, kiedy to przewagę na scenie politycznej uzyskały ugrupowania mające takie same korzenie, określane jako tzw. postsolidarnościowe. Jednak nałożenie się terminów kampanii parlamentarnej i prezydenckiej w 2005 roku, w konsekwencji doprowadziło do konfliktu pomiędzy PO a PiS. Konflikt ten został wzmocniony po 2007 roku nieudaną kohabitacją pomiędzy wywodzącym się PiS prezydentem Lechem Kaczyńskim a premierem Donaldem Tuskiem (PO). Pogłębienie tego podziału nastąpiło w 2010 roku po katastrofie smoleńskiej. To tragiczne wydarzenie stało się stymulatorem istotnego, głębokiego podziału.

Jedną z zasadniczych przyczyn kształtowania się nowych osi podziałów w Polsce po roku 2005 było znaczne osłabienie pozycji głównej formacji lewicowej w Polsce – Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Upadek SLD nie

⁴² Paweł Boski – polski psycholog, kierownik Katedry Psychologii Międzykulturowej Wydział Psychologii Uniwersytetu SWPS w Warszawie.

Podziały polityczne po 2005 roku



Skróty:

LPR – Liga Polskich Rodzin

PSL – Polskie Stronnictwo Ludowe

SLD – Sojusz Lewicy Demokratycznej

Źródło: oprac. własne.

wynikał z wygaszenia dominującego podziału postkomunistycznego, a z bieżącej źle odgrywanej roli partii rządzącej. Relatywnie istotne poparcie społeczeństwa wpłynęło niekorzystnie na kondycję SLD, nastąpiło duże rozprężenie, skutkujące pojawieniem się wielu aspektów negatywnych w sposobie sprawowania władzy. W wyniku działalności dziennikarzy śledczych światło dzienne ujrzało wiele niewłaściwych działań polityków SLD oskarżanych o korupcję. (Proponuję wyrzucić to zdanie ze względu na powtórzenie) Okres rządów SLD-UP-PSL charakteryzował się ujawnieniem szeregu afer z udziałem

łem polityków lewicowych, które skutecznie nadwyrężyły zaufanie społeczeństwa do formacji lewicowych.

Badacze wskazują też na jeszcze jedną z przyczyn osłabienia podziału postkomunistycznego. Jest nią zmiana demograficzna, związana z wymianą kohort wiekowych. Grupy, których aktywność zawodowa przypadała na lata 80. XX wieku, odeszły na emeryturę. Natomiast dojrzałość osiągają grupy demograficzne, które okres poprzedniego reżimu znają tylko z przekazów. Należy jednak stwierdzić, że podział postkomunistyczny nie uległ całkowitemu wygaszeniu o czym świadczą nadal obecne w życiu politycznym kwestie dotyczące rozliczenia okresu Polski Ludowej.

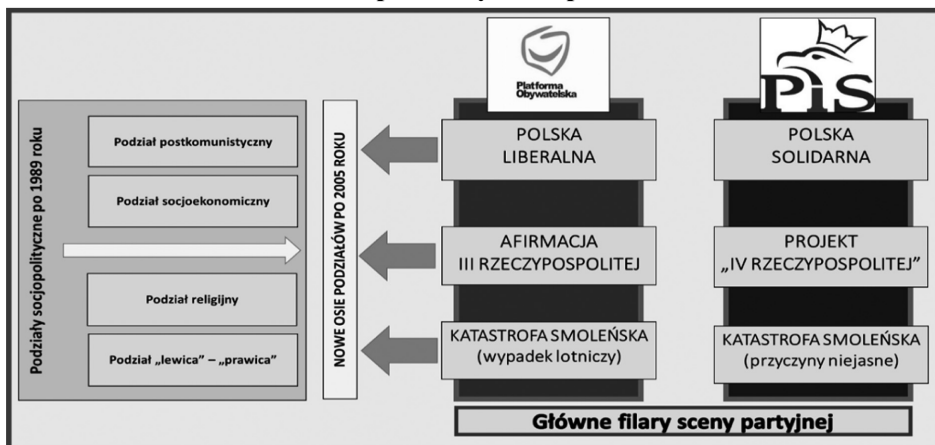
6. Nowe osie podziałów

Po 2005 roku mieliśmy do czynienia z pojawieniem się nowych osi podziału społeczno-politycznego. Należy do nich zaliczyć:

- zróżnicowanie „III RP”-„IV RP”;
- dychotomię „Polska solidarna”-„Polska liberalna”;
- podziały dotyczące katastrofy smoleńskiej.

Różnice te doprowadziły do znacznej polaryzacji, nie tylko sceny politycznej, ale także polskiego społeczeństwa. Ze względu na krótki okres funkcjonowania wymienionych wyżej zróżnicowań nie można mówić jeszcze o trwałych podziałach. Niewątpliwie jednak konflikty te stanowią ważne linie podziałów polskiego społeczeństwa i dlatego też należy o nich mówić w kontekście kształtowania się podziałów socjopolitycznych.

Model współczesnych osi podziałów



Skróty:

PiS – Prawo i Sprawiedliwość

Źródło: oprac. własne.

6.1. „Polska solidarna” versus „Polska liberalna”

Nową osią podziału stała antynomia „Polska solidarna”-„Polska liberalna”. W 2005 roku PiS użyło terminu „Polska solidarna” w odniesieniu do zwiększenia roli państwa w życiu ekonomicznym i konieczności likwidacji rozwarstwienia społecznego. Pojęcie „Polska solidarna” miało zdecydowanie lepszy wydźwięk niż pojęcie „Polska socjalna”. Kategoria „Polska solidarna” odwoływała się do działalności ruchu społecznego „Solidarność”. Ta oś podziału, chociaż wykreowana przez partie polityczne, jawi się jako realne zróżnicowanie. Z całą pewnością funkcjonowało ono już wcześniej, a wybory w 2005 roku były jedynie cezurą, w której zostało ono nazwane i zagospodarowane przez partie polityczne⁴³.

W latach 90. XX wieku podział ten obejmował konflikt pomiędzy zadowolonymi z przebiegu transformacji, których można określić jako wygranych a niezadowolonymi ze zmian, głównie w wymiarze ekonomicznym. Chociaż w ostatniej dekadzie XX wieku wyraźnie nie artykułowano tego zróżnicowania, to jednak można wyróżnić przejawy realnego funkcjonowania podziału. Przede wszystkim świadczyło o tym przesunięcie się wahadła wyborczego w lewo w 1993 roku, kiedy to wyborcy zaufali SLD. Partia ta odwoływała się do zmian w polityce ekonomicznej, zakładających zwiększenie osłon socjalnych, zapowiadając „autentyczną” politykę społeczną, walkę z bezrobociem oraz ograniczenie prywatyzacji, uznawanej za jeden z czynników wywołujących rozwarstwienie społeczeństwa. Niezadowolenie było także widoczne w relatywnie dużym poparciu dla partii Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej, konsekwentnie negującej zbyt liberalne rozwiązania transformacji. Elektorat ten po 2005 roku został zagospodarowany przez PiS.

Podział na Polskę solidarną i Polskę liberalną należy traktować jako nową odsłonę funkcjonującego w latach 1989–2005 podziału socjoekonomicznego.

6.2. „III Rzeczpospolita” versus IV Rzeczpospolita”

Jedną z nowych osi podziału stała się dychotomia „III Rzeczpospolita Polska”-„IV Rzeczpospolita Polska”. Państwo polskie po zmianie politycznej w 1989 roku zaczęło określać mianem „III Rzeczpospolitej”, jako kontynuacji II RP. Idea IV RP pojawiła się w latach 90. XX wieku jako totalna krytyka okresu III RP, która – zdaniem jej przeciwników – nie zdołała do końca uwolnić się ze spuścizny postkomunizmu.

Po 2005 roku znacząca przewaga dwóch formacji postsolidarnościowych (PO i PiS) na scenie politycznej, bazująca na negacji sposobu rządzenia uwikłanego w afery SLD, oznaczała także pojawienie się nowej idei – projektu

⁴³ M. Czeźnik, M. Kotnarowski, *Nowy wymiar politycznego współzawodnictwa: Polska solidarna versus Polska liberalna*. „Studia polityczne”, Vol. 27, s. 132.

IV RP. Koncepcja ta miała być alternatywą dla dotychczasowego sposobu sprawowania władzy i opierała się na założeniu, że III RP wyczerpała możliwości funkcjonowania i należy przeprowadzić proces odnowy moralnej instytucji państwa. Polityka „kontynuacji” ma oznaczać utrzymanie tendencji prowadzących do degradacji Polski do roli niewiele znaczącego państwa peryferyjnego. Przeciwnieństwem ma być budowa silnego państwa liczącego się w europejskiej grze politycznej. Kwestie te były szczególnie widoczne w programie partii Prawo i Sprawiedliwość.

Początkowo idea IV RP była wspólną koncepcją dwóch partii postsolidarnościowych – PO oraz PiS. Partie te, będąc w latach 2001–2005 w opozycji, przedstawiały się społeczeństwu jako *nowa jakość* na polskiej scenie politycznej. Obie zapowiadały naprawę systemu politycznego i odnowę moralną życia politycznego. Urzeczywistnieniem tych zamierzeń miała być wspólna koalicja rządząca. Nałożenie się kampanii parlamentarnej i prezydenckiej, rywalizacja liderów – Donalda Tuska i Lecha Kaczyńskiego – zakończyły współpracę obu partii.

Okres rządów PiS spowodował narastanie antagonizmu między liderami sceny partyjnej. Projekt IV RP był odtąd podtrzymywany tylko przez PiS. Niektórzy historycy i politolodzy mianem „IV RP” zaczęli określać okres rządów PiS (2005–2007).

Lata rządów PO (2007–2015), kiedy to zawiązano koalicję z postkomunistycznym PSL oraz sukcesywnie poszerzano bazę partyjną o polityków związanych wcześniej z SLD, spowodowało utożsamienie PO ze stroną akceptującą okres III RP. Badacze zauważają, że wyczerpanie się podziału postkomunistycznego doprowadziło do „poszerzenia” pasma postkomunistycznego o sympatyków III RP, zwolenników układu oraz przeciwników rozbudowywania polityki socjalnej państwa⁴⁴.

Konflikt pomiędzy PO i PiS dotyczył także oceny porozumień Okrągłego Stołu⁴⁵, pozytywnie ocenianych przez PO, a zdecydowanie negatywnie przez PiS, upatrując w wydarzeniach z 1989 roku źródeł patologii systemu społeczno-politycznego. Po zerwaniu współpracy z PiS, PO odwoływała się do spuścizny partii politycznych, z których się wywodzi część jej czołowych działaczy (Kongres Liberalno-Demokratyczny, Unia Wolności). Akceptowała porozumienia Okrągłego Stołu, pozytywnie odnosiła się do pierwszych lat transformacji ustrojowej. Doszło także do zbliżenia tej formacji z Lechem Wałęsą, krytykowanym przez PiS za nadmierną fraternizację z obozem PZPR

⁴⁴ J. Dzwonczyk, *Podziały socjopolityczne w Polsce po 1989 rok* (w:) *Dylematy polskiej transformacji*, red. Ł. Danel, J. Kornaś, Kraków 2012, s. 163.

⁴⁵ Rozmowy prowadzone w dniach od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 roku przez władze PRL (strona rządowo-koalicyjna) ze środowiskami społecznymi (strona solidarnościowo-opozycyjna) w obecności obserwatorów kościelnych.

w 1989 roku i oskarżanym o współpracę ze Służbą Bezpieczeństwa w latach 70. XX wieku.

6.3. Katastrofa smoleńska

Jednym z nowych stymulatorów podziału stała się tragedia z 10 kwietnia 2010 roku. „Podział smoleński” został zbudowany wokół kilku osi.

Początkowo katastrofa samolotu z polską delegacją na pokładzie wywołała naturalne dążenia do wspólnotowego przeżywania żałoby, pomimo dotychczasowych sporów i podziałów. Konflikt dotyczący katastrofy został „aktywowany” decyzją dotyczącą pochówku prezydenta L. Kaczyńskiego na Wawelu. Wywołała ona ostry, emocjonalny spór w społeczeństwie, jeszcze w czasie trwania żałoby narodowej.

Drugą osią jest stosunek do wyjaśnienia przyczyn katastrofy. Jedną stronę stanowią zwolennicy tezy o niewłaściwym sposobie prowadzenia śledztwa. Nie wykluczają oni, że przyczyną katastrofy mógł być zamach. Drugą stronę sporu stanowią ci, którzy twierdzą, że piloci lądowali w warunkach wykluczających bezpieczne sprowadzenie samolotu na ziemię. Mieli oni działać pod presją, bo odmowa lądowania zniweczyłaby symboliczną uroczystość w Katyniu, na której zależało prezydentowi Lechowi Kaczyńskiemu. Katastrofa smoleńska ich zdaniem była wypadkiem lotniczym.

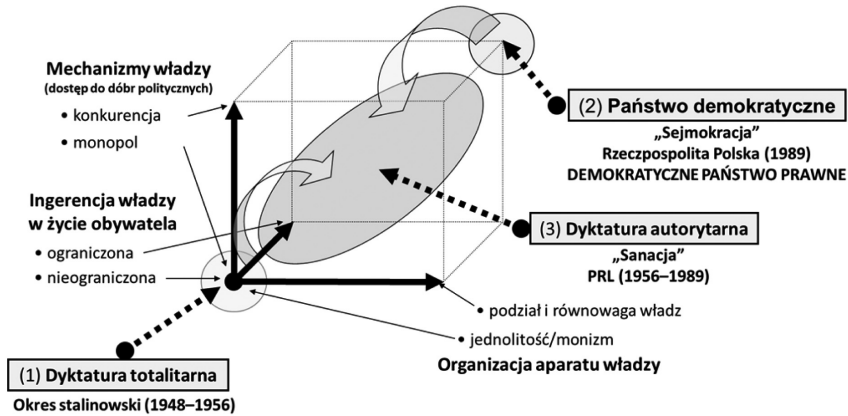
Kolejną osią „podziału smoleńskiego” był spór o krzyż, umieszczony przed pałacem prezydenckim w celu upamiętnienia ofiar katastrofy. Jedna strona sporu domagała się pozostawienia krzyża jako symbolu przeżywania żałoby narodowej. Druga strona uznawała wykorzystywanie krzyża, a także restaurowanie problematyki smoleńskiej, za upolitycznianie katastrofy i wykorzystywanie jej do bieżącej walki politycznej. Kontynuacją tego antagonizmu stały się „miesięcznice smoleńskie” i kontrowersje wokół budowy pomnika upamiętniającego to tragiczne wydarzenie.

* * *

W kontekście zaistniałych nowych osi podziału, zauważalna jest dysfunkcjonalność partii politycznych. Ich rolą powinno być „przełożenie” podziałów na system polityczny, partie powinny jednak także wpływać na ich łagodzenie. W działaniach dwóch najważniejszych partii w Polsce – PO i PiS – widać jednak wyraźne dążenie do wzmacniania polaryzacji, a tym samym do stabilizowania nowych osi podziału socjopolitycznego.

A N E K S

Wymiary procesu politycznego



Źródło: oprac. z wykorzystaniem: W.J. Patzelt, *BM „Politische Systeme“*.
Politikfeldanalyse, Technische Universität Dresden, Institut für Politikwissenschaft.

Koncepcje periodyzacji historii Polski XX wieku

Kryterium	Okresy historyczne
Aksjologia polityczna	<ul style="list-style-type: none"> • 1918–1935 państwo liberalnodemokratyczne; • 1935–1939 państwo elitarystyczne; <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 1944–1948/1949 podstawy państwa tzw. „demokracji ludowej”; • 1948/1949–1989 państwo klasowe (socjalistyczne);
Ustrój polityczno-prawny	<ul style="list-style-type: none"> • 1918–1919 provisorium ustrojowe (1919 – uchwalenie tzw. <i>małej konstytucji</i> przez Sejm Ustawodawczy); • 1919–1921 system parlamentarno-komitetowy; • 1921 (fakt. 1922)–1935 system parlamentarno-gabinetowy (1921 – „Konstytucja marcowa”, 1926 – nowela sierpniowa); • 1935–1939 system tzw. „demokracji cesarystycznej” (1935 – „Konstytucja kwietniowa”); <hr/> <p style="text-align: center;">Okres fikcji prawnej (<i>fictio iuris</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1944–1947 provisorium ustrojowe (1947 – uchwalenie tzw. <i>małej konstytucji</i> przez tzw. „Sejm Ustawodawczy”); • 1947–1952 okres obowiązywania małej konstytucji (1952 – uchwalenie Konstytucji PRL przez tzw. „Sejm Ustawodawczy”); • 1952–1989 okres PRL: rządy quasi-komitetowe – „dyktatura proletariatu” (1976 – nowela konstytucyjna wprowadzająca przepis o przewodniej roli PZPR); <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 1981–1989 nowele wprowadzające rozwiązania demokratyzujące system;
Zasada podziału versus zasada jednolitości władzy	<ul style="list-style-type: none"> • 1919–1921 jednolitość władzy (rządy zgromadzenia – Sejmu Ustawodawczego); • 1921–1935 trójpodział monteskiuszowski (zachwiany od 1926 roku); • 1935–1939 prezydencka koncentracja władzy; <hr/> <p style="text-align: center;">Okres fikcji prawnej (<i>fictio iuris</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1947–1952 fasadowy rozdział władz (I faza dyktatury proletariatu); • 1952–1989 jednolitość władzy – formuła leninowska (II faza dyktatury proletariatu); <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 1989–1992 jednolitość władzy – formuła liberalna;

Reżim polityczny	<ul style="list-style-type: none"> • 1918–1926 reżim demokratyczny; • 1926–1939 reżim autorytarny; <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 1944–1948 kształtowanie się podstaw państwa dyktatury proletariatu; • 1949–1956 reżim totalitarny; • 1956–1989 reżim autorytarny;
Ustrój głowy państwa	<ul style="list-style-type: none"> • 1918–1939 jednoosobowa głowa państwa (Tymczasowy Naczelnik Państwa, 1919 – Naczelnik Państwa, 1921 – Prezydent RP; 1935 – zmiana trybu wyboru); <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 1944–1952 jednoosobowa głowa państwa (Przewodniczący KRN, Prezydent KRN, od 1947 – Prezydent RP); • 1952–1989 kolegialna głowa państwa (Rada Państwa); • 1989 jednoosobowa głowa państwa (Prezydent PRL, po zmianie nazwy państwa – Prezydent RP);
Ustrój społeczno-gospodarczy	<ul style="list-style-type: none"> • 1918–1939 system gospodarki rynkowej z elementami interwencjonizmu państwowego; <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 1944–1949 budowa podstaw gospodarki planowej <ul style="list-style-type: none"> • 1944 – reforma rolna, • 1946 – nacjonalizacja przemysłu, banków i transportu, • 1949 – kolektywizacja rolnictwa, • 1949–1989 gospodarka nakazowo-rozdzielcza (gospodarka planowa, gospodarka centralnie sterowana);
Kryzysy społeczno-polityczne	<ul style="list-style-type: none"> • 1918–1919/21 budowa podstaw państwowości; • 1919–1926 okres przedmajowy – „sejmokracja” (1926 – przewrót majowy) • 1926–1939 okres pomajowy – „sanacja” (1926-1929 „konstytucja na stole, bat pod stołem”, 1929-Centrolew; 1930–1939 „bat na stole, konstytucja pod stołem”, 1935 – dekompozycja obozu sanacyjnego – kryzys elity władzy); <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 1944–1948 okres walki o władzę; konflikt w kierownictwie PZPR (1948 – kryzys w elicie władzy, odchylenie prawicowo-nacjonalistyczne); • 1948–1956 okres „błędów i wypaczeń” (1956 – wydarzenia poznańskie); • 1956–1970 socjalizm „siermiężny” W. Gomułki (1968 – wydarzenia marcowe; 1970 – wydarzenia grudniowe); • 1970–1980 dekada „gierkowska” zakończona kryzysem 1980 roku (1980 – wydarzenia sierpniowe, początek tzw. <i>odnowy</i>); • 1980–1981 okres I <i>Solidarności</i> (1981 – stan wojenny); • 1981–1989 erozja systemu;

Źródło: oprac. własne.

Jacek Wojnicki
Tomasz Słomka

System polityczny RP¹

Wstęp

Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku uroczyście deklaruje: *nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku.* (Konstytucja 1997) Powyższa proklamacja stanowi o nawiązaniu do tradycji ustrojowych z przeszłości państwa polskiego oraz zachowaniu ciągłości państwowości polskiej. Z okresu Pierwszej Rzeczypospolitej pod względem ustrojowym kultywowana jest tradycja demokracji szlacheckiej i kształtowania polskiego modelu parlamentaryzmu (od 1493 roku). Istotnym wydarzeniem ustrojowym była również pierwsza europejska konstytucja – Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 roku nawiązująca do ówczesnego światowego i europejskiego nurtu oświeceniowego (pisana pod wpływem rewolucji francuskiej i amerykańskiej). Konstytucja wprowadzała podział władzy wedle koncepcji Monteskiusza, na prawodawczą, wykonawczą i sędziowską, ustanawiała instrumenty odpowiedzialności gabinetu przez Sejmem w myśl koncepcji modelu parlamentarnego, formowała podstawy niezależności władzy sędziowskiej. Trzecim ważnym wątkiem w tradycji ustrojowej jest formowanie się polskiego modelu ustroju samorządu miejskiego - *Prawo o miastach królewskich* z kwietnia 1791 roku jako pierwsza polska ustawa samorządowa, nadająca prawa polityczne mieszczanom. (Ajnenkiel 2001; Kallas 2007)

Okres Drugiej Rzeczypospolitej (odrodzonej po 123 latach zaborów) nawiązywał pośrednio do wcześniejszych tradycji ustrojowych. Kształtowanie podstaw ustrojowych zostało oparte o ówczesne doświadczenia konstytucyjona-

¹ Autorem Wstępu i części dotyczącej systemu politycznego III RP jest prof. dr hab. Jacek Wojnicki, a fragmentu dotyczącego podstaw systemu politycznego Polski Ludowej, dr hab. Tomasz Słomka.

lizmu europejskiego – przede wszystkim Konstytucji Trzeciej Republiki Francuskiej z 1875 roku, ustanawiającej model republiki parlamentarno-gabinetowej. Konstytucja Marcowa z 1921 roku mieściła się w nurcie nowoczesnych rozwiązań ustrojowych, o czym świadczyły przyjęte zasady ustrojowe. Nawiązywały one do: 1/zasady suwerenności narodu, 2/zasady trójpodziału władzy, 3/szerokiego katalogu praw i wolności obywatelskich oraz 4/zasady decentralizacji władzy państwowej. W tym kontekście warto przypomnieć o nadaniu praw wyborczych kobietom w listopadzie 1918 roku, co czyniło rozwiązania polskie pionierskimi na Starym Kontynencie. Z kolei zasada decentralizacji wyznaczała zasadnicze miejsce w strukturach administracji państwowej dla samorządów lokalnych wzorowanych na rozwiązaniach europejskich (francuskich oraz niemieckich) oraz przy wykorzystaniu rodzimych tradycji, o których już wspomniano. (Garlicki 1983; Kallas 1990, Kaczmarek 2010)

Konstytucja Marcowa wprowadzała nowe instytucje polityczne, które zostały ukształtowane zgodnie z modelem parlamentarno-gabinetowym. Pozostano wiernym istnieniu Senatu jako izby parlamentarnej, formując model bikameralny: ustanawiano dwuizbowe Zgromadzenie Narodowe złożone z Sejmu jako izby pierwszej oraz Senatu jako izby drugiej (Izby refleksji). Do funkcji Sejmu należały kwestie ustawodawcze (dzielone w tym zakresie z Senatem) oraz kontrolne względem Rządu i administracji rządowej. Ustanawiano instytucję Prezydenta Rzeczypospolitej jako głowy państwa, wybieranej w sposób pośredni przez posłów i senatorów na 7 letnią kadencję (z prawem do jednorazowej reelekcji). Kompetencje głowy państwa zostały ułożone zgodnie z postrzeganiem Prezydenta jako arbitra i najwyższego przedstawiciela państwa. Wprowadzano nową organizację rządu oraz administracji państwowej – ustanawiano kolegiąlną Radę Ministrów na czele z Prezesem, powoływaną przez Prezydenta, działającą w porozumieniu z Sejmem. Zgodnie z kanonami modelu parlamentarnego funkcjonowanie rządu wymagało posiadania większości głosów w Sejmie. Posłowie sprawowali funkcje kontrolne względem Rady Ministrów, z prawem wniesienia wniosku o wotum nieufności włącznie. Wprowadzano również nowe instytucje ustrojowe w zakresie władzy sądowniczej z Sądem Najwyższym na czele, podkreślano jednocześnie kwestie niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów. Warto podkreślić ukształtowanie polskiego modelu sądownictwa administracyjnego, wzorowanego pośrednio na rozwiązaniach francuskich. Konstytucja ustanawiała Najwyższy Trybunał Administracyjny do rozstrzygania spraw z zakresu administracji państwowej, w tym samorządowej. (Mołdawa 2008, Kallas 1990, Garlicki 2014, Ajnenkiel 2001)

Rozwiązania samorządowe zostały odziedziczone po państwach zaborczych (Niemczech, Austrii oraz Rosji). Stąd pilnym zadaniem było rozstrzygnięcie podstawowych kwestii ustrojowych i kompetencyjnych. W 1919 roku

podjęto decyzje kluczowe w tym zakresie. Ustanowiono powiat jako drugi szczebel administracji samorządowej (istniał już na ziemiach zaboru pruskiego i austriackiego) oraz województwo jako szczebel administracji państwowej. Na szczeblu województwa urzędował urzędnik rangi rządowej – wojewoda jako reprezentant Rady Ministrów w terenie. Rozważano również ukształtowanie władz samorządowych na szczeblu województwa, jednakże do 1939 roku samorząd regionalny istniał tylko na obszarze byłego zaboru pruskiego (województwo pomorskie ze stolicą w Toruniu i poznańskie). Ważnym momentem ustrojowym było uchwalenie uchwały scaleniowej w marcu 1933 roku, która wprowadzała jednolite rozwiązania samorządowe na całym obszarze państwa polskiego. (Izdebski 2014, Szwed 2002)

Okres po 1926 roku (zamach majowy Marszałka Józefa Piłsudskiego) charakteryzował się nasileniem tendencji niedemokratycznych w Polsce. Ograniczono prawa opozycji, zmniejszono katalog praw i wolności obywatelskich, nasilano represje mniejszości etnicznych. Wybory Sejmu i Senatu w listopadzie 1930 roku zostały poprzedzone aresztowaniami działaczy opozycyjnych (w tym czołowych polityków sprzed maja 1926 roku – premierów, ministrów, liderów parlamentarnych). Wybory przeprowadzane w takiej atmosferze społeczno-politycznej nie spełniały wymogów wolnych oraz demokratycznych. Ukoronowaniem tendencji niedemokratycznych obozu sanacyjnego było uchwalenie Konstytucji Kwietniowej z 1935 roku. Oznaczała one powolne odstępowanie od zasad demokratycznego konstytucjonalizmu. Zniesiono zasadę podziału władzy, wysuwając na czele instytucji politycznych - Prezydenta odpowiedzialnego jedynie „przed Bogiem i Historią”. W nowy sposób zapisano relacje pomiędzy obiema izbami parlamentu – Sejmem i Senatem, przyznając nowe uprawnienia tej drugiej izbie. Konstytucja kwietniowa miała zapewnić instytucjonalizację władzy dla Marszałka J. Piłsudskiego, w którym widziano przyszłego prezydenta. Marszałek jednakże z maju 1935 roku zmarł, a jego obóz polityczny (sanacja) zaczął się pogrążyć w sporach i podziałach. Wrazem ówczesnych niedemokratycznych tendencji było wyeliminowanie opozycji z ław Sejmu i Senatu, co stanowi jawne zaprzeczenie idei demokracji parlamentarnej. (Wieczorkiewicz 2005, Kaczmarek 2010, Kulesza 1985)

Podstawy systemu politycznego Polski Ludowej

1. Założenia metodologiczne

Opracowanie ma na celu ukazanie ewolucji systemu politycznego, który może być określony mianem autorytaryzmu socjalistycznego. Okres polskiej państwowości, umownie określanej Polską Ludową, zwykło się umiejscawiać w przedziale czasowym od 1944 do 1989 roku, to jest – z punktu wi-

dzenia badacza ustroju państwa – od początku kształtowania się instytucji władzy ludowej (przede wszystkim widzieć tutaj trzeba powstanie Krajowej Rady Narodowej, przejściowego i tymczasowego parlamentu), do przełomu politycznego i konstytucyjnego, który miał miejsce po Okrągłym Stole, czyli konferencji przedstawicieli władzy i opozycji demokratycznej, która wypracowała kierunki zmiany systemu politycznego – od autorytaryzmu do demokracji. Główna hipoteza opracowania zakłada, że okres Polski Ludowej nie był okresem jednolitym, stanowiący swoisty *constans* w sensie ustrojowym. Na kształtowanie się kolejnych etapów państwa socjalistycznego, określanego w pierwszych dziesięcioleciach (do 1976 r.) państwem demokracji ludowej, miały czynniki zarówno natury prawnej, jak i politycznej (tak w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, ze szczególnym uwzględnieniem roli Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) w obozie państw socjalistycznych), gospodarczej i społecznej (Przybysz, Jakubowski, 2007, s. 197-205). Z formalnego (nazewniczego) punktu widzenia można w latach 1944-1989 wyróżnić dwa okresy: Rzeczypospolitej Polskiej (do uchwalenia konstytucji z 1952 r.) oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1952-1989). Biorąc pod uwagę kryterium obowiązywania określonego porządku prawnopolitycznego, opierającego się na aktach o charakterze konstytucyjnym (choć nie zawsze posiadających moc ustawy zasadniczej), można w okresie Polski Ludowej wyodrębnić trzy fundamentalne etapy: okresu Krajowej Rady Narodowej, okresu obowiązywania Małej Konstytucji (1947-1952) oraz okresu obowiązywania Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Analiza uwzględniająca dwie podstawowe płaszczyzny badawcze: teoretyczno-prawną (instytucjonalną) oraz praktyki ustrojowo-politycznej, wymaga wykorzystania metody neoinstytucjonalnej. Ponadto wykorzystana została metoda porównawcza, dzięki której można było ukazać podobieństwa i różnice między poszczególnymi etapami kształtowania się i krzepnięcia polskiego państwa socjalistycznego.

2. Okres kształtowania się państwa autorytaryzmu socjalistycznego (do 1952 r.)

Okres ten należałoby nazwać wstępnym etapem kształtowania się państwa socjalistycznego, łączącego w sobie wyselekcjonowane elementy przedwojennego porządku ustrojowego oraz nowe treści ustrojowe, związane z rodzącymi się instytucjami władzy ludowej. Ten swoisty eklektyzm znajdował swe odzwierciedlenie (do 1947 r.) w dwóch głównych źródłach, kształtujących fundamenty prawno-polityczne pierwszych lat powojennego państwa polskiego²:

² Przy czym analizie poddaję jedynie procesy kształtowania się ładu ustrojowego w kraju. Odrębną kwestią są instytucje państwa polskiego, działające na uchodźstwie, odwołujące

Manifeste Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) z 22 lipca 1944 r. oraz Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. (Konstytucji Marcowej). Po 1947 r. podstawą ustrojową stała się ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Mała Konstytucja).

Manifest PKWN, nie będący formalnie aktem normatywnym, lecz aktem politycznym, w rzeczywistości politycznej uzyskał rangę „aktu założycielskiego” nowego ładu, określając wartości i zasady odradzającej się państwowości. Po pierwsze, formułował on zasadę ludowładztwa – suwerenem stawał się lud pracujący miast i wsi. Po drugie, Manifest odwoływał się do zasady państwa radzieckiego – podstawowym ogniwem aparatu państwowego miał stać się hierarchicznie zbudowany system rad narodowych. Do zasady tej w pewnym zakresie nawiązywało kolejne rozwiązanie rzeczoności aktu, wedle którego najwyższym organem władzy państwowej (i jedynym legalnym źródłem władzy) była Krajowa Rada Narodowa (KRN), tymczasowy organ o charakterze parlamentarnym, której komitetem wykonawczym (organem o charakterze rządowym) był PKWN. KRN swą władzę miała sprawować również poprzez system wojewódzkich, powiatowych, miejskich i gminnych rad narodowych. Takie usytuowanie KRN świadczyło o nawiązaniu do zasady jednolitości władzy państwowej. Po czwarte wreszcie, Manifest PKWN uznawał ustawę konstytucyjną z 23 kwietnia 1935 r. (Konstytucję Kwietniową) za nielegalną i stwierdzał, iż do momentu zwołania Sejmu Ustawodawczego, wybranego w sposób demokratyczny, obowiązywać będą „podstawowe założenia” Konstytucji Marcowej. W praktyce ustrojowej z lat 1944-1947 „ustawodawca odwoływał się w aktach prawnych do Konstytucji marcowej, posługując się trzema technikami: bądź to odwoływał się do tzw. zasad (założeń) konstytucji, nie precyzując bliżej nigdzie treści tego pojęcia; bądź to odsyłał do konkretnych postanowień konstytucji, powołując odpowiedni artykuł lub określoną instytucję prawną; bądź wreszcie bez powoływania się na konstytucję powoływał treść odpowiedniego artykułu Konstytucji marcowej” (Trzeciński, 1990, s. 257). Niezależnie trzeba przychylić się do stanowiska, że odwołanie się przez władzę ludową do zasad Konstytucji Marcowej, miało bardziej znaczenie polityczne i propagandowe niż prawne (Trzeciński, 1990, s. 249). Właściwie aż do końca okresu kształtowania się zrębów państwa socjalistycznego, a więc do uchwalenia Konstytucji PRL, władza korzystała z pewnych działań legitymizujących ją jako władzę „narodową”, „polską”, wyrastającą z tradycji i ciągłości państwowej. Szczegół-

się do ciągłości funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej w oparciu o ustawę konstytucyjną z 23 kwietnia 1935 r. (Konstytucję Kwietniową). Przez pewien czas (na pewno do czerwca – lipca 1945 r., czyli powstania Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej i uznania go przez mocarstwa zachodnie) można mówić o istnieniu dwuwładzy.

nie w okresie walki z polityczną opozycją łatwiej było sięgać po tradycyjne, stare formy ustrojowe (zasady konstytucyjne, instytucje ustrojowe), którym praktycznie nadawano nową treść, niż wprowadzać nowe, nieznanne społeczeństwu i niebudzące jego zaufania (Burda, 1978, s. 124).

W latach 1944-1947 nie przyjęto aktu o charakterze ustawy zasadniczej (choć, jak wspomniałem wyżej, elementem odniesienia były „podstawowe założenia” Konstytucji Marcowej), zaś ustrój państwa opierał się na ustawodawstwie zwykłym Krajowej Rady Narodowej. Do ustaw o fundamentalnym znaczeniu zaliczyć trzeba: ustawę z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, ustawę z 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (od grudnia 1944 r. Prezydenta KRN) i ustawę z 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej. Ustrój naczelnych organów państwowych opierał się na zasadzie supremacji Krajowej Rady Narodowej jako tymczasowego parlamentu i jednocześnie najwyższej usytuowanego elementu systemu rad narodowych. W skład KRN wchodziło pięć rodzajów posłów: członkowie KRN sprzed uchwalenia ustawy o radach narodowych z września 1944 r., delegaci ugrupowań polityczno-społecznych działających na terenie kraju (i uznających zwierzchnictwo KRN), przedstawiciele wojewódzkich rad narodowych, przedstawiciele organizacji polskich działających za granicą (uznających zwierzchnictwo KRN) oraz osoby dokooptowane przez KRN spośród wybitnych przedstawicieli wojskowości, nauki, kultury i pracy społecznej. Rada była zatem specyficznym organem o charakterze przedstawicielskim, nie wywodzącym się z wyborów. Organem kierowniczym KRN było Prezydium KRN, wykonujące większość kompetencji Rady pomiędzy jej posiedzeniami. Na czele KRN i Prezydium KRN stał przewodniczący (prezydent) KRN, znajdujący się – zgodnie z założeniami Konstytucji Marcowej – w sytuacji Marszałka Sejmu zastępującego Prezydenta RP (w czasie opróżnienia urzędu głowy państwa). Posiadał on zatem kompetencje zarówno głowy państwa, jak i przewodniczącego parlamentu. Organami wykonawczymi w okresie KRN były: PKWN, Rząd Tymczasowy (od grudnia 1944 r.) a następnie Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (od czerwca 1945 r.). Prezesa Rady Ministrów powoływał prezydent KRN, zaś ministrowie – na wniosek premiera – powoływani byli również przez prezydenta KRN. Rząd był odpowiedzialny politycznie przed Krajową Radą Narodową.

Okres KRN miał w sensie ustrojowym znaczenie wyraźnie przejściowe, uwarunkowane toczącymi się działaniami wojennymi, a co za tym idzie – niemożnością wyłonienia parlamentu w trybie wyborów powszechnych i bezpośrednich. Wybór Sejmu Ustawodawczego nastąpił w 1947 r., w warunkach zaostrzania się autorytarnego charakteru rządów, zdominowanych przez Polską Partię Robotniczą (PPR) oraz politycznej izolacji opozycyjnego

Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) (Kallas, Lityński, 2000, s. 70). Wyniki wyborów, podobnie jak poprzedzającego je w 1946 r. pierwszego w polskich dziejach referendum ogólnokrajowego, zostały sfałszowane (Kallas, Lityński, 2000, s. 65-66). Styczniowe wybory parlamentarne można zatem uznać za przełom zarówno w sensie politycznym, jak i ustrojowym – otworzyły one bowiem drogę do uchwalenia przez Sejm zdominowany przez PPR i coraz bardziej ubezwłasnowolnioną politycznie Polską Partię Socjalistyczną (PPS), ustawy zasadniczej państwa nowego typu – państwa socjalistycznego (choć przez kilka najbliższych dziesięcioleci określanego konstytucyjnie mianem państwa demokracji ludowej). Już zgodnie z założeniami Manifestu PKWN Sejm Ustawodawczy miał się stać konstytuanta, która uchwali, „jako wyraziciel woli narodu, nową konstytucję” (Działocha, 1990, s. 264). Proces ten nie mógł się jednak i z powodów politycznych, i proceduralnych zrealizować w ciągu kilku tygodni czy nawet miesięcy. Do czasu uchwalenia nowej, pełnej konstytucji, miały zatem obowiązywać akty regulujące fundamenty ustrojowe państwa. Można zatem mówić o kolejnym etapie rozwiązań tymczasowych i przejściowych, z tą wszakże różnicą, że akty te miały charakter ustaw konstytucyjnych. Dwie z nich zostały przyjęte zaraz po ukonstytuowaniu się Sejmu Ustawodawczego – ustawa konstytucyjna z 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Mała Konstytucja). Kilka lat później (26 maja 1951 r.) uchwalona została ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej.

Mała Konstytucja wprowadziła zasadę trójpodziału władz. W jej świetle organem władzy ustawodawczej był jednoizbowy Sejm Ustawodawczy, władzę wykonawczą sprawowali Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Państwa i rząd, zaś władza sądownicza należała do niezawisłych sądów. Tak realizowany podział władz nie korespondował z zasadami Konstytucji Marcowej, do której wciąż odwoływał się ustrojodawca w 1947 r. Elementem stanowiącym *novum* była tu przede wszystkim Rada Państwa, posiadająca m.in. prawo inicjatywy ustawodawczej, zatwierdzania dekretów z mocą ustawy (wydawanych przez rząd na podstawie upoważnienia udzielonego przez Sejm) oraz wyrażania zgody na ogłaszanie niektórych ustaw (w tym ustawy budżetowej)³. Rada Państwa – m.in. ze względu na swój skład - mogła być scharakteryzowana, jako ustrojowy element harmonizujący współdziałanie organów państwa: przewodniczącym Rady był Prezydent Rzeczypospolitej,

³ W świetle art. 8 Małej Konstytucji, jeżeli Sejm w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia mu przez rząd projektów ustaw, nie uchwalił ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta, Prezydent RP za zgodą Rady Państwa ogłaszał te ustawy w brzmieniu projektów rządowych.

ponadto wchodził do niej Marszałek i wicemarszałkowie Sejmu Ustawodawczego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Naczelnym Dowódcą Wojska Polskiego (w czasie wojny) oraz członkowie powoływani przez Sejm.

Do funkcji Sejmu Ustawodawczego należały: uchwalenie Konstytucji RP (Mała Konstytucja funkcję tę widziała bezsprzecznie jako naczelną zadanie parlamentu, akcentowano więc jego rolę konstytuancy), ustawodawstwo, kontrola nad działalnością rządu oraz ustalanie zasadniczego kierunku polityki państwa. Z kolei pozycja Prezydenta Rzeczypospolitej określona została na podstawie przepisów Konstytucji Marcowej. Wynikało to z dwóch powodów: braku nowej koncepcji prezydentury, nawiązującej wyraźniej do zasad państwa socjalistycznego oraz z potrzebą dalszej legitymizacji władzy ludowej za pomocą odwołania się do tradycji ustrojowej II Rzeczypospolitej sprzed zamachu majowego z 1926 r. W świetle Małej Konstytucji prezydent wybierany był na 7 lat przez Sejm Ustawodawczy (nastąpiło zatem odwołanie się do regulaminu Zgromadzenia Narodowego z 1922 r. w warunkach monokameralizmu). W nowych warunkach prezydent był jednak również przewodniczącym Rady Państwa, Rady Gabinetowej (rządu obradującego pod przewodnictwem głowy państwa) oraz – od 1950 r. – Prezydium Rządu. Te rozwiązania instytucjonalne, w połączeniu z polityczną rolą piastuna urzędu, Bolesława Bieruta, czyniły z prezydenta faktyczny ośrodek przywództwa państwowego. Jednocześnie ustrojodawca chciał zaznaczyć, że w państwie nowego typu główną rolę ustrojową odgrywać powinien organ przedstawicielski narodu – parlament. Nastąpiło więc formalne pozbawienie prezydenta pewnych atrybutów – prawa rozwiązywania Sejmu czy też prawa weta ustawodawczego. Zdaniem R. Mojaka „przyjęta w Małej Konstytucji pozycja Sejmu Ustawodawczego zasadza się na konstrukcji Sejmu jako ustrojodawcy (Konstytuanta) i jako organu władzy ustawodawczej (organ państwa), odrzuceniu fikcyjnej równorzędności trzech „władz” oraz przyjęciu zasady realizacji zwierzchnictwa przez organ pochodzący bezpośrednio z woli Narodu” (Mojak, 1991, s. 212). Liczne przepisy Konstytucji Marcowej znalazły zastosowanie również w określeniu pozycji Rady Ministrów (rządu), powoływanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

3. System polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1952-1989)

Sejm Ustawodawczy jednogłośnie uchwalił Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 22 lipca 1952 r. Jej przygotowanie było złożonym procesem, który można podzielić na dwa etapy: etap prac niejawnych, pozaparlamentarnych (do 1951 r.) oraz etap jawnych prac parlamentarnych (od uchwalenia ustawy konstytucyjnej z 1951 r.). Latem 1949 r., na mocy

uchwały Sekretariatu Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR), zostały powołane dwie komisje dla opracowania zasad projektu ustawy zasadniczej: Komisja A, posiadająca bardziej roboczy charakter, zajmowała się pracami studyjnymi i przygotowawczymi, zaś Komisja B, miała charakter komisji pracującej nad aspektami ideologicznymi w nowej konstytucji (miały być jej przedstawione rezultaty prac Komisji A) (Rybicki, 1990, s. 213). W praktyce pracowały one wspólnie do marca 1951 r. (odbywając 33 posiedzenia), po czym dalsze prace nad projektem kontynuowane były w ramach Biura Politycznego partii (Rybicki, 1990, s. 216). Prace konstytucyjne o fundamentalnym znaczeniu miały zatem miejsce w kręgu podmiotów partyjnych i pozbawione były atrybutu szerokich konsultacji nie tylko o charakterze ogólnospołecznym, lecz i w kręgu wszystkich ugrupowań politycznych posiadających swoje reprezentacje w Sejmie Ustawodawczym. Proces ten wyraźnie korespondował z prawidłowością nowego systemu polityczno-społecznego, powstałego po narodzinach PZPR w 1948 r.: „Decyzje kierownictwa PZPR stawały się wiążące dla wszystkich oficjalnych uczestników życia politycznego” (Mołdawa, 1991, s. 24). Możliwości szerszego uczestnictwa różnych podmiotów życia politycznego w debacie konstytucyjnej otworzyły się – przynajmniej z formalnego punktu widzenia – wraz z przeniesieniem ośrodka prac konstytucyjnych do Sejmu Ustawodawczego wraz z uchwaleniem ustawy konstytucyjnej z 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej. Obowiązek przygotowania projektu konstytucji spoczywał na Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego, która odbyła cztery posiedzenia plenarne (przewodniczył jej Prezydent RP B. Bierut). Komisja przyjęła wstępny projekt konstytucji w styczniu 1952 r., po czym – zgodnie z ustawą konstytucyjną – nad projektem tym przeprowadzona została ogólnonarodowa dyskusja, w czasie której obywatele mogli zgłaszać swoje wnioski, uwagi i propozycje poprawek. W rzeczywistości – jak zaznacza Andrzej Gwiżdż: „nie oczekiwano [...] w tej dyskusji jakiegokolwiek istotnego wkładu zarówno ze strony poszczególnych obywateli, jak i ekspertów, zainteresowanych środowisk czy organizacji społecznych” (Gwiżdż, 1998, s. 87). Posiedzenie Sejmu, poświęcone uchwaleniu Konstytucji PRL, odbyło się w dniach 18-22 lipca. Najważniejszym jego elementem był referat przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej B. Bieruta oraz – jak wspomniano wcześniej – jednogłośnie (przez aklamację) uchwalenie ustawy zasadniczej.

Konstytucja PRL jako ustawa zasadnicza odwołująca się wyraźnie do nowego typu państwa, które wyraźnie wkroczyło na drogę budowania ustroju socjalistycznego, odwoływała się do kilku podstawowych zasad konstytucyjnych. Były one odbiciem uniformizacji porządków konstytucyjnych państw Europy Środkowo-Wschodniej, przy czym punktem odniesienia była Kon-

stytucja ZSRR z 1936 r. Charakter państwa oddany został już w rozbudowanej konstytucyjnej preambule⁴. Fundamenty ustroju politycznego określone zostały w rozdziale pierwszym. Państwo polskie określone zostało jako demokracja ludowa – państwo, „które wkroczyło na drogę socjalistycznych przeobrażeń, w którym władza rzeczywiście spoczywa w rękach ludu pracującego” (Gebethner, 1976, s. 6). Dopelnienie tej definicji stanowił art. 2 ust. 2 konstytucji, w świetle którego „W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej władza należy do ludu pracującego miast i wsi”. Kolejna zasada ustrojowa, to zasada przedstawicielstwa (reprezentacji). Lud pracujący sprawować miał swoją władzę suwerenną poprzez przedstawicieli – posłów na Sejm PRL oraz radnych zasiadających w radach narodowych – wybieranych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Konstytucja ustanawiała związany mandat przedstawicielski – przedstawiciele ludowi byli odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogli być przez nich odwołani w czasie trwania kadencji. Posłowie i radni byli zatem „bezpośrednimi przedstawicielami swoich wyborców” (Gebethner, 1976, s. 27), ale też – zasiadając w organach kolegialnych – reprezentowali suwerena jako całość: posłowie cały lud pracujący, radni całą społeczność lokalną lub regionalną. Specyfiką całego właściwie okresu realnego socjalizmu (do 1987 r.), był brak instytucji demokracji bezpośredniej – referendum, ludowej inicjatywy ustawodawczej czy też weta ludowego. Za swoiste *quasi bezpośrednie* formy, przewidziane aktami ustrojowymi Polski Ludowej, mogły być uznane dyskusje i konsultacje społeczne oraz kontrola społeczna (Fuks, 1997, s. 179). Art. 4 Konstytucji PRL wprowadzał z kolei zasadę praworządności, w świetle której prawo stanowione w PRL miało być wyrazem woli i interesów ludu pracującego, zaś jego przestrzeganie stanowiło podstawowy obowiązek każdego organu państwowego i obywateli. Wszystkie organy władzy i administracji państwowej mogły działać jedynie na podstawie przepisów prawa.

System naczelnych organów państwowych w świetle Konstytucji PRL opierał się na dwóch zasadach: przywołanej już wyżej zasadzie reprezentacji oraz zasadzie jednolitości władzy państwowej – konstytucja określała Sejm PRL mianem najwyższego organu władzy państwowej. „Sejm, jako najwyższy organ przedstawicielski i jedyny bezpośredni reprezentant całego ludu pracującego, zajmował w systemie organów państwowych szczególną pozycję najwyższego organu władzy państwowej; był jedynym organem ustawodawczym i pod jego kierunkiem i kontrolą miały działać wszystkie pozostałe organy państwowe” (Mołdawa, 1991, s. 25). Sejm wybierany był na kadencję czteroletnią w oparciu o konstytucyjnie określone przymiotniki. Skró-

⁴ Charakter państwa polskiego określały w konstytucyjnym wstępie takie sformułowania, jak: „Polska Rzeczpospolita Ludowa jest republiką ludu pracującego”; „Podstawę obecnej władzy ludowej w Polsce stanowi sojusznik klasy robotniczej z chłopstwem pracującym”.

cenie (bądź przedłużenie kadencji) mogło nastąpić jedynie na mocy ustawy konstytucyjnej⁵. Do 1960 r. nie było stałej liczby posłów na Sejm; jeden poseł miał przypadać na 60 tysięcy mieszkańców. Po nowelizacji konstytucji z grudnia 1960 r. Sejm składał się z 460 posłów. Izba obradowała na sesjach (zwoływała je Rada Państwa co najmniej dwa razy do roku). Do najistotniejszych zadań Sejmu PRL należały: 1) funkcja ustawodawcza i ustrojodawcza; 2) funkcja kontrolna (nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej; 3) funkcja kreacyjna (w tym przede wszystkim wybór Rady Państwa, powoływanie i odwoływanie Rady Ministrów); 4) funkcja określania podstawowych kierunków działalności państwa (Mołdawa, 1991, s. 25).

Drugim organem, określonym konstytucyjnie jako naczelny organ władzy państwowej, była Rada Państwa. Posiadała ona wiele uprawnień instytucji o tej samej nazwie, funkcjonującej pod rządami Małej Konstytucji z 1947 r., jak również przejęła szereg funkcji i kompetencji zlikwidowanej instytucji Prezydenta RP. W wymiarze personalnym i kadencyjnym Rada Państwa powiązana była z Sejmem – Radę Państwa Sejm wyłaniał z grona posłów, zaś jej wybór następował na pierwszym posiedzeniu w pierwszej sesji nowo wybranego parlamentu. W skład kolegiальной głowy państwa wchodził: przewodniczący, czterech jego zastępców, sekretarz i jedenastu (do 1961 r. dziewięciu) członków. Można wyodrębnić kilka funkcji Rady Państwa: 1) funkcje głowy państwa (m.in. najwyższa reprezentacja PRL wobec innych państw, ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych, stosowanie prawa łaski, powoływanie sędziów; powoływanie Prokuratora Generalnego); 2) funkcje Rady Państwa jako organu pozostającego w szczególnych relacjach ustrojowych z Sejmem (m.in. wydawanie dekretów z mocą ustawy między sesjami Sejmu, dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów w okresie międzysesyjnym, zwoływanie sesji parlamentu, prawo inicjatywy ustawodawczej, podpisywanie ustaw uchwalonych przez Sejm przez Przewodniczącego Rady Państwa i jej sekretarza); 3) funkcje związane z nadzorem nad radami narodowymi; 4) funkcje strażnika bezpieczeństwa państwa (m.in. kompetencje związane ze stanami nadzwyczajnymi). Pozycja i rola Rady Państwa wpisywała się zatem w model „kolektywnego prezydenta” (kolegiальной głowy państwa), odwołującego się do wzorców konstytucjonalizmu radzieckiego (szerzej: Słomka, 2004).

W świetle Konstytucji PRL Rada Ministrów (rząd) była naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej. W tym konstytucyjnym określeniu pojawiała się zatem swoista niekonsekwencja – z jednej strony przepisy dotyczące rządu nie znalazły się w rozdziale trzecim ustawy

⁵ Jeden raz Sejm przedłużył swoją kadencję, natomiast dwa razy nastąpiło przyjęcie ustawy konstytucyjnej o skróceniu kadencji.

zasadniczej, zatytułowanym „Naczelne organy władzy państwowej”, lecz w rozdziale czwartym: „Naczelne organy administracji państwowej”. Z art. 32, kreującego zakres zadań rządu, można jednak wnioskować, że Radzie Ministrów przypisano głównie funkcje o charakterze wykonawczym, czyniąc z tego organu poniekąd komitet wykonawczy Sejmu, była natomiast pozbawiona funkcji kreowania polityki państwa. Do rządu należało m.in.: przygotowywanie projektu budżetu państwa i narodowego planu gospodarczego (na okres kilkuletni), zapewnianie wykonywania ustaw, czuwanie nad wykonaniem budżetu państwa i narodowego planu gospodarczego, wykonywanie zadań i kompetencji związanych z obronnością państwa i porządkiem publicznym, kierowanie pracą prezydiów rad narodowych. Rada Ministrów – w pierwotnej wersji Konstytucji Lipcowej – składała się z Prezesa Rady Ministrów (jako przewodniczącego), wiceprezesów Rady Ministrów, ministrów (ich kompetencje ustalane były w drodze ustawowej), przewodniczących określonych w ustawie komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej.

Wymiar sprawiedliwości sprawowały: Sąd Najwyższy (wybierany przez Radę Państwa na 5 lat), sądy powszechne (wojewódzkie i powiatowe, zaś od 1975 r. – wojewódzkie i rejonowe) oraz sądy szczególne. Co istotne, konstytucja przypisała sądom nie tylko funkcje rozstrzygania sporów o prawo, lecz – w świetle art. 48 – również rolę strażnika ustroju PRL, „zdobyczy polskiego ludu pracującego”, „praworządności ludowej”, „własności społecznej i praw obywateli”. W rzeczywistości państwa autorytaryzmu socjalistycznego, sądy były elementem władzy politycznej, bez tak istotnej cechy, jak rozdzielenie i niezależność od innych władz. Ponadto sędziowie mogli należeć do PZPR i koncesjonowanych stronnictw politycznych.

Konstytucja PRL była do początku dekady lat 80. wielokrotnie nowelizowana. Najistotniejszą rolę odegrała zmiana z 10 lutego 1976 r., w świetle której, wedle ówczesnej literatury przedmiotu, dokładniej sformułowano „socjalistyczne cele wyłaniające się przed społeczeństwem i państwem [...] Rozszerzono prawa obywatelskie – zarówno w sferze politycznej [...], jak i socjalno-ekonomicznej” (Sokolewicz, 1978, s. 234), wzmocniono też pozycję Polski w ramach wspólnoty państw socjalistycznych (Sokolewicz, 1978, s. 237; Rakowski, 2002, s. 36). Zmieniona została definicja polskiej państwowości („Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem socjalistycznym”). Nowy przepis akcentował „fakt wyjścia ze stadium przejściowego, jakim był okres demokracji ludowej” oraz tworzył przesłanki „dla budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego” (Gebethner, 1976, s. 7). Do istotnych zmian, należała również konstytucjonalizacja systemu partyjnego: wprowadzenie przepisu, iż przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowaniu socjalizmu jest Polska Zjednoczona Partia Robotnicza. Jej współdziałanie

ze Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym (ZSL) i Stronnictwem Demokratycznym (SD) stanowiło podstawę Frontu Jedności Narodu. Nowelizacja ustawy zasadniczej zaakcentowała zatem podstawowe funkcje systemu partyjnego Polski Ludowej: systemu koncesjonowanego pluralizmu (dopuszczenie funkcjonowania ZSL i SD), brak rywalizacji międzypartyjnej, zasadę hegemonicznej roli PZPR (partia wyznaczała podstawowe zasady funkcjonowania państwa, zaś stronnictwa odgrywały rolę „pasów transmisyjnych” woli PZPR do grup społecznych, których miały być wyrazicielami – przede wszystkim rolników, rzemieślników i inteligencji). Art. 3a w ust. 2 rzeczonej nowelizacji zawierał natomiast jeden z najbardziej kontrowersyjnych elementów konstytucyjnych zmian – stanowił bowiem o umacnianiu przyjaźni i współpracy ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i innymi państwami socjalistycznymi. Można było to odczytywać jako formę samoograniczenia suwerenności państwa polskiego, nie mającego nawet odpowiednika w większości konstytucji państw socjalistycznych.

4. Wstęp do transformacji: liberalizacja systemu politycznego PRL w latach 80.

Polska transformacja ustrojowa jest przykładem ewolucyjnych, wieloetapowych przemian o charakterze zarówno prawnokonstytucyjnym, jak i politycznym, stanowiących przejście od autorytarnego systemu socjalistycznego do liberalnej demokracji. Umownie za początek transformacji przyjmuje się rok 1989 – a zatem rok obrad konferencji Okrągłego Stołu oraz głębokich rewizji konstytucyjnych będących bezpośrednio i pośrednio jego konsekwencjami, lecz takie ujęcie terminalne jest z wielu względów nie do końca uzasadnione. Już bowiem od początku dekady lat 80. pojawiają się wyraźne – ustrojowe i polityczne – zapowiedzi nadchodzącego przełomu. Z jednej strony jest to okres dynamiczny w sensie polityczno-społecznym: pojawia się pierwszy, w dużej mierze niezależny i autonomiczny, związek zawodowy (Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”) oraz towarzyszący mu szerszy „solidarnościowy” ruch społeczny; to „wolnościowe okno” zamyka na blisko trzy lata stan wojenny (1981 – 1983), lecz paradoksalnie od połowy lat 80. władza staje się – z wielu względów – coraz bardziej otwarta na dialog z opozycją. Dialog ten staje się wręcz koniecznością po dwóch wielkich falach niepokoju społecznego wiosną i latem 1988 r. (szerzej: Codogni, 2009). Z drugiej zaś strony wspomniana dekada przynosi kilka zmian prawno-ustrojowych o swoiście eksperymentalnym znaczeniu. Można w tym przypadku mówić o liberalizacji systemu, czyli wprowadzeniu regulacji i instytucji poszerzających pole ochrony praw i wolności oraz zwiększających potencjał dialogu władzy ze społeczeństwem. W 1980 r. utworzony zostaje

Naczelny Sąd Administracyjny, zatem zostaje otwarta droga do podważania decyzji administracyjnych. W 1982 r. do Konstytucji PRL wprowadzone zostają – formalnie dla wzmocnienia konstytucyjnej zasady praworządności socjalistycznej – Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu⁶. Ustawa zwykła z 1987 r. wprowadzi pierwszego w państwach realnego socjalizmu ombudsmána – Rzecznika Praw Obywatelskich (od 1989 r. stał się on organem konstytucyjnym), w tym samym roku nowelizacja konstytucji (i stosowna ustawa) przyniesie instytucję referendum. Trzeba zatem uznać, że w momencie zawarcia umów okrągłostołowych w 1989 r., Polska dysponowała już pewnymi instytucjami i mechanizmami, które bez trudu wkomponowane zostały w model demokratycznego państwa prawnego w wyniku dalej i radykalniej postępujących przemian.

5. Konkluzje

System polityczny Polski Ludowej posiadał kilka fundamentalnych cech, które stworzyły jego tożsamość:

- 1) System ten został ukształtowany zarówno w oparciu o pewne polskie tradycje postępowe (odwoływano się do nich m.in. w Manifeście PKWN z 1944 r. oraz preambule do Konstytucji PRL z 1952 r.), jak i na skutek przyjęcia pewnych zuniformizowanych wzorców obowiązujących we wszystkich systemach państw socjalistycznych, zakorzenionych w rozwiązaniach radzieckich (np. Konstytucji ZSRR z 1936 r. i radzieckiej praktyce ustrojowej).
- 2) System Polski Ludowej miał charakter niedemokratyczny przez cały okres swego funkcjonowania. Można go określić generalnie mianem autorytaryzmu socjalistycznego, jednak reżim ten nie posiadał „jednolitego” oblicza. W pierwszych latach stosowano pozory odwoływania się do zdobyczy demokratycznych z pierwszych lat obowiązywania Konstytucji Marcowej z 1921 r. Po 1947 r. (wybory do Sejmu Ustawodawczego) państwo przyjęło wiele cech reżimu totalitarnego (do 1956 r.). Z kolei od połowy lat 80. Odnotować należy wyraźną liberalizację systemu – aż do ostatecznego otwarcia na proces transformacji systemowej w 1988/1989 r.
- 3) Pod kątem obowiązywania aktów o randze konstytucyjnej, okres funkcjonowania Polski Ludowej podzielić można na dwa zasadnicze elementy: okres przejściowy (kształtowania się podstaw państwa nowego typu) oraz – po 1952 r. – okres ukształtowanego państwa socjalistycznego, funkcjonującego na podstawie Konstytucji PRL z 1952 r.

⁶ Przez pewien czas będą jedynie ustrojowym *decorum*: Trybunał Stanu (ustawa z 1982 r.) orzekać w praktyce nie będzie, zaś Trybunał Konstytucyjny (ustawa z 1985 r.) swoje pierwsze orzeczenie wyda dopiero w 1986 r.

4) System partyjny Polski Ludowej opierał się na zasadzie koncesjonowanego, nierywalizacyjnego pluralizmu, z hegemoniczną rolą PZPR i podporządkowaniem „sojusznicznych stronnictw”.

Przeprowadzona analiza pozwoliła na konfirmowanie hipotezy, że okres Polski Ludowej nie był okresem jednolitym, osadzonym w fundamentalny sposób na uniwersalnej i niezmiennej podstawie ustrojowej. Na kształtowanie się kolejnych etapów państwa socjalistycznego, miały czynniki zarówno natury prawnej, jak i politycznej o zróżnicowanym charakterze.

System polityczny III RP

1. Krótka charakterystyka systemu politycznego

System polityczny współczesnej Polski zaczął się kształtować pod wpływem procesów demokratyzacyjnych końca lat 80-tych, symbolizowanych przez negocjacje przy „Okrągłym stole” (luty-kwiecień 1989 roku). Ważnym wydarzeniem były wybory czerwcowe do Sejmu X kadencji oraz odrodzonego Senatu I kadencji (4 i 18 czerwca 1989 roku). Były to pierwsze rywalizacyjne wybory do polskiego parlamentu od 1947 roku, w pełni wolne i demokratyczne do izby drugiej (Senatu), ograniczone kontraktem politycznym w wymiarze sejmowym. Przyniosły one wyraźne zwycięstwo kandydatom Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie (99 mandatów w Senacie na 100 ogółem) oraz wszystkie mandaty sejmowe przewidziane dla posłów bezpartyjnych (161 na ogółem 460 w Sejmie). Porażkę poniosła równocześnie lista krajowa grupująca 35 polityków strony koalicyjno-rządowej z premierem M. Rakowskim i ministrem Cz. Kiszczakiem (gospodarzem negocjacji okrągłostołowych). Z listy tej mandaty otrzymali zaledwie dwaj politycy – socjolog prof. Mikołaj Kozakiewicz oraz prawnik prof. Adam Zieliński. (*Wybory 89*, 2009; Codogni, 2012; Małkiewicz, 1994) Drugim znaczącym wydarzeniem było utworzenie 17 sierpnia 1989 roku nowej koalicji rządowej skupionej wokół Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego oraz dwóch dotychczasowych sojuszników PZPR – Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego oraz Stronnictwa Demokratycznego. Dotychczasowy obóz władzy (symbolizowany przez trójkoalicję PZPR, ZSL i SD) stracił władzę w państwie, zachowując jednakże znaczną część wpływów politycznych i gospodarczych. W wyniku zawartego porozumienia koalicyjnego nowym szefem rządu został na posiedzeniu Sejmu 24 sierpnia 1989 roku Tadeusz Mazowiecki, katolicki dziennikarz, związany z „Solidarnością” od 1980 roku, redaktor naczelny „Tygodnika Solidarność”. (*Wielka koalicja*, 1992; Józwiak 2016, Mazowiecki 2012) Trzy tygodnie później został powołany nowy rząd, na 18 tek, tylko 4 zajmowali politycy dotychczas rządzącej PZPR. Był to pierw-

szy rząd niekomunistyczny w tej części Europy Środkowej i Wschodniej od lata 1947 roku (upadek demokratycznego gabinetu na Węgrzech). (Dudek, 2019; Kuczyński, 1992; Domarańczyk, 1990) W grudniu 1990 roku odbyły się pierwsze powszechne wybory prezydenckie, które wygrał w drugiej turze legendarny przywódca „Solidarności” Lech Wałęsa. (*Dlaczego tak głosowano*, 1991) Kolejne lata przynosiły ewolucję systemu społeczno-politycznego oraz gospodarczego Polski oraz znaczące zmiany w otoczeniu geopolitycznym symbolizowane przez cztery znaczące wydarzenia – zjednoczenie Niemiec (październik 1990 roku), rozpad ZSRR (grudzień 1991 roku), akcesja do NATO (marzec 1999 roku) oraz wstąpienie do Unii Europejskiej (maj 2004 roku).

Konstytucja

Zmiany polityczno-ustrojowe w Polsce zachodziły etapowo. Należy wskazać uwagę na trzy główne elementy zmian konstytucyjnych. Pierwsze zmiany ustrojowe wyznaczały nowelizacje konstytucji z lipca 1952 roku (nowelizacja grudniowa z 1989 roku oraz marcowa z 1990 roku). Pierwsza z nich dokonywała zmian symbolicznych ale i zasadniczych dla państwa polskiego i jego ustroju społeczno-politycznego oraz gospodarczego. Przywrócono tradycyjną nazwę państwa – Rzeczypospolita Polska wraz z tradycyjnym godłem (białym orłem w złotej koronie). Za najwyższego suwerena w państwie uznano Naród, sprawujący władzę w sposób bezpośredni oraz pośredni. Zadeklarowano pluralizm polityczny – wolność tworzenia i działania partii oraz stronnictw politycznych. Wskazano na równość trzech sektorów gospodarczych – prywatnego, spółdzielczego i państwowego, co stanowiło zasadnicze przygotowanie dla programu reform gospodarczych symbolizowanych przez nazwisko ówczesnego wicepremiera Leszka Balcerowicza (tzw. plan Balcerowicza). Druga nowelizacja (tzn. z marca 1990 roku) natomiast przywracała instytucje samorządowych władz lokalnych na poziomie gminy. Ważnym etapem zmian ustrojowych było uchwalenie tzw. małej konstytucji – ustawy konstytucyjnej o wzajemnych relacjach władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz samorządzie terytorialnym (17 października 1992 roku). Stanowiła ona swoiste prawodawstwo konstytucyjne do czasu uchwalenia całościowej konstytucji III Rzeczypospolitej. Wprowadzała ona nowe instytucje polityczne, nieznane dotychczas w polskim porządku konstytucyjnym. Taką instytucją było ustanowienie konstruktywnego wotum nieufności jako wyrazu funkcji kontrolnej Sejmu wobec Rady Ministrów. Po wtóre: ustanowiono szczegółowy i rozbudowany tryb powoływania nowego rządu (maksymalnie mógł on trwać do 108 dni), rozdzielający kompetencje głowy państwa i pierwszej izby w tym zakresie. Po trzecie: wprowadzono formę konsultacji przez prezydenta trzech kandydatów na ministrów – MSZ,

MON i MSW. Forma konstytucyjna została zniekształcona poprzez de facto wskazywanie tych trzech ministrów przez Prezydenta RP (zarówno Lecha Wałęsy, jak i Aleksandra Kwaśniewskiego). Nowa całościowa konstytucja III RP została uchwalona przez połączone izby Sejmu i Senatu na posiedzeniu 2 kwietnia 1997 roku, a zatwierdzona w ogólnonarodowym referendum przeprowadzonym 25 maja 1997 roku. Przy zaledwie 42 % frekwencji za uchwaleniem ustawy konstytucyjnej opowiedziało się 52, 5 % głosujących. Ustawa zasadnicza uroczyście podpisana przez Prezydenta RP 17 lipca 1997 roku, weszła w życie po 90 dniach. (Ajnenkiel, 2001; Mołdawa, 2018; Kalas, 2007)

Zasady ustrojowe

Konstytucja z 1997 roku stoi na gruncie kilkunastu podstawowych zasad ustrojowych. Stały się one fundamentem kształtowania nowego demokratycznego państwa polskiego na przełomie lat 80 i 90 XX wieku. Do wzmiankowanych zasad należy zaliczyć: zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę zwierzchnictwa Narodu, zasadę niepodległości i suwerenności Państwa, zasadę republikańskiej formy państwa, zasadę podziału i równowagi władzy, zasadę decentralizacji władzy publicznej, zasadę pluralizmu politycznego, zasadę społecznej gospodarki rynkowej, zasadę współpracy i autonomii Państwa i kościoła oraz zasadę przyrodzonej godności człowieka. Na czoło wysuwa się zasada demokratycznego państwa prawnego jako kluczowa dla ustroju politycznego III Rzeczypospolitej. W szerokim ujęciu zasada powyższa jest utożsamiana z cechami charakterystycznymi współczesnych państw demokratycznych. Wśród elementarnych czynników państwa prawnego wymienia się zazwyczaj: zasadę podziału władzy, zwierzchnictwa konstytucji, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, szczególnej roli ustawy jako podstawowego i powszechnego źródła prawa. Z kolei zasada zwierzchnictwa Narodu wyraża deklarację, iż najwyższa władza w państwie należy do Narodu, który może ją sprawować w sposób bezpośredni lub pośredni (z udziałem swoich przedstawicieli). Uzupełnieniem wspomnianych zasad jest zasada republikańskiej formy państwa oraz niepodległości i suwerenności Państwa. Doświadczenia historyczne, gdy Polska była pozbawiona suwerenności (okres zaborów i okupacji podczas II wojny światowej), lub posiadała ograniczoną suwerenność (okres Polski Ludowej) powodowały szczególną pozycję wspomnianej zasady ustrojowej. Istotna z punktu widzenia ustroju państwa polskiego jest równocześnie zasada decentralizacji władzy publicznej, która stała się fundamentem działalności samorządów lokalnych i regionalnych w III RP (na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim). Przy formowaniu ustroju demokratycznego wielką wagę przywiązywano do zasady pluralizmu politycznego, która daje fundament

dla wolności tworzenia i działania ugrupowań politycznych, zgodnych z porządkiem konstytucyjnym. Z kolei zasada społecznej gospodarki rynkowej odnosi się do ustroju społeczno-gospodarczego opartego wedle regulacji konstytucyjnych na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. (Garlicki, 1997; Sarnecki, 2000)

Organy władzy państwowej

Ustrój polityczny III RP można określić jako demokrację parlamentarną w formie zrationalizowanej. Przejawia się ona w dwóch postaciach – wprowadzeniu bezpośrednich wyborów prezydenta oraz wzmocnieniu pozycji ustrojowej Rady Ministrów oraz jej prezesa. Nie zostały jednakże naruszone zasady systemu parlamentarno-gabinetowego zakładające odpowiedzialność polityczną gabinetu przed parlamentem oraz monopol ustawodawczy złożony w rękach ciała przedstawicielskiego (Sejmu i Senatu). (Garlicki, 2009)

Zasada ustrojowa państwa polskiego zakłada podział i równowagę władzy. Władza ustawodawcza jest powierzona w ręce Sejmu i Senatu, dwóch izb polskiego parlamentu. Odpowiada to polskiej tradycji parlamentarnej (doba I oraz II Rzeczypospolitej), tylko w okresie po II wojnie światowej nie funkcjonowała izba wyższa polskiego parlamentu (w wyniku sfałszowanego referendum ludowego z czerwca 1946 roku). Przywrócenie Senatu nastąpiło w wyniku ustaleń przy „Okrągłym stole” w kwietniu 1989 roku. Należy jednakże zastrzec, iż nie wynikało ono z racjonalnego wyboru ustrojowego przyszłego państwa polskiego, ale było efektem doraźnych negocjacji pomiędzy stroną rządową a solidarnościową skupioną wokół Lecha Wałęsy. Senat pochodził od 1989 roku z wolnych i demokratycznych wyborów, w Sejmie zawarto jednorazowy kontrakt pomiędzy umawiającymi się stronami symbolizowany przez dwie liczby – 65 % mandatów dla ówczesnej strony rządowej oraz 35 % mandatów dla strony opozycyjno-solidarnościowej. (Sarnecki, 1999)

Sejm liczy 460 posłów wybieranych w wyborach powszechnych, proporcjonalnych, równych, bezpośrednich przeprowadzanych w głosowaniu tajnym. Kadencja trwa 4 lata, począwszy od pierwszego posiedzenia Sejmu poprzedniej kadencji. Na czele Sejmu stoi Marszałek Sejmu, wspierany przez Wicemarszałków tworzących Prezydium Sejmu, a wraz z liderami klubów poselskich – Konwent Seniorów. W polskich rozwiązaniach konstytucyjnych przyjęto zasadę permanencji, Sejm pracuje w trybie ciągłym. Na pierwsze posiedzenie zwołuje je Prezydent RP, wyznaczając jednocześnie Marszałka Seniora, który prowadzi inauguracyjne obrady do momentu wyboru Marszałka nowej kadencji. (Pietrzak, 2000; Chruściak 2002)

Senat liczy 100 posłów wybieranych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich przeprowadzanych w głosowaniu tajnym. Kadencja trwa 4 lata, począwszy od pierwszego posiedzenia Senatu poprzedniej kadencji. Na czele Senatu stoi Marszałek Senatu, wspierany przez Wicemarszałków tworzących Prezydium Senatu, a wraz z liderami klubów senackich – Konwent Seniorów. (Pietrzak 2002; Leszczyńska 2015)

Główne uprawnienia Sejmu mieszczą się w realizacji czterech zasadniczych funkcji – ustrojodawczej, ustawodawczej, kontrolnej oraz kreacyjnej. Pierwsza znajduje swój wyraz w prawie do nowelizacji konstytucji oraz uchwalania nowej ustawy zasadniczej. Kompetencje w przedmiotowej kwestii posiada 92 posłów (co najmniej 1/5 całego Sejmu), Senat, Prezydent RP oraz grupa obywateli licząc co najmniej 500 tysięcy. Zmiana konstytucji jest uchwalana większością 2/3 ogólnej liczby posłów oraz senatorów (w oddzielnym głosowaniu na posiedzeniu drugiej izby parlamentarnej). Druga funkcja – zmonopolizowana ustrojowo przez parlament – obejmuje kwestie ustawodawcze. Prawo inicjatywy ustawodawczej posiada 15 posłów lub komisja sejmowa, Senat, Prezydent RP, Rada Ministrów oraz grupa co najmniej 100 tysięcy obywateli (tzw. inicjatywa obywatelska). Pierwszą izbą, która rozpatruje projekt ustawy, zawsze jest Sejm. Do uchwalenia ustawy przewiduje się procedurę parlamentarną liczącą trzy czytania, z tym, że pierwsze zazwyczaj przeprowadza się na posiedzeniu komisji sejmowej. Do uchwalenia ustawy wymaga się zwykłej większości głosów spośród co najmniej połowy składu Sejmu (tzn. 230 posłów). Druga izba wypowiada się w ciągu 30 dni od przekazania jej ustawy sejmowej. Ma trzy możliwości- odrzucić ustawę, zaproponować zmiany w jej tekście, lub zaakceptować w całości. W pierwszych dwóch przypadkach ustawa wraca do Sejmu, gdzie Sejm bezwzględną większością głosów ma prawo ponownie uchwalić ustawę w pierwotnym kształcie. Wówczas ustawa trafia do Prezydenta RP, który ma trzy możliwości postępowania: promulguje ustawę i ogłasza w „Dzienniku Ustaw”, kieruje do Sejmu w celu ponownego rozpatrzenia lub kieruje do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania jej zgodności z ustawą zasadniczą. Weto prezydenta nie ma w polskich warunkach ustrojowych charakteru ostatecznego, może być „przełamane” przez Sejm większością 3/5 ogólnej liczby posłów. (Bożyk, 2009; Pietrzak 2000)

Funkcja kontrolna jest realizowana jedynie przez Sejm, polega na kontroli działalności Rady Ministrów oraz całej administracji publicznej. Jej instrumentami jest prawo żądania obecności członków Rządu na posiedzeniu Sejmu lub komisji sejmowej, prawo żądania informacji od członków Rady Ministrów, prawo interpelowania i zapytań oraz powołania komisji śledczej. Wyrazem funkcji kontrolnej Sejmu jest prawo zgłoszenie wniosku o wotum nieufności w stosunku do Rady Ministrów lub pojedynczego ministra. (Mojak, 2007; Głajcar, 2015)

Funkcja kreacyjna parlamentu wyraża się w wyborze innych organów władzy państwowej: Rady Ministrów, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, członków Trybunału Stanu, członków Krajowej Rady Sądownictwa, 2 członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, 3 członków Rady Mediów Narodowych, prezesa NBP oraz prezesa Instytutu Pamięci Narodowej. Senat bierze udział w wyborze prezesa NIK, rzecznika praw obywatelskich, rzecznika praw dziecka, członka KRRiTV, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. (Sarnecki, 2014; Garlicki 2009)

Egzekutywa w Polsce jest dwuczłonowa i składa się z Prezydenta RP oraz Rady Ministrów. Pozycja ustrojowa prezydenta wynika z następujących elementów doktryny ustrojowej: Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wykonuje swoje zadania na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. (Sarnecki, 2000; Ciapała, 1999; Mojak, 1994; Słomka, 2005)

Pozycja ustrojowa Rady Ministrów jest określona przez regulacje konstytucyjne. Jest ona jednym z dwóch podstawowych organów wł. wykonawczej, występuje - obok Prezydenta RP - jako równorzędny organ konstytucyjny, nie podlega odpowiedzialności politycznej wobec Prezydenta, jest powiązana politycznie z Sejmem i jego większością. Członkowie RM ponoszą odpowiedzialność kolegialną przed Sejmem, a także indywidualną odpowiedzialność konstytucyjną. Rada Ministrów jest organem kolegialnym, a większość członków to zarazem odrębne jednoosobowe organy konstytucyjne własnym zakresie kompetencji. Rząd jako organ władzy wykonawczej prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP. Rada Ministrów oraz podlegli mu wojewodowie sprawują równocześnie nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. (Mojak, 2007; Szeliga, 1998; Bałaban, 2002)

Trzeci segment władzy państwowej sprawują niezawisłe sądy i trybunały. Do kompetencji sądów należy rozstrzyganie sporów na podstawie ustaw oraz rozstrzyganie sporów konstytucyjnych. Sądy stanowią władzę niezależną oraz odrębną od innych władz państwowych. Wyroki wydają w imieniu Rzeczypospolitej. Wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują: Sąd Najwyższy; Sądy powszechne; Sądy administracyjne oraz Sądy wojskowe. (Skrzypiński, 2009)

Praktyka konstytucyjna Polski przewiduje funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, badającego konstytucyjność ustaw oraz Trybunały Stanu, wobec którego odpowiedzialność konstytucyjną ponoszą najwyżsi rangą urzędnicy państwowi (Prezydent, Rada Ministrów, prezes NIK, członkowie KRRiTV). (Zaleśny, 2004; Alberski, 2010)

Partie polityczne i system partyjny

W formowaniu się pluralistycznego systemu partyjnego III RP można wyróżnić kilka etapów. Etap pierwszy (1989-1990) oznaczał przekształcenia dotychczasowych ugrupowań politycznych rodem z PRL i kształtowanie się protopartii politycznych, w tym restytucji tzw. partii historycznych. Kolejny wyznaczał znaczną fragmentaryzację sceny politycznej, czego symbolem była mozaika polityczna Sejmu I kadencji (1991-1993). Wprowadzenie klauzul zaporowych do ordynacji wyborczej w maju 1993 roku symbolizowało pewne uporządkowanie sceny politycznej, liczba partii politycznych posiadających reprezentację parlamentarną spadła do 6. Kolejny etap formowania się systemu partyjnego symbolizowało budowanie strategii dwublokowych – w pierwszym okresie SLD i AWS (1997-2001), a w drugim – PO i PiS (od 2005 roku). Znaczna rekonfiguracja sceny politycznej nastąpiła na początku XXI wieku, kiedy do nowego Sejmu i Senatu wprowadzono reprezentantów czterech (na ogólną liczbę sześć) nowych ugrupowań politycznych. Obecnie najdłużej funkcjonują w systemie partyjnym III RP dwa ugrupowania polityczne – PSL (od maja 1990 roku) oraz SLD (od lipca 1991 roku). Zwraca uwagę, iż oba można zaliczyć do ugrupowań postkomunistycznych, które swoją konsolidację zawdzięczają funkcjonowaniu przed 1989 rokiem.

Scena polityczna zaczęła się formować wiosną 1989 roku, w rezultacie negocjacji politycznych „okrągłego stołu”. Do istniejących legalnie partii i stronnictw politycznych (PZPR, ZSL i SD) zaczęły dochodzić ugrupowania historyczne oraz partie nowe. Do partii historycznych zaliczano organizacje polityczne funkcjonujące przed okresem rządów komunistycznych od 1944 roku. Obejmowały one: Polskie Stronnictwo Ludowe, katolickie Stronnictwo Pracy, lewicową Polską Partię Socjalistyczną czy endeckie Stronnictwo Narodowe). Działały one na emigracji, w Londynie, Paryżu, Rzymie oraz USA. Do ugrupowań nowych zaliczyć można było ugrupowania ekologiczne – Partia Zielonych, konserwatywno-liberalną Unię Polityki Realnej. Na scenie politycznej funkcjonowała również nawiązująca do tradycji piłsudczykowskiej – Konfederacja Polski Niepodległej. Można ten etap zaliczyć do protopartii, formy embrionalnej partii politycznych. (Nalewajko, 1997)

Kolejny etap kształtowania pluralistycznej sceny politycznej wyznaczały wewnętrzne zmiany organizacyjne i (częściowo również programowe) dotychczasowych ugrupowań rządzących w Polsce po 1945 roku. W listopadzie 1989 roku rozpoczął się proces zmian w oficjalnym ruchu ludowym, na 11 kongresie ZSL przekształcono ugrupowanie w Polskie Stronnictwo Ludowe „Odrodzenie” oraz rozpoczęto prace nad zjednoczeniem ruchu agrarnego. Dwa miesiące później – w styczniu 1990 roku na 11 zjeździe PZPR zdecydowano o zakończeniu działalności partii i powstaniu dwóch nowych

ugrupowań socjaldemokratycznych. Znacząca polityczna rola stała się udziałem Socjaldemokracji RP kierowanej przez dwóch młodych polityków postkomunistycznej lewicy – Aleksandra Kwaśniewskiego oraz Leszka Millera. (Antoszewski, Herbut, Jednaka, 1993)

Trzeci etap zmiany sceny politycznej symbolizowały konflikty wewnętrzne w szerokim obozie „Solidarności”. W 1990 roku powstały na bazie działalności posłów i senatorów OKP nowe ugrupowania polityczne – w maju 1990 roku Jarosław Kaczyński powołał chadeckie Porozumienie Centrum. W grudniu 1990 roku na bazie komitetów wyborczych Tadeusza Mazowieckiego zdecydowano o utworzeniu centrowej Unii Demokratycznej. W grudniu 1990 roku w Gdańsku powołano liberalną partię – Kongres Liberalno-Demokratyczny na czele z Januszem Lewandowskim i Donaldem Tuskiem. Do wspomnianych ugrupowań należy zaliczyć również katolicko-narodowe Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe utworzone w październiku 1989 roku z Wiesławem Chrzanowskim jako liderem stronnictwa. Do tej palety stronnictw należy wskazać niekomunistyczną lewicę formowaną przez Ryszarda Bugaja i Aleksandra Małachowskiego w postaci Solidarności Pracy, a potem w formie Unii Pracy. (*Partie i ugrupowania polityczne*, 1991)

Scena polityczna Polski charakteryzowała się dużym stopniem fragmentacji, czego wyrazem było zarejestrowanie ponad 300 partii na początku lat 90-tych w Sądzie Okręgowym w Warszawie oraz udział 111 komitetów wyborczych w wyborach parlamentarnych w październiku 1991 roku. Dodać należy, iż reprezentanci 29 komitetów dostali się do Sejmu i Senatu. Ten etap systemu partyjnego (1990-1993) można określić jako skrajnie wielopartyjny. (Wojtaszczyk, 1998)

Istotna zmiana dokonała się w maju 1993 roku dzięki uchwaleniu nowej ordynacji wyborczej do Sejmu, wprowadzającej klauzulę zaporową na poziomie 5 % głosów w skali państwa dla pojedynczej partii, a 8 % dla koalicji wyborczej. W jej wyniku radykalnemu ograniczeniu uległa liczba parlamentarnych ugrupowań (po wyborach we wrześniu 1993 roku – tylko sześć z nich wprowadziło swoich przedstawicieli do Sejmu oraz Senatu.) (*Wybory parlamentarne 1991 i 1993*, 1995)

Postać dwublokowości scena polityczna osiągnęła w czerwcu 1996 roku po zawiązaniu szerokiej koalicji ugrupowań centroprawicowych skupionych wokół NSZZ „Solidarność” – Akcja Wyborcza Solidarność. Wyznaczała ona prawy biegun polskiej sceny politycznej, na lewym natomiast dominował Sojusz Lewicy Demokratycznej. W centrum pozostawało miejsce dla dwóch ugrupowań centrowych – ludowego PSL oraz centro-liberalnej Unii Wolności. Na prawicy niepodległościowej podjęto próby formowania Ruchu Obrony Polski na bazie kampanii prezydenckiej Jana Olszewskiego, ale bez większych sukcesów. (*Wybory 97*, 1997)

Początek XX wieku oznaczał znaczną rekonfigurację polskiej sceny politycznej, a była ona rezultatem kampanii prezydenckiej – sukcesu kandydata lewicy postkomunistycznej z SLD– Aleksandra Kwaśniewskiego (53 %), względnego sukcesu kandydata niezależnego Andrzeja Olechowskiego (17 %) oraz porażki kandydata rządzącego AWS Mariana Krzaklewskiego (15 %). W obliczu zbliżającej się kampanii parlamentarnej politycy z AWS oraz Unii Wolności podjęli inicjatywy partyjne w celu utworzenia nowych ugrupowań. Część polityków Unii skupiona wokół Donalda Tuska oraz dawnego środowiska KLD doszła do porozumienia z konserwatywnym środowiskiem skupionym wokół Jana Rokity i Macieja Płażyńskiego i za akceptacją Andrzeja Olechowskiego zadeklarowano w styczniu 2001 roku sformowanie nowej partii centrowej ze skrzydłami liberalnym i konserwatywnym – Platformy Obywatelskiej. Z kolei politycy PC skupieni wokół braci Jarosława i Lecha Kaczyńskich, bazując na popularności tego drugiego jako ministra sprawiedliwości w rządzie Jerzego Buzka postanowili utworzyć komitety Prawa i Sprawiedliwości (pierwszy w marcu 2001 roku w Białymstoku). Roman Giertych z kolei dokonał reorganizacji dotychczasowych struktur Stronnictwa Narodowo-Demokratycznego i utworzył nowe ugrupowanie pod nazwą Liga Polskich Rodzin. Należy równocześnie wskazać na uformowanie się odłamu populistycznej organizacji syndykalno-partyjnej – Samoobrona RP kierowana przez Andrzeja Leppera. Wybory jesienią 2001 roku były dla formującej się sceny politycznej charakterystyczne – bowiem na 6 ugrupowań parlamentarnych, aż 4 należało do stronnictw dotychczas niereprezentowanych w Sejmie, ani w Senacie. Po raz pierwszy dotychczas rządzące ugrupowania – zarówno AWS i UW nie przekroczyły progu wyborczego i nie uzyskały mandatów poselskich. (Markowski, 2002; *Wybory parlamentarne*, 2003)

Z kolei rok 2005 symbolizuje znaczące osłabnięcie pozycji dominującego na lewym spektrum sceny politycznej SLD i w rezultacie początek rywalizacji dwublokowej – PO kontra PiS. Trzykrotnie zwycięstwo odniosło Prawo i Sprawiedliwość (2005, 2015, 2019) a dwukrotnie politycy z Platformy Obywatelskiej (2007, 2011). Mniejszą rolę polityczną odgrywały partie skupione wokół dotychczasowych sztyldów SLD i PSL. Cechą charakterystyczną polskiego systemu partyjnego było powstawanie nowych ugrupowań na czas kampanii wyborczej do Sejmu i uzyskiwanie przez nie miejsc poselskich (kazuś Ruchu Palikota z 2011 roku oraz Kukiz'15 cztery lata później). (Markowski, Cześniak, Kotnarowski, 2015; *Partie i system partyjny III RP*, 2011)

Ostatnia elekcja parlamentarna (październik 2019 roku) przyniosła pewną stabilizację systemu partyjnego. Mandaty poselskie uzyskały ponownie: PiS, PO, PSL startujące do wyborów z politykami Kukiz'15 jako Koalicja Polska.

Do Sejmu po czterech latach absencji wrócili posłowie lewicowi skupieni wokół Lewicy – koalicji SLD, Partii Razem i Wiosny Roberta Biedronia. Miejsca uzyskali również posłowie prawicowej Konfederacji skupiającej polityków liberalnych zgromadzonych wokół Janusza Korwin-Mikke oraz Stronnictwa Narodowego. Po raz drugi bezwzględną większość mandatów uzyskało jedno ugrupowanie – PiS – (235 mandatów zarówno w 2015, jak i obecnie). Warto zaznaczyć, iż po raz pierwszy od 1991 roku większość mandatów w drugiej izbie (tzn. 51 na 100 ogółem) uzyskały ugrupowania tzw. „antyPiS-u” skupieni wokół senatorów PO, PSL, Lewicy oraz bezpartyjnych. (Rychard, 2019; Staniszkis, 2019; Kik, 2019)

Grupy interesu

Rada Dialogu Społecznego (RDS) została powołana przez Prezydenta RP, na mocy Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Instytucja powyższa stanowi forum dialogu trójstronnego w Polsce i współpracy strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej, funkcjonujące na poziomie centralnym. RDS zastąpiła działającą od 1994 r. Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych. RDS posiada inne uprawnienia niż Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych i cele do osiągnięcia. Do celów Rady zaliczamy: 1/zapewnienie warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej; 2/realizacja zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia; 3/działanie na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowania wokół nich społecznego porozumienia poprzez prowadzenie przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej; 4/wspieranie prowadzenia dialogu społecznego na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa przewiduje dwupoziomowe kompetencje Rady Dialogu Społecznego, co znajduje odbicie w uprawnieniach zastrzeżonych dla dialogu autonomicznego dwóch stron - pracodawców i pracowników, oraz dla dialogu trójstronnego z udziałem trzech partnerów – pracodawców - pracowników – Rady Ministrów, a więc całej Rady. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1240)

Do grup interesów pracowniczych należy zaliczyć centrale związkowe. Według badań CBOS przynależność do NSZZ „Solidarność” deklaruje 5% badanych pracowników (ok. 760 tys. pracujących), do OPZZ – 4% badanych pracowników (ok. 600 tys. pracujących), do Forum Związków Zawodowych – 2% pracowników (304 tys. pracujących), zaś do innych związków 5% badanych pracowników (ok. 760 tys. pracujących). Według informacji Mi-

nisterstwa Pracy i Polityki Społecznej, NSZZ „Solidarność” szacuje liczbę swoich członków na 900 tys. osób zorganizowanych w blisko 12 tys. komisji zakładowych, zaś Forum Związków Zawodowych liczy ok. 400 tys. członków. Według danych wspomnianego ministra oprócz wymienionych central istnieją federacje (ok. 300), organizacje związkowe o zasięgu ogólnopolskim (273) oraz lokalne organizacje związkowe (ok. 24 tys.). Samodzielnie – bez powiązań z dużą organizacją związkową i wyłącznie na poziomie lokalnym – działa ok. 7 tys. organizacji związkowych o charakterze zakładowym. (Jagusiak, 2004; wikipedia)

Należy również wspomnieć o grupach interesu reprezentujących środowiska samorządowe. Na poziomie Rady Europy należy wymienić Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, na poziomie Unii Europejskiej – Komitet Regionów. W Polsce funkcjonuje Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jej zadaniem jest rozpatrywanie problemów związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu, a także spraw dotyczących samorządu terytorialnego znajdujących się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których należy Polska. Komisja składa się z przedstawicieli strony rządowej i samorządowej. Strona rządowa Komisji Wspólnej składa się z ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz 11 przedstawicieli powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Stronę samorządową stanowią wyznaczeni przedstawiciele ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego. Reprezentanci obu stron wytypowani przez współprzewodniczących Komisji Wspólnej pracują w zespołach problemowych, dodatkowo są wspierani przez ekspertów. (Dz. U. 2005, nr 90, poz. 759)

System wyborczy i wybory

W Trzeciej Rzeczypospolitej przyjęto zasady wolnych i demokratycznych wyborów do ciał przedstawicielskich (Sejm, Senat, rady samorządowe, Parlament Europejski) oraz organu wykonawczego w gminie (wójt, burmistrz, prezydent miasta) oraz Prezydenta RP. (Sokala, Michalak, Uziębło, 2013)

System proporcjonalny obowiązuje w wyborach do Sejmu i rad samorządowych (i PE), natomiast większościowy w wyborach do Senatu, na urząd Prezydenta RP oraz organu wykonawczego w samorządzie gminnym. Obecnie wszystkie kwestie wyborcze (organizacje, zarządzanie, przeprowadzanie i stwierdzanie ważności wyborów) reguluje jeden akt prawny – Kodeks Wyborczy z 4 stycznia 2011 roku. (Dz. U. z 2018 r. poz. 754, 1000, 1349) Czynne prawo wyborcze (prawo głosowania) przysługuje wszystkim obywatelom Polski, po ukończeniu 18 roku życia i posiadającym prawa publiczne. Bierne

prawo wyborcze jest natomiast zróżnicowane w zależności od rodzajów wyborów – do rad samorządowych – 18 lat i Sejmu – 21 lat, Senatu – 30 lat, na urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta – 25 lat, a na urząd Prezydenta RP – 35 lat. Uzależnione bywa również od kwestii niekaralności, bądź zasady domicylu. Zasada zamieszkiwania na terenie jednostki samorządowej, w której kandydat się ubiega o urząd, nie odnosi się do organu wykonawczego w gminie. Z kolei w wyborach do rad samorządowych mogą uczestniczyć obywatele państw UE przebywający na terenie Polski. (Wojtasik, 2012)

Zróżnicowane są organy uprawnione do zarządzania wyborów – i tak wybory parlamentarne (i do PE) zarządza Prezydent RP, wybory do rad samorządowych (i na wójta) zarządza Prezes Rady Ministrów, z kolei wybory prezydenckie zarządza Marszałek Sejmu. Kadencja Sejmu (i powiązanego z nim senatu) trwa 4 lata, prezydenta – 5 lat, rad samorządowych i organów wykonawczych w gminie – 5 lat, PE – lat 5. Ograniczenie wielokrotnego kandydowania odnosi się do elekcji głowy państwa (dwie kadencje) oraz organów wykonawczych na poziomie samorządu gminnego (dwie kadencje liczone od listopada 2018 roku). (Wojtasik, 2012)

Wybory przeprowadza Państwowa Komisja Wyborcza, z wyjątkiem wyborów lokalnych – które, co do zasady przeprowadzają właściwe terytorialne komisje wyborcze (wojewódzkie, powiatowe i gminne), a PKW w tym przypadku sprawuje tylko bezpośredni nadzór nad procesem wyborczym. Głosowanie przeprowadza się w dzień wolny od pracy – w Polsce jest przyjęte, iż jest to niedziela w godzinach 7-21. (Czaplicki, 2014)

Wybory do Sejmu przeprowadza się w 41 okręgach wyborczych, na które podzielone jest państwo. Z każdego z nich wybranych jest od 7 do 20 posłów, zależnie od liczby mieszkańców na danym obszarze. Wybory odbywają się zgodnie z formułą proporcjonalną z zastosowaniem klauzuli zaporowej. Oznacza to, iż: Dany komitet czy partia musi najpierw przekroczyć próg wyborczy - czyli osiągnąć minimum 5 procent głosów w skali kraju, zaś komitet koalicyjny, czyli składający się z kilku partii czy podmiotów - minimum 8 procent w skali kraju (warunek ten nie dotyczy komitetów zarejestrowanych przez mniejszości narodowe). Następnym etapem procesu wyborczego - po policzeniu, które komitety przekroczyły próg wyborczy, następuje podział mandatów metodą d'Hondta. Stanowi ona matematyczną metodę przydziału mandatów polegająca na wyliczeniu ilorazów wyborczych – tzn. liczbę oddanych głosów dzieli się przez kolejne liczby naturalne (1, 2, 3, 4 itd.), wyłaniając w ten sposób ostateczny podział miejsc w Sejmie. Mandat otrzymują kandydaci, na których oddano najwięcej głosów. (Sokala, Michalak, Uziębło, 2013)

Natomiast w przypadku wyborów do Senatu Polska podzielona jest na 100 okręgów. Z każdego z nich wybrany jest jeden senator. Mandat otrzymuje w każdym okręgu kandydat, który otrzyma największą liczbę głosów

(zasada większości względnej). Podobnie, jak w przypadku wyboru posłów, jeśli dwaj kandydaci otrzymają taką samą liczbę głosów, wygrywa ten, który zwyciężył w większej liczbie obwodów lub w losowaniu przeprowadzonym przez przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej. (Wojtasik, 2012)

Z kolei Prezydentem RP zostaje ten kandydat, który otrzyma ponad połowę wszystkich ważnie oddanych głosów. Frekwencja wyborcza nie wpływa na ważność wyborów. W przypadku, gdy żaden z kandydatów nie otrzyma wymaganej liczby głosów, dwa tygodnie później odbywa się druga tura głosowania, w której uczestniczą dwaj kandydaci z największą liczbą głosów z pierwszej tury. Dla zwycięstwa w drugiej turze wystarczy otrzymać więcej głosów niż alternatywny kandydat (co jednak też znaczy ponad połowę ważnie oddanych głosów, ponieważ głos jest ważny tylko wtedy, gdy jest oddany na jednego z tych dwóch kandydatów). Jeżeli przed drugą turą którykolwiek z dwóch kandydatów, którzy do niej przeszli, wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze lub umrze, w jego miejsce do wyborów w drugiej turze dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszej turze. W opisywanym przypadku datę ponownego głosowania odracza się o kolejne 14 dni. Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie wówczas informuje, w drodze uchwały, o dopuszczeniu nowego kandydata wyborów prezydenckich w drugiej turze oraz podaje do publicznej wiadomości datę przeprowadzenia ponownego głosowania. (Gebethner, 2000)

W Polsce przeprowadza się wybory następujących członków organów jednostek samorządu terytorialnego: 1/ rad gmin (również rad miast na prawach powiatu), 2/rad powiatów, 3/sejmików województw oraz (od października 2002) jednoosobowych organów wykonawczych gmin – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. W stolicy Polski - Warszawie wybory do rad dzielnic odbywają się razem z wyborami do Rady m. st. Warszawy i Prezydenta m. st. Warszawy. (Tybuchowska-Hartlińska, 2012)

W wyborach samorządowych obowiązują zróżnicowane formuły wyborcze. W gminach mających do 20 000 mieszkańców (do 2017 włącznie gminach niebędących miastami na prawach powiatu) wybory radnych odbywają się według ordynacji większościowej, w systemie większości względnej (w okręgach jednomandatowych, według zasady większości względnej), natomiast w pozostałych gminach (do 2017 włącznie miastach na prawach powiatu), a także w powiatach i województwach – według systemu proporcjonalnego, w którym głosy wyborców przelicza się na mandaty według reguły d'Hondta, preferującej duże ugrupowania. (Rakowska-Trela, Składowski, 2018)

Natomiast wybory na wójta, burmistrza, prezydenta miasta wygrywa ten kandydat, który zdobył najwięcej głosów w okręgu wyborczym i jednocześnie uzyskał ponad połowę wszystkich ważnie oddanych głosów. Jeżeli kan-

dydatów jest więcej niż dwóch i żaden nie uzyska w pierwszej turze wyborów wymaganego poparcia ponad 50%, wówczas przeprowadza się drugą turę wyborów. Druga tura wyborów odbywa się w ciągu 14 dni od dnia pierwszego głosowania. Do drugiej tury wyborów przechodzi dwóch kandydatów, którzy uzyskali w pierwszej turze największą liczbę głosów. W przypadku, gdy którykolwiek z dwóch kandydatów, którzy przeszli do drugiej tury wyborów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze albo umrze, w jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. Za wybranego w ponownym głosowaniu uważa się tego kandydata, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów. (Rakowska-Trela, Składowski, 2018)

Formy demokracji bezpośredniej i pośredniej

Najbardziej stosowaną formą demokracji bezpośredniej w Polsce stanowią referenda. Odpowiednie regulacje prawne przewidują możliwość ich zarządzenia zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Referenda ogólnokrajowe może zarządzić Prezydent RP za zgodą Senatu lub Sejm. Z kolei referenda lokalne odbywają się na wniosek organu stanowiącego (odpowiednio- rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa) lub z inicjatywy grupy mieszkańców (co najmniej 10 % wyborców w danej gminie, powiecie ora co najmniej 5 % wyborców w danym województwie). W formie referendum Polacy decydowali o kwestiach uwłaszczenia (luty 1996 roku), przyjęcia Konstytucji (maj 1997 roku), akcesji do Unii Europejskiej (czerwiec 2003 roku). (Zieliński, Bokszczanin, Zieliński, 2003; Podolak, 2014)

Inną formą demokracji bezpośredniej stosowaną w prawie polskim jest inicjatywa ludowa – inicjatywa ustawodawcza obywateli. Polega ona na możliwości wniesienia przez grupę co najmniej 100 tysięcy obywateli Polski posiadających prawa publiczne projektu ustawy do Marszałka Sejmu w celu jej rozpatrzenia przez parlament. Nie może ona jednocześnie dotyczyć kwestii budżetu państwa oraz zmiany Konstytucji. Dotychczasowo zgłoszono kilkanaście inicjatyw obywatelskich, odnosiły się one do kwestii wieku rozpoczęcia edukacji szkolnej, spraw liberalizacji i zaostrzenia prawa do aborcji, ustalenia wieku emerytalnego oraz przywrócenia Święta Trzech Króli zniesionego przez komunistyczne władze w 1960 roku. (Uziębło, 2006)

Funkcjonowanie systemu politycznego. Główne problemy i perspektywy rozwoju

Rok 2015 przyniósł radykalną zmianę postrzegania funkcjonowania systemu politycznego Polski ukształtowanego po 1989 roku. Obóz rządzący związany z PiS szedł do ówczesnych wyborów z totalną krytyką dotychcza-

sowego systemu politycznego, co miało symbolizować hasło: „Polska w ruinie”. Przecistawiano politykę i osiągnięcia rządowe okresu poprzedzającego alternację władzy w 2015 roku oraz rezultaty polityki po elekcji z 2015 roku. Doprowadziło to do sporej polaryzacji społeczeństwa, znaczne odłamy utożsamiały się bowiem z dorobkiem III RP ukształtowanym w ciągu minionych 26 lat. Drugim istotnym problemem dla ustroju politycznego jest postępująca centralizacja władzy, która uderza w kompetencje oraz pozycję polityczną samorządów – zarówno lokalnych, jak i zawodowych. Trzecim wyzwaniem Polski jest następująca etatyzacja, przejmowanie przez państwo odpowiedzialności za nowe segmenty życia społeczno-gospodarczego. Częściowo tylko może być ona tłumaczona efektami globalnego kryzysu ekonomicznego, który wybuchł ze szczególnym natężeniem po 2008 roku, załamując podstawy dotychczasowego ładu gospodarki kapitalistycznej wedle ładu liberalnego. Za główną winę elit władzy sprzed 2015 roku można postrzegać niedoceniając skutków transformacji społeczno-gospodarczej dla szerszych warstw społecznych, czego rezultatem było niedoceniając znaczenia polityki społecznej dla stabilności ustroju społeczno-politycznego III RP.

BIBLIOGRAFIA

- Ajnenkiel Andrzej (2001), *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791-1997*, Warszawa
- Alberski Robert (2010), *Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach politycznych*, Wrocław
- Antoszewski Andrzej, Herbut Ryszard, Jednaka Wiesława (1993), *Partie i system partyjny w Polsce: pierwsza faza przejścia do demokracji*, Wrocław
- Bożyk Stanisław (2006), *Partie polityczne a Sejm*, Warszawa
- Bożyk Stanisław (2009), *Sejm w systemie organów państwowych*, Warszawa
- Burda Andrzej (1978), *Polskie prawo państwowe*, Warszawa
- Chruściak Ryszard (2002), *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 roku: powstawanie przepisów*, Warszawa
- Ciapała Jacek (1999), *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa
- Codogni Paulina (2009), *Okrągły Stół, czyli polski Rubikon*, Warszawa
- Codogni Paulina (2012), *Wybory czerwcowe 1989 roku: u progu przemiany ustrojowej*, Warszawa
- Dlaczego tak głosowano*, [red.] Gebethner Stanisław (1991), Warszawa
- Domarańczyk Zbigniew (1990), *100 dni Mazowieckiego*, Warszawa
- Dudek Antoni (2019), *Od Mazowieckiego do Suchockiej*, Kraków
- Działocha Kazimierz (1990), *Mała Konstytucja z 1947 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, t. 2, Marian Kallas (red.), Warszawa
- Fuks Tadeusz (1997), *Relacja między demokracją bezpośrednią a przedstawicielską w przyszłej Konstytucji RP*, [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w roz-*

- wiązaniach konstytucyjnych*, Stanisław Gebethner, Ryszard Chruściak (red.), Warszawa
- Garlicki A. (1983), *U źródeł obozu belwederskiego*, Warszawa
- Garlicki Leszek (1997), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa
- Garlicki L. (2014), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa
- Garlicki Leszek (2009), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa
- Gebethner Stanisław (1976), *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa
- Gebethner Stanisław (2000), *Wybory na urząd Prezydenta RP: komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Warszawa
- Głajcar Rafał (2015), *Demokratyczny reżim polityczny: relacje między legislatywą a egzekutywą w III Rzeczypospolitej*, Katowice
- Gwizdź Andrzej (1998), *Tryb uchwalenia Konstytucji PRL*, [w:] *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, Mirosław Wyrzykowski (red.), Warszawa
- Izdębski H. (2014), *Samorząd terytorialny*, Warszawa
- Jagusiak Bogusław (2004), *OPZZ i NSZZ „Solidarność” w systemie politycznym Polski w latach 1989-2004*, Toruń
- Jóźwiak Jerzy i in. (2016), *Obywatel Śląska w czasie przemiany*, Chorzów
- Kaczmarek R. (2010), *Historia Polski 1914-1989*, Warszawa
- Kallas Marian, Lityński Adam (2000), *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa
- Kallas Marian (2007), *Historia ustroju Polski*, Warszawa
- Kik Kazimierz: *Druka kadencja PiS nie będzie spokojna*, „Do Rzeczy. Tygodnik Lisickiego”, 2019, 15. X
- Kodeks Wyborczy*, Czaplicki Kazimierz (red.) (2014), Warszawa
- Kodeks Wyborczy: komentarz do zmian 2018 roku*, Rakowska-Trela Anna, Składowski Konrad (2018), Warszawa
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku* (2010), Warszawa
- Konstytucje Polski: studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu. Tom 1*, [red.] M. Kallas (1990), Warszawa
- Konstytucje Polski: studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu. Tom 2*, [red.] M. Kallas (1990), Warszawa
- Konstytucje polskie 1918-2008*, [oprac.] T. Mołdawa (2008), Warszawa
- Kuczyński Waldemar (1992), *Zwierzenia zausznika*, Warszawa
- Kulesza W. T. (1985), *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce 1926-1935*, Wrocław
- Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Sokala Andrzej, Michalak Bartłomiej, Uziębło Piotr (2013), Warszawa
- Leszczyńska Krystyna (2015), *Senat RP w latach 1989-2011*, Lublin
- Malkiewicz Andrzej (1994), *Wybory 1989*, Warszawa
- Markowski Radosław, *System partyjny i zachowania wyborcze: dekada polskich doświadczeń* (2002), Warszawa
- Markowski Radosław, Cześniak Mikołaj, Kotnarowski Marek (2015), *Demokracja, gospodarka, polityka*, Warszawa

- Mazowiecki Tadeusz (2012), *Rok 1989 i lata następne*, Warszawa
- Mojak Ryszard (1991), *Uwagi nad modelem urzędu Prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1944-1952*, [w:] *Państwo. Ustrój. Konstytucja*, Lublin
- Mojak Ryszard (1994), *Instytucja prezydenta w okresie przekształceń ustroju (1989-1992)*, Warszawa
- Mojak Ryszard (2007), *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej*, Lublin
- Moldawa Tadeusz (1991), *Ludzie władzy 1944-1991*, Warszawa
- Moldawa Tadeusz (2018), *Państwo i ustrój. Zagadnienie systemów rządów i instytucji politycznych*, Warszawa
- Nalewajko Ewa (1997), *Protopartie i protosystem: szkice do obrazu polskiej wielopartyjności*, Warszawa
- Partie i system partyjny III RP*, [red.] Kowalczyk Krzysztof (2011), Toruń
- Partie i ugrupowania polityczne: vademecum*, [red.] Waszkiewicz Jerzy (1991), Warszawa
- Pietrzak Jerzy (2000), *Sejm RP – tradycja i współczesność: kompetencje, procedury, zwyczaje*, Warszawa
- Pietrzak Jerzy (2002), *Senat RP – tradycja i współczesność*, Warszawa
- Podolak Małgorzata (2014), *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989-2012)*, Lublin
- Prawo konstytucyjne RP*, Sarnecki Paweł (red.) (2014), Warszawa
- Przybysz Kazimierz, Jakubowski Wojciech, *Ewolucja ustroju Polski – wybrane problemy*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo Edukacyjne” 2007, nr 1(10)
- Rada Ministrów: organizacja i funkcjonowanie*, [red.] Bałaban Andrzej (2002), Kraków
- Rakowski Mieczysław Franciszek (2002), *Dzienniki polityczne 1976-1978*, Warszawa
- Rybicki Marian, *Geneza i przygotowanie Konstytucji PRL z 1952 roku*, „Studia Konstytucyjne” 1990, t. 6
- Rychard Andrzej, *Polaków rozmowa w noc wyborczą*, „Polityka”, 2019, 17 X
- Sarnecki Paweł (2000), *Prezydent RP: komentarz do przepisów*, Kraków
- Sarnecki Paweł (1999), *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa
- Skrzypiński Dariusz (2009), *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego: studium politologiczne*, Wrocław
- Słomka Tomasz (2004), *Model głowy państwa w Europie Środkowowschodniej w okresie realnego socjalizmu*, [w:] *Przestrzeń polityki i spraw wyznaniowych*, Beata Górowska (red.), Warszawa
- Słomka Tomasz (2005), *Prezydent RP po 1989 roku: ujęcie porównawcze*, Warszawa
- Sokolewicz Wojciech (1978), *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa
- Staniszczis Jadwiga, *Ludzie okazali wdzięczność PiS-owi*, „Wprost”, 2019, 26 X
- Szeliga Zbigniew (1998), *Rada Ministrów a Sejm 1989-1997*, Lublin
- Szwed R. (2002), *Samorządowa Rzeczypospolita 1918-1939: wybór rozprawa i artykułów*, Częstochowa

- Trzciniński Janusz (1990), *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944-1947*, [w:] *Konstytucje Polski*, t. 2, Marian Kallas (red.), Warszawa
- Tybuchowska-Hartlińska Karolina (2012), *Wybory do samorządu terytorialnego w Polsce: 20 lat doświadczeń w subregionie ciechanowskim*, Toruń
- Uziębło Piotr (2006), *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa
- Wieczorkiewicz P. (2005), *Historia polityczna Polski*, Warszawa
- Wielka koalicja*, Malinowski Roman, (1992), Warszawa
- Wojtasik Waldemar (2012), *Funkcje wyborów w III RP*, Katowice
- Wojtaszczyk Adam Konstanty (1998), *Partie polityczne w państwie demokratycznym*, Warszawa
- Wybory 89: dokumenty strony solidarnościowo-opozycyjnej*, (red.) Słodkowska Inka (2009), Warszawa
- Wybory '97: partie i programy wyborcze*, [red.] Gebethner Stanisław (1997), Warszawa
- Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, [red.] Gebethner Stanisław (1995), Warszawa
- Wybory parlamentarne 2001: scena polityczna, aktorzy, programy, strategie*, [red.] Sztumski Jerzy (2003), Katowice
- Zaleśny Jacek (2004), *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń
- Zieliński Eugeniusz, Bokszczanin Izolda, Zieliński Jacek (2003), *Referendum w państwach Europy*, Warszawa
- Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2005, nr 90 poz. 759)
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1240)

Administracja publiczna w Polsce – problemy i wyzwania

Cele i zadania administracji publicznej funkcjonującej w systemie organizacyjnym państwa i zarazem organizującej ten system, zmieniają się wraz z rozwojem sytuacji społeczno-politycznej i ekonomicznej kraju. W Polsce po II wojnie światowej rola administracji była szczególnie trudna, gdyż administracja przechodziła dwukrotnie gruntowny proces transformacji ustrojowej. Po zakończeniu wojny, z racji wprowadzanego ustroju realnego socjalizmu, administracja publiczna stawiała się „powoli jedną z głównych sił zjawiska upaństwowiania, a później też i zarządzania”² państwem, co wpływało nie tylko na jej cele i formy działania, ale i postawę osób w niej pracujących, z kolei zaś po 1989 roku nakazano jej

¹ **Prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek** - absolwentka Instytutu Nauk Politycznych UW (1986). Doktor nauk humanistycznych (1990). Doktor habilitowany nauk społecznych, profesor zwyczajny (2018), politolog. Dyrektor Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego 2016-2019. Kierownik Katedry Nauk o Państwie i Administracji Publicznej. Pracowała w administracji publicznej m.in., jako doradca Prezesa Rady Ministrów, wicedyrektor Biura Spraw Społecznych w Kancelarii Prezydenta RP, szef doradców Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Członek Rady Służby Cywilnej w latach 2012-2016. Autorka licznych publikacji naukowych dotyczących statusu urzędników w Polsce i w Europie, systemów służby cywilnej w UE i na świecie, roli i miejsca administracji publicznej w państwie demokratycznym oraz etyki w służbie publicznej. Jest autorem, współautorem i redaktorem kilkunastu monografii i artykułów m.in.: *Uwarunkowania, standardy i kierunku zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim* [Warszawa 2010], *Służba cywilna w Polsce – teoria i praktyka*, [Warszawa 2012], *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej*, [Warszawa 2013], *The Civil Service in Poland – Theory and Experience*, [Peter Lang Frankfurt am Main 2015], *The Transformations of the Civil Service in Poland in Comparison with International Experience*, edited by Jolanta Itrich-Drabarek, Stanisław Mazur and Justyna Wiśniewska-Grzelak, Peter Lang 2018; *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, [Diffin Warszawa 2019, wyd. II]; *Encyclopedia of Public Administration*, pod red. J. Itrich-Drabarek, Warszawa 2019.

² J. Boć: *Konteksty wyróżniania administracji publicznej*. W: *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2003, s. 21

wycofywanie się z wielu dziedzin życia społecznego i wyznaczono rolę usługodawcy wobec społeczeństwa.

Do roku 1989 administracja publiczna pełniła funkcje reglamentacyjno-porządkowe, kierowała upaństwowionymi środkami produkcji, wreszcie miała za zadanie zaspakajać jak najszersze potrzeby klas społecznych. Po 1989 roku jej celem jest budowa instytucjonalno-społeczna państwa liberalno-demokratycznego, wycofanie się z centralnego zarządzania i planowania na rzecz idei subsydiaryzmu i pomocniczości, przeprowadzenie procesu prywatyzacji i reprivatyzacji, wdrożenie nowego podejścia do zarządzania sprawami publicznymi, wykorzystanie narzędzi ITC do wzrostu jakości, otwartości i przejrzystości jej funkcjonowania, wreszcie utrzymania pewnych elementów władztwa administracyjnego. Tak odmienne cele administracji publicznej zaowocowały szczególnym konfliktem - głównie wyrażanym w postawie urzędników wobec zmian, ale nie tylko.

Wyzwaniem, przed jakim stanęła polska administracja po 1989 roku była również globalizacja gospodarcza, która wymaga realizowania odpowiednich polityk (w tym polityk regulacyjnych) nakierowanych na tworzenie i umacnianie podstaw międzynarodowej konkurencyjności krajowej gospodarki. Sam sposób funkcjonowania administracji publicznej jest więc również analizowany z punktu widzenia globalnej konkurencyjności krajowej gospodarki³. W takim ujęciu administrację publiczną postrzega się jako konieczny składnik ustroju gospodarczego, w którym ma ona zadanie świadczyć określone dobra i usługi publiczne oraz sprawować w odniesieniu do gospodarki funkcje regulacyjne i (przynajmniej w pewnym zakresie) organizujące – także za pomocą swoistego mechanizmu instytucjonalnego UE – przenoszone na poziom supernationalny. Tak rozumiane funkcjonowanie administracji publicznej jest legitymowane wtedy, gdy korzyści rozwojowe stąd wynikające są większe niż ogólny koszt ponoszony na jej utrzymanie. niesprawną i nieprzygotowaną merytorycznie do wypełniania swoich podstawowych zadań administracja może niekorzystnie odwrócić tę proporcję stwarzając dla gospodarki zbyt duży ciężar (w postaci zbyt dużych danin publicznych i ciężarów administracyjnych tworzących koszty niejawne).

Polska administracja publiczna podlega ciągłym zmianom jeszcze z jednego powodu – ich przyczyną był proces integracji Polski z Unią Europejską, którego cezurą (ale nie zamknięciem) było uzyskanie członkostwa w strukturach tej ponadnarodowej organizacji, co w znaczącym stopniu determinuje i ukierunkowuje owe zmiany. Jest to jednak determinacja

³ Pisaliśmy o tym: J. Itrich-Drabarek, A. Nowak-Far, Polska administracja publiczna w procesie dostosowania do Unii Europejskiej. Przegląd Europejski 2008, nr 1, ss.26-39

i ukierunkowanie swoiste – kierujące się zasadą autonomii proceduralnej, tzn. niestwarzające jednolitych ustrojowych, strukturalnych i operacyjnych standardów funkcjonowania administracji publicznych poszczególnych państw członkowskich.

Oprócz wyzwań globalizacji polska administracja stanęła przed dostosowaniem się do procesów europeizacji. Jej europeizacja wyraża się w pewnej, poniekąd spontanicznej, konwergencji podstawowych zasad działania. Proces ten widać w szczególności w odniesieniu do realizacji zasad praworządności, otwartości i przejrzystości funkcjonowania administracji, kształtowania jej odpowiedzialności, zapewniania i zwiększania efektywności oraz skuteczności⁴, jak również w podejmowanych na gruncie krajowym staraniach o realizację przez obywateli prawa do dobrej administracji. Europeizacja funkcjonowania polskiej administracji ma również wyraz praktyczny. Przejawia się on wykonywaniem aktów prawnych wydanych przez Komisję Europejską i przez Radę UE (także razem z Parlamentem Europejskim), w szczególności poprzez wydawanie własnych konkretyzujących decyzji administracyjnych. Ma miejsce także w przypadkach egzekucji decyzji wydanych przez Komisję w sprawach indywidualnych, np. w zakresie wspólnej polityki handlowej, polityki transportowej czy w zakresie zarządzania funduszami strukturalnymi. Praktycznym aspektem europeizacji krajowej administracji publicznej jest także tzw. kooperacyjne wspólnotowe prawo administracyjne, w ramach którego administracje te współdziałają ze sobą przy wydawaniu swoich aktów, jak również w zakresie ich wykonywania (szczególnie wtedy, gdy zasięg obowiązywania ich aktów obejmuje więcej niż jedno państwo członkowskie UE)⁵. Wzajemne uznanie aktów wydanych przez organy jednego państwa członkowskiego w innych krajach członkowskich Unii mieści się także w tej formule europeizacji administracji publicznej.

Aktywność dostosowawcza polskiej administracji publicznej dotyczy czterech obszarów, zwanych sferami relacyjnymi (tj. takimi, w ramach których państwo członkowskie wchodzi w konkretnie określone relacje ze strukturami UE oraz wobec prawnie wiążących norm stanowiącymi rezultat ich działań)⁶. Należą do nich sfera kooperacyjno-negocjacyjna, w której Polska uczestniczy w szeroko pojętym unijnym procesie podejmowania decyzji;; sfera implementacyjna, w której państwo polskie wykonuje prawo

⁴ J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 1.

⁵ S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, w: M. Seweryński, Z. Hajna (red.), *Studia prawnoeuropejskie*, t. VI, Łódź 2002, s. 96–99.

⁶ A. Nowak-Far, *Koncepcja sfer relacyjnych – stosowanie i podstawowe parametry oceny*, „Przegląd Europejski” 2005, nr 1, s. 80–105.

Unii Europejskiej; sfera legitymizacyjna, w ramach której kraj znajduje dla wszelkich aspektów swojego uczestnictwa w procesie kooperacyjno-negocjacyjnym odpowiednie uzasadnienie i wsparcie ciał reprezentatywnych oraz poszczególnych partnerów społecznych w swoim kraju, jak również poza nim oraz sfera litygacyjna, w ramach której państwo polskie może, jako skarżący, występować przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości (lub którymkolwiek innym składnikiem wspólnotowego systemu sądowego), albo wręcz przeciwnie – musi zareagować na skargi przeciwko niemu wytaczane.

Innym ważnym czynnikiem stanowiącym tło dostosowań administracji publicznej w ramach UE jest wzrost oczekiwań obywateli co do zwiększenia przejrzystości działania państwa, dostępu do informacji publicznej, a także (zgodnie z prawem Wagnera) ogólnego wzrostu ilości i jakości świadczeń publicznych. Oczekiwania te mieszczą się w obecnej formule legitymizacji funkcjonowania państwa i jego administracji rozciągającej się także na działania w ramach Unii Europejskiej.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁷ zawiera kilka istotnych wyznaczników pozycji ustrojowej, organizacji i zasad funkcjonowania administracji publicznej w polskim łańdźie konstytucyjnym. Należą do nich:

- zasada demokratycznego państwa prawnego (wraz z towarzyszącym jej postulatem urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej) zawarta w art. 2 Konstytucji,
- zasada legalizmu działania organów władzy publicznej, wynikająca z art. 7 ustawy zasadniczej,
- zasada podziału i równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowej, stanowiąca treść art. 10 ust. 1 Konstytucji,
- zasada decentralizacji władzy publicznej, wynikająca z art. 15 Konstytucji.

Zadania administracji publicznej w Polsce wykonywane są⁸ w ramach administracji państwowej (m.in. kancelarie Sejmu, Senatu i Prezydenta RP, NIK, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rzecznik Praw Obywatelskich⁹), w ramach administracji rządowej – przez scentralizowaną i zbud-

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483)

⁸ Podział według H. Izdebski: *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*. Warszawa 2004

⁹ Jan Boć uważa, że należy wyodrębnić administrację władzy ustawodawczej, czyli Sejmu i Senatu, jako ten fragment działalności państwowej, który ma „poważne znaczenie dla funkcjonowania całego państwa, a nie był zaliczany do administracji publicznej choć się rozbudowywał: w: *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2003, s. 48-49; z kolei H. Izdebski zalicza Kancelarie Sejmu i Senatu do scentralizowanej administracji

waną hierarchicznie administrację rządową, na zasadach zdecentralizowanych – przez inne podmioty i instytucje administracji publicznej (wspólnoty terytorialne, korporacje zawodowe, samorząd gospodarczy, rolniczy) oraz w formie zadań zleconych różnym organizacjom, instytucjom i podmiotom, zwłaszcza spoza sektora publicznego oraz w ramach administracji samorządowej. Scentralizowana administracja dzieli się na centralną i terenową. Centralna administracja funkcjonuje na dwóch poziomach organizacyjnych, należy do niej: administracja pełniąca funkcję rządzenia krajem (w Polsce w skład rządu wchodzi: Prezes Rady Ministrów, ministrowie kierujący resortami i ministrowie bez teki (zadaniowi) oraz centralna administracja wykonawcza). Rządową administrację terenową tworzy wojewoda i jego urząd.

Decentralizacja administracji wyraża się w ustawowym przeniesieniu odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne, nienależące do scentralizowanej administracji rządowej. Podstawową formą decentralizacji w Polsce jest samorząd terytorialny. Ale oprócz korporacji samorządowej mówimy o korporacjach w formie samorządu zawodowego, gospodarczego, rolniczego.

Jedną z prób zestawienia katalogu problemów występujących w polskiej administracji publicznej po 1989 roku wskazuje na następujące typy naruszenia jej integralności:

- a) uwarunkowania polityczno-prawne:
 - system patronażu politycznego,
 - zła jakość stanowionego prawa, łącznie z jego deprecjacją
 - niski status zawodowy i społeczny urzędników,
- b) naruszenia wynikające z jakości kadr pracujących w administracji publicznej:
 - korupcja, w tym przyjmowanie łapówek, nepotyzm, kumoterstwo,
 - oszustwa, kradzież środków finansowych,
 - letaprywacja - traktowanie administracji publicznej państwa przez urzędników jako „dobra niczyjego”, z którego w sposób oficjalny można przejmować wartości majątkowe i organizacyjne, używając mechanizmów prawnych stworzonych przez państwo,
 - konflikt interesu publicznego z interesem prywatnym,
 - niewłaściwe użycie środków przemocy przez funkcjonariuszy państwowych wobec osób podejrzanych i obywateli,
 - nieracjonalna gospodarka środkami publicznymi,

państwowej – zob. H. Izdebski, H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna*, Warszawa 2000, s. 102

- nadużycia i manipulacja dostępem do informacji o działalności administracji publicznej, niewłaściwe wykorzystanie informacji, dopuszczanie do informacji osób nieupoważnionych, wyciek informacji poufnych,
- dyskryminacja ze względu na płeć, mobbing i molestowanie seksualne,
- niegodne zachowanie poza służbą.
- słabość charakteru, brak osobistej uczciwości, wynikające z systemu wychowania wpływają z osobowościowych przyczyn działań nieetycznych¹⁰. Z danych wynika, że przypadki korupcji w administracji publicznej są bardzo rzadkie, jednakże drobne zachowania nieetyczne są dość powszechne.

Podjęcie próby wyjaśnienia problemów, dysfunkcji i patologii w polskiej administracji publicznej jest możliwe na co najmniej czterech płaszczyznach: ideologicznej, politycznej, ekonomicznej i socjologiczno-kulturowej. Chodzi tu o opisanie genezy, mechanizmów funkcjonowania i skutków (nie tylko dla administracji, ale państwa i społeczeństwa) owych patologii. Nie oznacza to, że czynniki wywołujące omawiane problemy występują samodzielnie, wręcz przeciwnie, przeplatają się i kumulują. Na płaszczyźnie ideologicznej mamy do czynienia z wielką zmianą ideologiczną, w ramach, której zarówno w wymiarze instytucjonalnym, systemowym jak i społecznym doszło do odrzucenia systemu realnego socjalizmu na rzecz budowy demokracji z dominującymi ideami liberalnymi. Idee wolności głoszone i realizowane przez liberałów, wniosły w wymiarze ustrojowym takie zasady, jak decentralizacja, subsydiaryzm i pomocniczość, a w wymiarze społecznym oprócz autonomii jednostki – egoizm jako wartość dominującą i rozpad dotychczasowych więzi społecznych. Kolejna płaszczyzna, na której można próbować wyjaśnić dysfunkcje w polskiej administracji publicznej, to płaszczyzna polityczna. W tym ujęciu głównymi przyczynami dysfunkcji w administracji publicznej są: słabość demokratycznego państwa oraz alienacja władzy, brak stabilności politycznej w państwie, która przekłada się na wzrost poczucia niestabilności administracji publicznej. Jeżeli statusu urzędników państwowych nie chronią jasno sprecyzowane przepisy wytyczające ścisłą granicę między politykami a urzędnikami, jeśli w państwie nie istnieje gwarancja stałego zatrudnienia urzędników państwowych, jeśli urzędnicy, szczególnie ci, którzy zajmują wyższe stanowiska, wymieniani są wraz z kolejnymi ekipami politycznymi, to bojąc się o swoją przyszłość, łatwo ulegają namowom przyjęcia nienależnej korzyści. Urzędnicy administracji publicznej narażeni są na klientelizm, który jest sprzeczny z zasadą egalitaryzmu i bezstronności, a „stosunki

¹⁰ *Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych. Raport z badań*, opr. C. Trutkowski, Warszawa 2004

patron-klient są ważnym, a niekiedy głównym mechanizmem dochodzenia do rozstrzygnięć politycznych”¹¹.

Promowanie lub blokowanie projektów ustaw i nowelizacji ustaw, słaba orientacja władzy, obywateli i osób zatrudnionych w służbie cywilnej w mechanizmach zmian systemowych dokonujących się w administracji to kolejna przyczyna patologii. Cele pracowników zatrudniających się w administracji publicznej i cele samej administracji często są rozbieżne. Zamiast służyć społeczeństwu i państwu, urzędnicy zatrudniający się do pracy w służbie cywilnej szukają informacji i kontaktów, po to, by je wykorzystać z korzyścią partii politycznej, która ich „skierowała” do pracy. Dominującą cechą są bliskie powiązania i sprzężenia zwrotne zachodzące pomiędzy grupami politycznymi i gospodarczymi – między sektorem publicznym a prywatnym. Charakterystyczna dla tego splotu jest nadmierna reglamentacja obrotu gospodarczego, znaczny udział podmiotów państwowych w gospodarce, źle interpretowana zasada subsydiarności – przekazywanie kompetencji (obowiązków) z poziomu władzy centralnej do niższych szczebli, bez przekazania czy zdecentralizowania środków finansowych. Na płaszczyźnie ekonomicznej dysfunkcje w polskiej administracji publicznej można tłumaczyć poprzez trudne warunki ekonomiczne w państwie - w sytuacji, gdy gospodarka znajduje się w stanie recesji, kryzysu lub gdy wykazuje trwałe tendencje do niestabilności, ryzyko korupcji wzrasta, a urzędnicy państwowi, czując się zagrożeni, łatwiej poddają się „perswazji finansowej”. Z doświadczeń państw demokratycznych wynika, że również w przypadku, gdy państwo podnosi podatki (ewentualnie zamraża progi podatkowe), najbardziej narażeni na akty korupcji są pracownicy skarbowości, ponieważ w nich obywatele upatrują szansy na ominięcie lub zredukowanie wysokości naliczonego podatku. Polem do nadużyć jest także proces prywatyzacji, niezgodna z przyjętymi zasadami realizacja zamówień publicznych (zlecanie kontraktów rządowych). Kolejny powód to istnienie funduszy pozabudżetowych i specjalnych, będących w dyspozycji urzędników służby cywilnej, gdy wielka część budżetu pozostaje poza skutecznym badaniem lub kontrolą wyspecjalizowanych jednostek. Fundusze zmniejszają swobodę rządu w przydzielaniu środków finansowych w związku ze zmieniającymi się priorytetami, ograniczając efektywną alokację wydatków, oraz utrudniają zachowanie dyscypliny finansowej. Znaczne są także straty w postaci przychodów zaniechanych i marnotrawstwa środków publicznych w wyniku nieprawidłowej realizacji zamówień publicznych. Również i w przypadku, gdy występuje wzrost gospodarczy część zasobów finansowych jest marnowana.

¹¹ J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki. Patroni i klienci*, Warszawa 1994, s. 105.

Na płaszczyźnie socjologiczno-kulturowej najważniejszą przyczyną dysfunkcji w polskiej administracji publicznej jest niska kondycja moralna społeczeństwa. Urzędnicy administracji publicznej wywodzą się z tego samego kręgu kulturowego, co pozostała część społeczeństwa. Jeśli społeczeństwo toleruje (przyzwala) drobne nieprawidłowości, jeśli samo bierze w nich udział, jeśli nagminnie łamie się w różnych zakresach prawo, to następuje ogólne przyzwolenie na akty korupcyjne, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i instytucjonalnym. Istniejącą zależność między postrzeganiem przez jednostkę korupcji a indywidualnym zachowaniem korupcyjnym opisuje szeroko literatura naukowa. Jeśli jednostka postrzega świat, jako coraz bardziej skorumpowany, to zarazem jest bardziej pewna, że jej działanie korupcyjne, o ile nie spotka się wręcz z aprobatą otoczenia, to na pewno nie będzie przez nie negowane. Z socjologicznego punktu widzenia korupcja „rozwija się i stabilizuje, jako <<produkt uboczny>> wadliwego funkcjonowania podstawowych struktur społecznych”¹². Część badaczy stoi na stanowisku, że zjawisko korupcji ma charakter ponadkulturowy¹³. Brak kultury służby publicznej przejawia się ciągle w postrzeganiu przez Polaków państwa, jako „wrogiego” nie tylko przez tych, wobec których państwo pełni swoje funkcje, ale i przez tych, którzy pracują w jego strukturach i czerpią korzyści z tejże pracy. Relatywizm moralny wyraża się usprawiedliwianiem swego nagannego postępowania tzw. przyczynami obiektywnymi – koniecznością zdobycia środków np. na leczenie dziecka, zabezpieczenia materialnego na starość, zaspokojenia potrzeb wymagającej żony, czy też założeniem, że „wszyscy kradną, więc dlaczego nie ja?”. Na wymienione czynniki nakłada się swoisty fatalizm, wyrażający się przekonaniem, że przeciętny obywatel jest bezradny wobec patologii i dysfunkcji, „gdyż całe życie publiczne jest przeżarte przekupstwem i nieuczciwością”¹⁴.

Czynnikiem sprzyjającym zamazywaniu granicy między sferą publiczną a sferą prywatną w Polsce jest tzw. kultura rodzinna (familiaryzm). Takie stanowisko prezentuje Aniela Dylus, która pisze: „w społeczeństwach, gdzie związki rodzinne są bardzo silne, urzędnicy państwowi będą skłonni do fa-

¹² A. Kojder: *Godność i siła prawa*. Warszawa 1995, s. 325; A. Dylus: *Kulturowe uwarunkowania korupcji. Doświadczenia Polski*. W: *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, pod red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Ossolineum Wrocław, Warszawa, Kraków 2006, s. 108

¹³ Zob. W. Fehler: *Kraje Unii Europejskiej w walce z korupcją*. Przegląd Europejski 2002, nr 1

¹⁴ A. Dylus: *Kulturowe uwarunkowania korupcji. Doświadczenia Polski*. W: *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, pod red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Ossolineum Wrocław, Warszawa, Kraków 2006, s. 112

woryzowania swoich krewnych¹⁵. Ponadto, niektóre wartości rodzinne, czy społecznie akceptowane w sferze prywatnej, „mogą mieć negatywne cechy w sferze publicznej”¹⁶, a należą do nich: brak zaufania międzyludzkiego, reprodukowany przez system społeczno-gospodarczy, brak zinstytucjonalizowanych wartości, takich jak sprawiedliwość, solidarność, równość oraz brak społecznego potwierdzenia tychże wartości, takich jak uczciwość, współczucie, lojalność¹⁷. Pewne czynniki kulturowe wspierają, a inne hamują praktyki korupcyjne. O stosunku do tych praktyk decydują: tradycje historyczne, kapitał zaufania społecznego (np. Polska, Grecja, Włochy, Indie to kraje o niskim stopniu zaufania społecznego do państwa), stopień społecznego przyzwolenia na korupcję, więzi nieformalne, kultura lokalna i rodzinna czy wreszcie kultura organizacyjna przedsiębiorstw¹⁸.

Na płaszczyźnie administracyjnej przyczyn problemów szuka się w nieefektywności organów władzy. Wchodzą tu, w przypadku Polski, w grę następujące zjawiska, takie jak nadmiernie rozbudowany aparat państwowy, brak jasnych procedur naboru i awansowania urzędników państwowych, nieefektywne reformy administracji (im większy jest zakres reform w państwie i im szybciej się je przeprowadza, tym więcej energii urzędnicy poświęcają na zachowanie dotychczasowych struktur i ochronę własnych interesów).

Nadmiernie rozbudowany system certyfikatów, dopuszczeń, zezwoleń i uprawnień, ograniczający obrót handlowy¹⁹ oraz rozbieżność celów pracowników urzędu i celów samego urzędu. Osoby zatrudnione w urzędzie realizują własne interesy prywatne lub interesy firmy, z którą łączą je tajne powiązania, a zatrudniają się w urzędach państwowych jedynie po to, aby czerpać zyski z informacji dostarczanych firmom prywatnym;

Specyficzny niekiedy sposób funkcjonowania administracji, który staje się siłą napędową korupcji (zwraca na to uwagę H. Egli i inni niemieccy politolodzy), zmusza obywatela do szukania płatnej protekcji, znajomości, układów, do wręczania łapówki. Do korupcjogennych czynników należy: długie oczekiwanie w kolejkach (bardziej „przedsiębiorczy” lub ci, którzy

¹⁵ A. Dylus: *Kulturowe uwarunkowania korupcji. Doświadczenia Polski*. W: *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, pod red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Ossolineum Wrocław, Warszawa, Kraków 2006, s. 114

¹⁶ A. Dylus: *Kulturowe uwarunkowania korupcji. Doświadczenia Polski*. W: *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, pod red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Ossolineum Wrocław, Warszawa, Kraków 2006, s. 114

¹⁷ Wskazuje na nie: N. Hayoz: *Lokalne rządy czy/i lokalne sympatie*. W: *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, pod red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Ossolineum 2006, s. 15, za: E. Uslander: *The moral foundations of Trust*. Cambridge 2002

¹⁸ A. Dylus: *Kulturowe uwarunkowania korupcji. Doświadczenia Polski*. W: *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, pod red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Ossolineum Wrocław, Warszawa, Kraków 2006, s. 109-117

¹⁹ *Władza, przywilej, korupcja*, pod red. M. Jarosz, Warszawa 2004, s. 205

nie mają czasu, będą szukać tzw. dojsć), długi okres oczekiwania na decyzję administracyjną (obywatel, któremu zależy na przyspieszeniu załatwienia sprawy, będzie próbował metod pozaprawnych), uchylanie już wydanych decyzji, rozwiązywanie zawartych umów z perspektywą ich ponownego negocjowania, brak jasnych kryteriów awansowania i nagradzania urzędników państwowych, delegowanie przedstawicieli korpusu służby cywilnej na stanowiska decyzyjne związane z nadzorem (kontrolą) nad przełożonym przez niego samego;

Uznaniowość systemu, w którym urzędnik jest pomijany w awansach i nagrodach, posiadając bardzo dobre kwalifikacje, co może sprzyjać przyjmowaniu nienależnych mu korzyści. Wielokrotnie wymienia się złe opłacanie kadry urzędniczej jako przyczynę korupcji²⁰. Dotyczy to raczej sytuacji, gdy nisko opłacany urzędnik decyduje o wielomilionowych kwotach, ponieważ samo wyższe wynagrodzenie dla kadry urzędniczej nie zmniejszy zjawiska korupcji, jednakże - jako jeden z elementów walki z korupcją - jest potrzebne po to, by wzmocnić profesjonalizm, skuteczność oraz przejrzystość działania w służbie publicznej. Korupcji sprzyja brak przejrzystości w funkcjonowaniu instytucji – w wielu przypadkach instytucje państwowe pracują bez wymaganych uregulowań statutowych czy regulaminowych, a pracownicy nie mają jasno sprecyzowanych uprawnień i obowiązków. Kolejne powody to opieszałość i niesprawność różnych służb znajdujących się w gestii państwa, np. służb celnych czy sądownictwa oraz brak orientacji we własnym potencjale ludzkim, czyli syndrom braku odpowiednich ludzi na odpowiednim stanowisku²¹. Niegospodarność jest bardzo często usprawiedliwiana zarówno w sensie moralnym, jak i prawnym (nieprawidłowe prywatyzacje uzasadnia się warunkami przeprowadzania transformacji);

Niedostateczne egzekwowanie odpowiedzialności osobistej tych urzędników, którzy dopuścili się nieprawidłowości w swoim urzędowaniu. A właśnie niegospodarność – zdaniem np. ekspertów NIK, objawiająca się szkodą w majątku publicznym, jest jedynym realnym śladem nieprawidłowości, możliwym do udowodnienia i rozliczenia. Tymczasem bardzo rzadko szkodliwe działania finansowe, poważne naruszenia prawa, np. w Polsce, podlegają karze. Stąd bierze się poczucie bezkarności, które sprzyja łamaniu standardów etycznych. Obszary szczególnie narażone na pokusy w służbie cywilnej stanowią departamenty zajmujące się prywatyzacją czy też urzędy skarbowe;

Różny stopień jawności funkcjonowania administracji publicznej to kolejna przyczyna powstawania patologii. Jeżeli obywatele nie mogą kontro-

²⁰ Pisałam już o tym w rozdziale piątym.

²¹ M. Koster: *Zarządzanie personelem*. Warszawa 1998, s. 9

lować działalności administracji publicznej poprzez szeroki i otwarty dostęp do informacji, to na każdym szczeblu podejmowania decyzji częściej dochodzi do aktów korupcyjnych. Także i nierówność w dostępie do informacji o niektórych obszarach działania administracji powoduje, że urzędy, dysponując możliwościami załatwienia określonych spraw, nie zawsze zapewniają właściwą informację o tych możliwościach wszystkim zainteresowanym;

Słaba, prowadzona chaotycznie, bez zachowania prawem wymaganych procedur, często z niejasnych merytorycznych względów, kontrola wewnętrzna w administracji nie może stanowić skutecznego instrumentu zapobiegania korupcji. Słabość tej kontroli (np. słabość kontroli służb nadzoru budowlanego w Polsce), w tym brak prawidłowej egzekucji jej wykonywania, przyczynia się do pogłębiania zjawisk korupcyjnych.

Podsumowując, przyczyny problemów etycznych w administracji publicznej można określić jako prawne (słabość prawa, dobre prawo wypierane przez złe prawo, zawłaszczanie sferą publicznej na podstawie obowiązującego prawa), polityczne (słabość instytucji demokratycznego państwa, brak transparentności działania, konflikt interesów), ekonomiczne (chęć szybkiego, nieuczciwego wzbogacenia się), społeczne (relatywizm społeczny, zła kondycja moralna, nihilizm).

Polskie społeczeństwo, po 30 latach transformacji, stało się klasycznym przykładem stwierdzenia Cecila Wrighta Millsa dotyczącego uznania, że idea społeczeństwa publiczności, przekształciła się w ideę społeczeństwa mas (*society of mass*)²², czyli społeczeństwa, w którym o wiele mniej ludzi wyraża opinie niż je odbiera; przekazywanie informacji jest przeważnie tak zorganizowane, że jednostka z trudem lub wcale nie może przedstawiać własnych argumentów wobec wyrażonych opinii; przetwarzanie opinii w działanie podlega kontroli władz; masy stały się zależne od instytucji, które stały się obiektem oddziaływania informacji i propagandy²³.

Wydaje się oczywistym, że administracja publiczna była czynnikiem zwalniającym tempo zmian zachodzących w Polsce, co wynikało z obowiązującego ówczasnie prawa, układu sił politycznych, tradycji działania ukształtowanej w okresie PRL-u oraz mentalności samych urzędników. Tak więc administracja publiczna nie ułatwiała wyjścia Polski lat 80. z reżimu autorytarnego w kierunku liberalnej demokracji, chociaż zmiany na poziomie instytucjonalnym były zapowiedzią, że również i na tak trudnym polu nie zatrzyma się procesu transformacji. Lata 90. przyniosły zagubienie.

Trudności polskiej administracji w procesie dostosowania do administracji Unii Europejskiej po wejściu Polski do UE ciągle występują na kilku

²² C. Mills: *Elita władzy*. Warszawa 1961, s. 394

²³ C. Mills: *Elita władzy*. Warszawa 1961, s. 399

plaszczynach. Dotyczą one przede wszystkim sfery kooperacyjno-negocjacyjnej, w której można zauważyć wiele problemów natury systemowej. Są to w szczególności:

- niespójność wymogów – z jednej strony efektywności i wydajności – z drugiej – jakości formułowanych stanowisk;
- wielość partnerów występujących w procesie decyzyjnym – różnych pod względem misji, sposobów działania, a nawet kultur organizacyjnych zarówno organów krajowych, jak i unijnych;
- sektoryzacja funkcjonowania Rady UE i Komisji Europejskiej, czyli koncentrowanie jej prac na kwestiach dotyczących wyraźnie (ale niekoniecznie tak samo, jak w poszczególnych państwach członkowskich) wydzielonych dziedzin, co komplikuje wzajemne, konieczne współdziałanie, utrudnia prawidłowe i czytelne rozdzielenie zadań a czasami zaciemnia kryteria ich rozdziału;
- różnorodność materii z jaką ma do czynienia krajowa administracja publiczna w zakresie funkcjonowania UE:

Mimo, a może właśnie z powodu transformacji ustrojowej administracja publiczna jest postrzegana z jednej strony, jako zreformowana, zdecentralizowana, coraz lepiej radząca sobie z wieloma wyzwaniami (rewolucja informacyjno-technologiczna, wyższa jakość usług publicznych czy zlecenie usług na zewnątrz), z drugiej zaś strony, jako twór niereformowalny, nieudolny, o przerostach biurokratycznych. Taka sytuacja powoduje niejednolity odbiór społeczny państwa oraz opóźnia procesy związane z europeizacją, globalizacją oraz wzbudza obawy, czy administracja publiczna w Polsce poradzi sobie z sytuacjami kryzysowymi.

Truizmem jest twierdzenie, że rozwój polskiej administracji publicznej będzie uwarunkowany procesem europeizacji, czy też globalizacji. Jeżeli przyjmie się za cel maksymalizację efektywności działania różnych podmiotów przez wspólne zasady, przepisy i standardy to rola administracji w Polsce niewątpliwie wzrośnie. Dla usprawnienia jej działania większe znaczenie będzie odgrywać ciągłość działania, jakość funkcjonowania, kultura proceduralna, odpowiedni poziom przygotowania wszystkich pracowników, nastąpi też wzrost odpowiedzialności za szkody przez nią wyrządzone. Każda zmiana administracji musi uwzględnić te i wiele innych czynników.

BIBLIOGRAFIA:

- Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2006
- Encyclopedia of Public Administration*, red. nauk. J. Itrich-Drabarek, Warszawa 2019
- J. Itrich-Drabarek, *Civil service in Poland - Theory and Experience*, Frankfurt am Main 2015

- H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
- H. Izdebski: *Fundamenty współczesnych państw*. Warszawa 2007
- J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa 2007
- E. Knosala: *Organizacja administracji publicznej*. Sosnowiec 2005
- G. Rydlewski: *Modernizacja administracji publicznej*. Warszawa 2015

Gospodarka

1. Wstęp

Gospodarcze relacje Polski i Rosji są i pozostaną znaczące. Ta pewność wynika stąd, że oba państwa ze sobą sąsiadują. Oba mają w miarę duże gospodarki, oba wytwarzają istotne przewagi komparatywne, oba udzielają dla siebie nawzajem tranzytu dla przepływów towarowych z poważną częścią świata, na terytoriach obu państw znajduje się kluczowa dla tej wymiany infrastruktura. Najbardziej istotną i poniekąd oczywistą różnicę pomiędzy nimi stanowi ich potencjał terytorialny i przez to również potencjał w zakresie dysponowania zasobami naturalnymi (w tym zasobami surowców-nośników energii i wody pitnej) – w tym zakresie Rosja ma dużo większy od Polski. W mniejszym stopniu różnice widać w poziomie PKB (w 2018 r. na poziomie 585,81 mln dolarów USA w Polsce i 1657,29 mln w Rosji), PKB *per capita* (tu odpowiednio 15426 dolarów USA w Polsce i 11289 dolarów USA w Rosji).

Należy jednak także zauważyć, że taka statyczna analiza nie oddaje tego, co w relacjach gospodarczych Polski i Rosji jest – z naukowego punktu widzenia – najciekawsze, a mianowicie do pokazuje długookresowej dynamiki zmian, odnoszących się także do zjawiska substytucji owych relacji poprzez wytwarzanie i rozwijanie kontaktów gospodarczych z innymi państwami. W tym opracowaniu podjęto próbę zwrócenia na te zjawiska uwagi.

2. Tradycje polsko-rosyjskiej wymiany gospodarczej

Relacje gospodarcze Polski z Rosją mają długie tradycje, co wynika z oczywistych powodów: przede wszystkim stąd, że oba państwa ze sobą sąsiadują (obecnie przez enklawę królewiecką, we wcześniejszych okresach z długo dłuższą wspólną granicą); w okresie gwałtownej industrializacji XIX w. dla części terytorium Polski Rosja odgrywała rolę metropolii kolonialnej, z typowymi dla niej funkcjami prawnej regulacji obrotu, reprezentowania te-

rytorium zdominowanego w zewnętrznych międzynarodowych stosunkach prawnomiędzynarodowych regulujących kwestie handlowe i inwestycyjne, gospodarczego wyzyskiwania takiego terytorium, co także implikuje pozostawanie dla niego najważniejszym rynkiem zbytu.

Te, będące rezultatem zaborów Polski, relacje uległy znaczącym modyfikacjom w chwilę wybuchu I wojny światowej. W wyniku działań wojennych Rosja stosunkowo szybko i definitywnie (w 1916 r.) utraciła faktyczne zwierzchnictwo nad najbardziej gospodarczo wartościową, bo w największym stopniu uprzemysłowioną częścią zabranego przez siebie, w wyniku zaborów lat 1772, 1793 i 1795, terytorium Polski. Rewolucja bolszewicka w Rosji spowodowała wytworzenie się nowego, jak się okazało silnego i relatywnie trwałego państwa federacyjnego, ZSRR, ale zarazem odzwierciedliła taką równowagę sił, która pozwoliła na uwolnienie się do dominacji rosyjskiej Polski, nowych państw bałtyckich, a także uzyskanie przez niektóre państwa (Czechosłowację i Rumunię) pewnych nabytków terytorialnych od Rosji.

Regularne stosunki gospodarcze Polski z Rosją mogły powstać dopiero po zakończeniu wojny tych państw, zakończonej podpisaniem 18 marca 1921 r. Traktatu pokojowego w Rydze.¹ W sferze gospodarczej traktat ten dokonywał rozdzielenia uprawnień i obowiązków obu państw na zasadzie ich kontynuacji przez Rosję, zaś dyskontynuacji przez Polskę wtedy, gdyby nie powstały one na jej terytorium. W Artykule XXI Traktat jego strony zobowiązały się do rozpoczęcia negocjacji w sprawie umowy handlowej i umowy o kompensacyjnej wymianie towarów, a także umów sektorowych (np. pocztowej, kolejowej, sanitarnej i weterynaryjnej). Co warte podkreślenia, to te właśnie umowy sektorowe, w tym także dotyczące kwestii celnych, zostały wynegocjowane najpierw. Ogólna umowa handlowa została natomiast podpisana dopiero 19 lutego 1939 r.² Z uwagi na najazd na Polskę we wrześniu 1939 r. nie odegrał on szczególnej roli w organizowaniu handlu pomiędzy Polską a ZSRR.

Pod koniec II wojny światowej Polska znalazła się w radzieckiej strefie wpływów. Zasadniczą podstawę traktatową współpracy gospodarczej obu państw przyjęto bardzo szybko po utworzeniu Krajowej Rady Narodowej, realizującej zasadę ścisłej współpracy z ZSRR. Stał się nią podpisany 21 kwietnia 1945 r. Układ o przyjaźni, pomocy wzajemnej i współpracy powojennej pomiędzy RP a ZSRR.³ Zawarty na 20 lat, został on zastąpiony

¹ Dz. U. RP 1921, No. 49, poz. 300.

² Układ handlowy między Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz protokół dodatkowy do tego układu, Dz. U. RP z 27 marca 1939 r. Nr 2, poz. 153-154.

³ Dz. U. RP, 1945, Nr 47, poz. 268.

układem z 8 kwietnia 1965 r., pomiędzy PRL a ZSRR o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy – także zawartym na 20 lat, ale z klauzulą automatycznego przedłużenia na kolejne pięcioletki. Oba Układy stały się ramami wykonawczymi znacznej liczby innych porozumień o charakterze gospodarczym, dotyczących m. in. wzajemnych dostaw towarów, rozliczeń reparacji wojennych, współpracy naukowo-technicznej w zakresie istotnym także dla gospodarek. Istotnym narzędziem instytucjonalnym służącym sprzężenia gospodarki Polski z gospodarką ZSRR było zawarcie 25 stycznia 1949 r. porozumieniu ustanawiającego Radę Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG), której Statut przyjęto w Sofii w 1959 r.

Stworzony na podstawie tych zasadniczych instrumentów prawa międzynarodowego system był przez dłuższy czas – przynajmniej z punktu widzenia ZSRR – spójny. Opierał się na jednolitym podejściu do zarządzania systemem gospodarczego, tj. na centralnym planowaniu gospodarczym; w ramach tego podejścia system kierował się przy tym w miarę jednolitą aksjologią opartą na ideologii marksistowskiej. Gwarantował przy tym możliwość koordynowania centralnie planowanych gospodarek wszystkich państw członkowskich RWPG po kątem zapewnienia strategicznych interesów państwa naturalnie w tej organizacji dominującego, tj. Związku Radzieckiego. Radziecka strategia geopolityczna w tym zakresie także odzwierciedlała tę swoistą asymetrię. Doktryna gospodarcza ZSRR polegała na osiągnięciu jak najsilniejszego powiązania gospodarek państw znajdujących się w orbicie jego wpływów (a także wielu krajów trzeciego świata) z gospodarką radziecką i przeorientowaniu ich polityki gospodarczej (i nie tylko, wręcz ich geopolityki) na powstrzymywanie wpływów świata kapitalistycznego poprzez utrzymanie z nim militarnego parytetu. Istotą tego zabiegu było przyjęcie przez te kraje takiej pozycji międzynarodowej i takich zobowiązań międzynarodowych, które musiałyby skłonić te kraje do poniesienia kosztów wspomnianego powstrzymywania (i utrzymywania dwubiegunowego podziału świata).⁴ Powstały w ten sposób system był w wielu aspektach odizolowany od reszty świata; wytwarzał swoje własne reguły działania i rozwijał własną logikę więzi gospodarczych. Przez to stawał się szczególnego rodzaju grupową autarkią obejmującą państwa socjalistyczne. Piszący z perspektywy doświadczeń Rosji Olejnikow ujmuje tę autarkię jako coś, co było immanentną cechą radzieckiego systemu gospodarczego, który po II wojnie światowej został rozszerzony na cały obszar radzieckiej strefy wpływów. Olejnikow stwierdza, że:

„[a]utarkia była poddyktowana nie tylko zewnętrzną ekonomiczną izolacją ZSRR, lecz także brakiem międzynarodowej konkurencyjności wytwa-

⁴ Ю. Олейников, *Колонизирующий социум. Геополитическая стратегия России*, Э. С. Кульпин (ред.), *Природа и самоорганизация общества*, Московский Лицей, Москва 2002, s. 46-72. (szczególnie s. 58-60).

ranych na nieefektywnych terytoriach produktów. Do normalnego rozwoju kraju nieodzowne było znalezienie właściwej niszy w ramach międzynarodowego podziału pracy. Zamiast tego gospodarka wciąż orientowała się na osiągnięcie pełnej samowystarczalności (...) Zniesienie blokady gospodarczej było możliwe jedynie po wojnie, gdy opierając się na „autorytecie” sił zbrojnych i na ruchu komunistycznym niektórych krajów, ZSRR udało się zjednoczyć szereg państw w sprzymierzenie polityczno-gospodarcze, przez co stworzył się swego rodzaju „drugi świat”. Ów świat był słabo zintegrowany ze światowym rynkiem kapitalistycznym, miał w ramach RWPG własną walutę, jednoczył się ideologią, w większości tożsamą z ideologią narodu kształtującego system rosyjskiego superetnosu (tzn. głoszącej prymat wartości duchowych, wtórność dóbr materialnych kolektywizmu i wzajemnej pomocy)”.

Zdaniem Olejnikowa, takie postępowanie pozwoliło ZSRR zachować spójność państwową (i suwerenność jego części składowych – co oczywiście budzi poważne zastrzeżenia) oraz chroniło przed ekonomiczną, polityczną i kulturową ekspansją Zachodu. Autor ten przyznaje jednak, że autarkia polityki gospodarczej nie doprowadziła do wytworzenia się jednego rynku wewnętrznego państw RWPG, lecz zatrzymała się wręcz na poziomie poszczególnych państw, które zorientowały swoje gospodarki nie na „rynkowe mechanizmy wartości”, ale na wymianę barterową ograniczoną do produktów niezbędnych któremuś z tych państw.⁵ W ramach tak ukształtowanej wymiany towarowej w bloku KLD, ZSRR przypadła także rola gwaranta stabilności i spójności powstałego układu. Z punktu widzenia gospodarczego przybrało to taką postać, że kraj ten (w szczególności zaś sama Rosja) z jednej strony, stał się dominującym rynkiem (a właściwie punktem docelowym) zbytu produktów wytwarzanych w innych państwach socjalistycznych, z drugiej zaś strony, przyjął na siebie zadanie zabezpieczenia gospodarek tych krajów w środku produkcji oraz surowce (w tym w szczególności surowce energetyczne) – we wszystkich przypadkach przy wymianie, dla której nie stosowano cen światowych. Rozumowanie strategów ZSRR było takie, że cała ta wymiana i tak ma stworzyć jednolity blok gospodarczy, czego jednak nigdy nie udało się w pełni osiągnąć. Z punktu widzenia realizacji doktryny militarnej Związku Radzieckiego, przyjęty model współpracy gospodarczej (będący zarazem alternatywnym dla EWG modelem integracji) polegał na częściowym choćby subsydiowaniu wysiłku obronnego państw zdominowanych realizującego przecież jego własne interesy. Długookresowym skutkiem tej polityki było wyeliminowanie konieczności konkurowania przedsiębiorstw na rynkach światowych oraz rezygnacja przez nie z udoskonaleń technolo-

⁵ J. Olejnikow, *op. cit.*, s. 59.

gicznych – robocizna przecież była relatywnie tania, zaś surowce (zwłaszcza surowce energetyczne) były dostarczane także po cenach odbiegających od cen światowych. W skali światowej, w ostatecznym rozrachunku nastąpiło nie tylko rozdzielenie modeli rozwoju ale także powstanie rynków o zróżnicowanych wewnętrznych kryteriach ekonomicznej efektywności. Z punktu widzenia reszty świata ocena polityki gospodarczej socjalistycznych musiałaby być taka, że następowały tam znacznej skali efekty przesunięcia handlu z przewagą nieefektywnych i niezdolnych do skutecznej konkurencji przedsiębiorstw produkujących na rynek wewnętrzny (bądź pozostałych państw socjalistycznych). W takich warunkach, przy braku wykorzystania pierwotnych przewag komparatywnych owych państw zaczęły specjalizować się w produkcji pracochłonnej i rezygnować z produkcji kapitałochłonnej.

Przyjęty we wczesnych latach 50. model rozwoju KLD odtwarzał wcześniejsze (po części niewątpliwe, acz zarazem okupione bardzo wysoko) osiągnięcia Związku Radzieckiego w dziedzinie industrializacji lat 20 a zwłaszcza 30, które okazały się niezbędne w światowym konflikcie pierwszej połowy lat 40. Przyjęta doktryna polityki gospodarczej polegała więc na takim przesunięciu zasobów, by po pierwsze, w ogóle odtworzyć zdolności produkcyjne po zniszczeniach wojennych, po drugie, zapewnić dominację państwa jako dysponenta czynników produkcji (poprzez nacjonalizację większych zakładów przemysłowych oraz znaczniejszych rozmiarów gospodarstw rolnych), a po trzecie, zrealizować rozbudowany plan produkcji czynników produkcji, a w jego ramach znacznego wzmocnienia potencjału militarnego. Ewidentnym kosztem takiego ukierunkowania polityki gospodarczej było ograniczenie produkcji towarów konsumpcyjnych, skutkujące już na początku lat 50. załamaniem się zaopatrzenia ludności i wręcz długotrwałym kryzysem w tej dziedzinie – i to we wszystkich KLD.⁶

Przyjęcie w latach 40. i 50. radzieckiego modelu rozwoju gospodarczego zdeterminowało na długie lata politykę gospodarczą wszystkich KLD. Determinacja ta była bardzo trwała w odniesieniu do modelu makroekonomicznego i jego podstawowych ukierunkowań – brała się bowiem ona ze stworzonej w ZSRR geopolitycznej koncepcji funkcjonowania bloku państw socjalistycznych oraz jego integracji nacechowanej autarkicznością i swoistą gospodarczą „wsobnością” polegającą na znaczącym ograniczeniu gotowości, a potem możliwości konkurowania na rynku międzynarodowym oraz na uzyskiwaniu pozycji gospodarczej zasadniczo w oparciu o tworzenie – w oparciu o przewagi kosztowe wynikające z utrzymywania płac i konsumpcji na niskim poziomie - korzystnych *terms of trade* .

⁶ Zob. w szczególności M. Jastrzab, *Puste półki. Problem zaopatrzenia ludności w artykule powszechnego użytku w latach 1949-1956*, Wyd. WSPiZ, Warszawa 2004, s. 43-83.

2. Transformacja gospodarczo-ustrojowa a współpraca gospodarcza Rosji i Polski

Transformację gospodarczą-ustrojową można – w odniesieniu do relacji gospodarczych Polski i Rosji - zdefiniować, jako przejście z systemu wytworzonego w warunkach gospodarczej dominacji ZSRR do systemu, w którym wytworzone do roku 1989 r. więzy zostały przerwane zaś nowe reguły nie odtwarzały już w żadnym istotnym zakresie przedtransformacyjnej logiki współpracy gospodarczej. Konkretna analiza zjawiska transformacji ustrojowej dla obszaru ZSRR i Polski wskazuje, że – poza tą zasadniczą i uogólniającą definicją – przebiegało ono inaczej i miało inną naturę w Rosji i w Polsce.

Transformacja gospodarczo-ustrojowa w Rosji była następstwem upadku systemu, w którym tak w obszarze ZSRR, jak i ogólniejszego systemu powiązań z państwami satelickimi (szczególnie w ramach RWPG) Rosja miała pozycję dominującą. Upadek ten miał zasadniczo przyczyny gospodarcze, ponieważ wspomniany system okazał się niesprawny i nieefektywny, przez co w państwach satelickich znacząco pogłębił się proces delegitymizacji owego systemu. Ważną cechą transformacji gospodarczo-ustrojowej w Rosji było to, że jej istotną determinantą był rozkład państwa federacyjnego, jakim był ZSRR, powiązany z procesem (niekiedy nieudany) odzyskiwania bądź wytwarzania własnej państwowości przez poszczególne części składowe ZSRR. Proces ten był powiązany z radykalnym zerwaniem bądź przekształceniem dotychczasowych więzi gospodarczych pomiędzy Rosją a tymi państwami, które wyszły z ZSRR i nie weszły w skład Federacji Rosyjskiej, co wytworzyło znaczne zamieszanie w całym modelu powiązań kooperacyjnych przedsiębiorstw (obejmujących źródła zaopatrzenia, rynki zbytu, instytucje i mechanizmy wsparcia przedsiębiorstw, a także samą dynamikę konkurencji pomiędzy nimi – którą, nawiasem mówiąc, poprzedni system traktował jako jedną z przyczyn nieefektywności i starał się wyeliminować). Poważnemu przekształceniu uległy również relacje pomiędzy przedsiębiorstwami a organami administracji publicznej i podmiotami dyspozycji politycznej. W poprzednim systemie te ostatnie wytwarzały bowiem równoległy co do treści do aparatu administracyjnego ale hierarchicznie wyższy mechanizm zarządzania gospodarką; przedsiębiorstwa wykonywały dyrektywy gospodarcze w podległości do zarówno podmiotów dyspozycji politycznej, jak i wykonawczych organów administracji publicznej. Wspomniane już rozregulowanie gospodarcze brało się również z przededefiniowania funkcji przedsiębiorstw, które w dawnym systemie miały pełnić także funkcje pozagospodarcze, a także z otwarciem gospodarek. Owo otwarcie nie doprowadziło jednak do znaczącego zwiększenia wartościowych bezpośrednich inwe-

stycji zagranicznych; warunkach zwiększenia się symptomów tzw. choroby holenderskiej (objawiającej się wytworzeniem takiej struktury gospodarki, w której jedynie sektor produkcji i przetwarzania nośników energii, „zasysa” niemal wszystkie zasoby wewnętrzne i pozyskane z zewnątrz), również większość bezpośrednich inwestycji zagranicznych została przyciągniętych przez wspomniany sektor. Proces ten mógł dodatkowo spowodować przejście tego, co było podstawą rozwoju gospodarczego Rosji przez kapitał nierosyjski, co pozbawiło by Rosję właściwie jedyne go znaczącego źródła kapitału i dochodów budżetowych. Procesowi temu władze rosyjskie zapobiegły metodami *stricte* politycznymi, tzn. nieodwołującymi się do systemu prawnego jako pierwszorzędny system zapewniania praw własności.

Rezultatem przejścia przez Rosję na etap transformacji gospodarczo-ustrojowej był znacznej skali regres gospodarczy Rosji, objawiający się poważnym obniżeniem PKB, produkcji, znacznym obniżeniem dochodów budżetowych, obniżeniem produktywności zasobów, a także w odzwierciedleniu tych procesów w sferze socjalnej: w znacznym bezrobociu, a także skurczeniem się publicznego sektora gospodarki (a tym samym znacznym ograniczeniem jego świadczeń).

W Polsce proces transformacji gospodarczo-ustrojowej rozpoczął się jeszcze w schyłkowym okresie dawnego reżimu politycznego, co przejawiało się wprowadzeniem takiego prawodawstwa gospodarczego, które umożliwiało ograniczonej skali prywatne inwestycje krajowe i zagraniczne, których rezultatem było powstawanie prywatnych przedsiębiorstw. Poza tym upadek systemu polityczno-gospodarczego przyjął w Polsce formy szczególnie ostre z uwagi na obecny od drugiej połowy lat 70. (tj. od pojawienia się pierwszych symptomów kryzysu gospodarczego, który obnażył wady systemowe) opór społeczny, który w latach 80. (tj. także w okresie nałożenia na PRL sankcji gospodarczych przez państwa Zachodu) był już istotnym wyrazem znaczącej delegitymizacji władzy. Ten proces miał również charakter proliferacyjny, gdyż jednocześnie ujawniał niezdolność systemu stworzonego przez ZSRR, w tym RWPG, do radzenia sobie z tego rodzaju procesami w jednym z państw bloku. „Pomoc” systemowa miała jedynie postać symboliczną, a jednocześnie ZSRR nie był w stanie sterować systemem tak, by nie działał on w takich sytuacjach inercyjnie, tj. by złagodzić siłę działań wspomnianych mechanizmów asymetrii korzyści i kosztów systemu, który – jak już wspomniano - był przecież nasterowany przede wszystkim na realizację interesów ZSRR.

Polska wkroczyła jednak w okres transformacji ustrojowej z poważnymi aktywami. Po pierwsze, zmiana polityczna nastąpiła bez gwałtowności, która mogłaby na dłuższy okres utrwalić podziały społeczne. Po drugie, otoczenie międzynarodowe Polski sprzyjało zmianie, gdyż podobne zmiany systemowe

zaczęły mieć miejsce w innych państwach satelickich ZSRR; jednocześnie wszakże, z punktu widzenia partnerów zachodnich, Polska przestała być unikatowa, co zarówno łagodziło ewentualne napięcia z ZSRR, jak i ograniczało możliwość uzyskiwania większej pomocy gospodarczej (bo ta musiała rozkładać się na większą liczbę państw). Ważnym aktywem w tym zakresie było również to, że na przełomie lat 80. i 90. ZSRR przeżywał rozkład, co (nawet przy pominięciu kwestii delegitymizacji Związku Radzieckiego jako efektywnego partnera gospodarczo-politycznego) wykluczało to państwo z poważniejszej rozgrywki o wpływy regionalne. Trzecim aktywem Polski były silne u Polaków wzorce gospodarowania właściwe kapitalistycznym stosunkom gospodarczym, znaczący kapitał społeczny w postaci przedsiębiorczości obywateli oraz funkcjonowanie silnie legitymowanych zachodnich wzorców funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Poważnym problemem na wejściu był brak kapitału rodzimego oraz brak poważniejszych bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Problemem była także hiperinflacja.

Przyjęte przez Polskę reformy gospodarcze i społeczne miały na celu stworzenie nowych ram prawnych i instytucjonalnych dla gospodarczej oraz przełamanie zasadniczych, wskazanych powyżej problemów gospodarczych. Miały one postać szokową, tj. dążyły do osiągnięcia tych celów w krótkim czasie, bez zwracania szczególnej uwagi na koszty społeczne reformy, przejawiające się zwłaszcza w postaniu znacznego bezrobocia wywołanego zamknięciem istniejących jeszcze od czasów przedtransformacyjnych struktur gospodarczych oraz z pewnością efektem przesunięcia handlu, który negatywnie odbił się na handlu Polski z Rosją.

Ważnym elementem przyjętych rozwiązań było otwarcie rynku polskiego na kapitał zagraniczny. Było to nie tylko efektem transformacji sojuszy politycznych, ale także przejawem przeorientowania gospodarki na budowę nowych związków gospodarczych z partnerami zachodnimi, w których dostrzegano źródło kapitałów, a także wzorców funkcjonowania gospodarki w skali makro- i mikro. Poszukiwanie wzorców dało również ten efekt, że szybko procesy transformacyjne przybrały postać zbliżenia do modelu ordoliberalnego, realizowanego przez państwa członkowskie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Zbliżenie to miało swój wyraz instytucjonalny w postaci zawarcia już w 1991 r. przez Polskę ze Wspólnotami Europejskimi Umowy przejściowej dotyczącej handlu i spraw związanych z handlem⁷ (), która funkcjonowała aż do wejścia w życie Układu Europejskiego, który został ratyfikowany w 1992 r., zaś zaczął obowiązywać od lutego 1994 r. W wymiarze gospodarczym oba akty przewidywały pomoc Unii Europejskiej w odniesieniu do tworzenia w Polsce ładu gospodarczego *à-la Union*,

⁷ Dz. U. 1991, Nr 17, poz. 69.

a ponadto zniesienie istniejących dotychczas barier w handlu pomiędzy Polską a Wspólnotą (z wyłączeniem tych obszarów, które uznano za szczególnie wrażliwe). Wprowadzenie w życie postanowień Umowy przejściowej wiązało się w Polsce do poważną modyfikacją jej stosunków handlowych z państwami trzecimi. W wyniku realizacji postanowień tego aktu przeciętna stawka celna w tym wymiarze stosunków handlowych Polski wzrosła z 5,5% do 18%, co oczywiście spowodowało wspomniany już efekt przesunięcia handlu, choć uzasadnione są również i takie opinie, które także w gwałtowności przemian społeczno-ustrojowych dostrzegają drugą istotną przyczynę tego zjawiska odnoszącego się do handlu z państwami trzecimi.⁸ Efekt przesunięcia handlu nie był w dodatku wystarczająco równoważony przez ewentualne korzyści skali, gdyż gospodarka Polski była w relacji do Unii Europejskiej (a także w relacji do gospodarki jej wiodącego partnera gospodarczego – Niemiec) zbyt mała. Korzyści skali nie mogły wystąpić także dlatego, że sektory „wrażliwe”, w tym w szczególności rolnictwo, hutnictwo oraz włókiennictwo – były wyłączone spod liberalizacji handlu Polski z UE. Zasadniczym skutkiem działania Umowy przejściowej a potem Układu Europejskiego był podstawowy efekt w takiej postaci, że dobra nieprodukowane efektywnie w Polsce były importowane przez Polskę z UE. To z kolei wywołało taki skutek, że za każdym razem, gdy producenci unijni byli ekonomicznie efektywni, a więc oferowali najkorzystniejszą relację ceny do jakości, wzrastały korzyści netto z wymiany; jeżeli jednak producenci unijni byli nieefektywni w przyjętym dla tej analizy sensie, pojawiały się niekorzyści.⁹ Polscy nabywcy dokonywali zakupów w UE tylko dlatego, że ewentualne światowe różnice efektywności producentów były w tym przypadku skutecznie „zamazywane” przez niekorzystną dla krajów trzecich relację poziomu cel w handlu z nimi i z Unią Europejską. W ostateczności doprowadziło to jednak do poważnych transferów dobrobytu od konsumentów w Polsce do producentów w państwach ówczesnej UE.

Nakierowanie Polski na integrację ze Wspólnotami Europejskimi było wyrazem określonego, długofalowego wyboru politycznego, który opiewał również na to, że Polska przejmie zasadnicze unijne wzorce uregulowania gospodarczego. Było to rozwiązanie logiczne przede wszystkim z uwagi na to, że sam wzorzec był obiektywnie atrakcyjny, oraz ze względu na to, że Niemcy i inne państwa Wspólnot stały się głównymi partnerami gospodarczymi Polski. Przyjęte zmiany stwarzały wzajemną czytelność reguł gospodarowania i ułatwiały wymianę handlową. Ostatecznie zaś doprowadziły do

⁸ Zob. np. P. A. Messerlin, *European Trade Policies: Cloud on the Horizon?*, in: M.A. Landesmann, D. K. Rosati (eds.), *Shaping the New Europe: Economic Policy Challenges of European Union Enlargement*, Palgrave, Basingstoke 2004, s. 89.

⁹ *Ibidem*, s. 91-93.

pełnej integracji Polski z Unią Europejską (Polska przystąpiła do UE 1 maja 2004 r.). W tym samym czasie Rosja wręcz nie miała możliwości w jakikolwiek sposób aktywnie zabiegać o odbudowę relacji handlowych z Polską. Przyczyny tego stanu miały zarówno charakter polityczny, jak gospodarczy. Nakierowanie się Polski na Zachód było wyrazem silnych preferencji polskiej opinii publicznej i elit politycznych; Rosja nie mogła żadną miarą zaferować konkurencyjnego dla tego wyboru modelu rozwoju społeczno-gospodarczego, gdyż była silnie utożsamiana ze Związkiem Radzieckim, którego potencjał polityczny przestał właśnie istnieć i którego niewydolność gospodarcza była w Polsce dobrze znana. Przyczyny gospodarcze były oczywiste. Rosja nie posiadała tych aktywów, które Polce były potrzebne: przede wszystkim znacznego kapitału oraz wartościowego zaplecza technologicznego. Właściwie jedynym aktywem wystarczająco wartościowym, żeby relacje handlowe zupełnie nie upadły były rosyjskie nośniki energii – tym bardziej, że mogły być one przywożone do Polski przy wykorzystaniu infrastruktury transportowej wybudowanej jeszcze w czasach istnienia RWPG: magistrali szerokotorowej ciągnącej się na Śląsk oraz największemu na świecie systemu rurociągów „Przyjaźń” oddanemu w pełni do użytku już w latach 90., a więc już po przemianach przełomu lat 80. i 90.

Od 1995 r. stosunki gospodarcze pomiędzy Rosją a Polską były ukształtowane na podstawie Traktatu o handlu i współpracy gospodarczej podpisanej w Warszawie 25 sierpnia 1993 r.¹⁰ Regulowała ona wzajemne stosunki handlowe, które zgodnie z jej przepisami, miały opierać się na udzieleniu sobie wzajemnie przez strony klauzuli najwyższego uprzywilejowania (z zastrzeżeniem jednak uczestnictwa obu krajów-sygnatariuszy w obszarach wolnego handlu albo uniach celnych). W ogólniejszym kontekście postanowienia Umowy jedynie łagodziły bardzo znaczący kryzys w handlu polsko-rosyjskim wynikający z dwu podstawowych przyczyn:

- (a) po pierwsze, z powstałego w wyniku transformacji gospodarczej obu krajów braku „kompatybilności” ekonomicznej, w tym i niedopasowaniem w zakresie przewag komparatywnych – co z kolei skutkowało wzajemnym brakiem popytu na towary partnera handlowego – szczególnie odczuwalnym w warunkach występującego na początku lat 90. braku kapitału oraz nakierowaniem handlu Rosji na rynek wewnętrzny i rynki państw członkowskich Wspólnoty Niepodległych Państw,
- (b) po drugie, powstałą w Rosji preferencją handlową towarów pochodzących z państw członkowskich Wspólnoty Niepodległych Państwa, któ-

¹⁰ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o handlu i współpracy gospodarczej sporządzony w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r., Dz. U. 1995, Nr 50, poz. 266; traktat wypowiedziany 31 października 2004 (dokument wypowiedzenia w Dz. U. 2004, Nr 129, poz. 1361).

rym dogodny, wzajemny dostęp do rynków gwarantował od 1997 r. Układ o przyjaźni, współpracy i partnerstwie¹¹ (tekst w: MGIMO 2002: 340-353);

- (c) po trzeciej, z wytworzenia przez Polskę barier handlowych w stosunkach z państwami niebędącymi członkami Unii Europejskiej, co w szczególności należy wiązać z efektami Umowy Przejściowej z 1991 r. dotyczącej handlu i spraw związanych z handlem (która w 1994 r. została zastąpiona stowarzyszeniowym Układem Europejskim) - co w warunkach wspomnianej Umowy Przejściowej musiało doprowadzić do przesunięcia handlu także na niekorzyść Rosji.

4. Współpraca gospodarcza Polski i Rosji po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej miało zasadniczo pozytywne skutki dla Polski. W ogólnym obrazie przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyniosło Polsce poważne korzyści w postaci ogólnego, przyspieszonego przyrostu dobrobytu. W bardzo poważnym stopniu wiąże się on z rozległym oddziaływaniem budżetowym Unii Europejskiej na Polskę – w perspektywie finansowej 2007-2013 Polsce przypadło 67 mld euro, a w latach 2014-2021 około 110 mld euro. Kwoty te, z uwagi na logikę wydatkowania tych pieniędzy, miały zasadniczo charakter subwencji celowych, współfinansowanych z budżetu narodowego, przeznaczonych w znacznym stopniu na realizację projektów o charakterze pośrednio lub bezpośrednio inwestycyjnym (także w postaci inwestycji w kapitał ludzki). Bezpośrednie finansowanie wydatków w Polsce z budżetu ogólnego Unii Europejskiej jest o tyle znaczącym narzędziem pobudzania gospodarki, że w znacznym stopniu zrodziło efekty mnożnikowe. Te zaś wpływają na wzrost gospodarczy. Jednocześnie ten rodzaj finansowania wzmacnia powiązanie gospodarki polskiej z gospodarkami pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. W wymiarze statystycznym najbardziej wyraźne jest powiązanie gospodarki Polski z gospodarką niemiecką – około 40% obrotów handlowych z państwami UE przypada właśnie na nią. Owo powiązanie ujawnia się także w strukturze eksportu Polski nie tylko w wymiarze unijnym, ale w odniesieniu do państw trzecich – w istotnym wymiarze eksport ten dotyczy produktów kooperacyjnych niezbędnych do produkcji produktów finalnych wytworzonych w ramach własnościowych powiązań przedsiębiorstw polskich z przedsiębiorstwami niemieckimi.

W wymiarze dotyczącym handlu międzynarodowego, przystąpienie przez Polskę do UE wiązało się z przekazaniem kompetencji do kształtowania poli-

¹¹ Tekst w MGIMO (ред.), *Внешняя политика и безопасность современной России 1991-2002*, Москва 2002, s. 340-353.

tyki handlowej z poziomu krajowego na poziom unijny. Wynika to stąd, że na podstawie art. 3 TFUE, Unia Europejska ma wyłączne kompetencje w dziedzinie wspólnej polityki handlowej oraz unii celnej. Zgodnie z art. 207 ust. 1 TFUE, wspólna polityka handlowa opiera się na jednolitych dla wszystkich państw członkowskich zasadach, w szczególności w odniesieniu do stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, stosowania środków ochronnych. W tym kontekście, z chwilą przystąpienia do UE, Polska przejęła zobowiązania i uprawnienia zasadniczo wynikające z Umowy o partnerstwie i współpracy (tzw. Umowy PCA)¹², którą Wspólnoty Europejskie zawarły z Rosją jeszcze w 1997 r. Dodatkowo jednak, handlowe relacje polsko-rosyjskie reguluje umowa międzyrządowa o współpracy do spraw transportu, handlu i inwestycji, energetyki, turystyki, współpracy wojskowo-technicznej, rolnictwa i współpracy celnej, gospodarczej zawarta w Warszawie, 2 listopada 2004 r.¹³ Ta właśnie umowa ustanawia ogólne ramy gospodarczej i handlowej współpracy obu państw na zasadzie określonej przez prawo właściwe dla danej formy aktywności. Wskazuje przy tym obszary działań szczególnie istotne dla obu stron, m. in. realizację projektów w sektorze energetycznym i przesyłu surowców-nośników energii, sprzedaż usług budowlanych, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, współdziałanie w dziedzinie certyfikacji i standaryzacji (normalizacji) wyrobów, oraz wymiany informacji o prawodawstwie gospodarczym. W ramach Umowy z 2004 r., głównym instytucjonalnym gremium współdziałania, komunikacji i wymiany informacji miała być Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Gospodarczej, która rozpoczęła swoje działanie w lutym 2005 r. W jej ramach funkcjonowało szereg grup roboczych: do spraw transportu, handlu i inwestycji, energetyki, turystyki, współpracy wojskowo-technicznej, rolnictwa i współpracy celnej. Umowa stała się również ramami współdziałania w ramach wielu innych gremiów dialogu i wymiany informacji takich jak np. Stały Komitet ds. Transportu, Wspólna Komisja ds. Rybołówstwa, Komisja Dwustronna ds. Współpracy Regionalnej, a także dwóch organizacji zrzeszających podmioty gospodarcze: Polsko-Rosyjskiej Izby Gospodarczej oraz Polsko-Rosyjskiej Rady Biznesu. Misją tych dwóch ostatnich ciał było i jest reprezentowanie interesów biznesu w relacjach z rządami obu państw. Komisja Międzyrządowa (i jej

¹² Umowa o partnerstwie i współpracy ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Federacją Rosyjską, Dz. U. UE 1997, L327, s. 3.

¹³ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy gospodarczej sporządzona w Warszawie 2 listopada 2005, MP RP 2005, Nr 9, poz. 178.

grupy robocze) nie okazała się istotnym aktywnym polsko-rosyjskich relacji gospodarczych. Obyło się jedynie sześć jej posiedzeń, z których ostatnie we wrześniu 2013 r. Konieczny dialog gospodarczy przeniesiono na niższy poziom: międzyministerialny i w ramach zwoływanych *ad hoc* spotkań roboczych z udziałem ekspertów. Zasadniczą tego przyczyną było pogorszenie stanu otoczenia politycznego wywołane wybuchem konfliktu w obwodzie Ługańskim i donbaskim Ukrainy, a także aneksją przez Rosję Krymu, co z kolei wywołało nałożenie przez UE sankcji gospodarczych na Rosję.

Warto podkreślić, że integracja Polski w ramach UE nie jest kompletna – nie obejmuje bowiem przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty euro i zaprowadzenia jednolitej polityki pieniężnej. Jest to czynnik niekorzystny z punktu widzenia handlu z Rosją, gdyż zwiększa ryzyko walutowe oraz komplikuje rozliczenia przedsiębiorstw – gros handlu z Rosją jest dominowana albo w dolarach amerykańskich, albo właśnie w euro. W tym drugim przypadku wprowadzenie w Polsce w euro spowodowałoby ograniczenie kosztów operacji walutowych, w tym tych wynikających ze *spreadów*.

Jak wspomniano, stosunki handlowe Polski z krajami trzecimi uległy poważnym zmianom po przystąpieniu Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej. Szczególnie znaczące były te efekty akcesu, które dotyczyły państw sąsiadujących tego rodzaju, a więc m. in. Rosji i Ukrainy. W wynegocjowanym traktacie akcesyjnym państwa przystępujące, w tym i Polska miały obowiązek po pierwsze, przyjąć *acquis* także w zakresie, w jakim reguluje on stosunki Unii Europejskiej i jej państw członkowskich z państwami trzecimi (w tym z Rosją), a po drugie, odpowiednio zmodyfikować swoje istniejące stosunki tak, by były one zgodne z *acquis*. Z punktu widzenia Rosji, najistotniejsze postanowienia Aktu przystąpienia dotyczyły obowiązków państw przystępujących:

- (a) stosowania (do czasu zawarcia niezbędnych protokołów) umów zawartych wspólnie przez „stare” państwa członkowskie oraz UE z Rosją (tj. Układu PCA),
- (b) stosowania dwustronnych umów włókienniczych, które Wspólnota Europejska zawarła z państwami trzecimi, w tym ograniczeń ilościowych w ich przywozie,
- (c) stosowania ograniczeń ilościowych uzgodnionych przez Wspólnotę w przywozie stali i wyrobów stalowych,
- (d) podjęcia „wszelkich właściwych środków” w celu wyeliminowania stwierdzonych niezgodności z *acquis* (w tym *acquis* regulującego sam akces) w odniesieniu do istniejących umów państw przystępujących z państwami trzecimi, w tym Rosją.

Pierwszoplanowe zmiany warunków handlu polsko-rosyjskiego wynikające z akcesu Polski do Unii Europejskiej były wręcz dla niego korzystne.

Spadły bowiem stosowane przez Polskę stawki celne stosowane w handlu z Rosją i innymi krajami trzecimi ze średniego poziomu KNU 15,1% do 6,3% , przy czym warto zwrócić uwagę, że obniżka dotyczyła nawet produktów uważanych za wrażliwe (choć w wielu grupach towarowych odnotowano także pewne wzrosty poziomu ceł). Wzrost polskiego eksportu towarów rolno-spożywczych wynikał zaś ze wspomnianego już wyeliminowania niekorzystnej jego konkurencji na rynkach trzecich z subsydiowanymi produktami unijnymi. Skalę obniżki stawek celnych w Polsce w wyniku akcesu obrazuje następująca tabela:

Tabela 1: Średnie stawki KNU w Polsce przed przystąpieniem do Unii Europejskiej i po przystąpieniu

Typy stawek	Średnio przed akcesem	Średnia po akcesie
Stawki na produkty rolne	33,8	16,2
Stawki na produkty rybne	18,5	12,4
Stawki na produkty przemysłowe	9,9	6,3
Średnia stawka KNU	15,1	6,3

Źródło: Dane polskiego Ministerstwa Gospodarki, za: K. Żukrowska, *Wpływ wspólnej polityki handlowej na warunki wymiany Polski z Rosją*, w: P. Bożyk (red.), *Stosunki gospodarcze Polska-Rosja w warunkach integracji z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004, s. 224.

Jak wspomniano, w wyniku przystąpienia poszczególnych krajów do Unii Europejskiej następuje w ich polityce zagranicznej proces zastąpienia struktur bilateralnych strukturami *de facto* wielostronnymi.¹⁴ Nie dotyczy on wszystkich aspektów stosunków zagranicznych w takim samym stopniu. Najwyraźniej proces ten zaznacza się w tych sferach, w których UE ma kompetencje wyłączne oraz w tych obszarach kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi, w których „nawarstwienie” *acquis* jest duże. W odniesieniu do akcesu multilateralizacja struktur polityki oznacza przeniesienie procesu podejmowania decyzji układu „państwo-państwo” do szczególnego układu, w którym po stronie unijnej występuje właściwa instytucja Unii Europejskiej, podejmująca jednak decyzje w oparciu o konkretny mechanizm decyzyjny, w którym brane pod uwagę są interesy wszystkich zainteresowanych państw członkowskich a także interes unijny (ten reprezentowany przez Komisję Europejską). Do konkretnych obszarów tak rozumianej multilateralizacji struktur polityki zagranicznej należy w szczególności polityka

¹⁴ Artur Nowak-Far, *Poland in the European Union: Economic Aspects*, w: Alojzy Nowak, Konstanty Adam Wojtaszczyk, Łukasz Zamecki (eds.), *Poland in the European Union*, Schedas, Madrid 2016, s. 87-116.

handlowa, która jest przecież zasadniczo wyłączną domeną UE. Z drugiej strony jednak znaczący jest także obszar pozostający nadal w sferze stosunków bilateralnych. Należy do niego m. in. polityka energetyczna. Oznacza to, że ostateczna ocena wpływu akcesu na stosunki gospodarcze państw przystępujących z państwami trzecimi musi brać pod uwagę to zróżnicowanie.

Jak wspomniano, największe znaczenie spadku ceł w handlu z Rosją odnotowano w Polsce w zakresie handlu towarami rolno-spożywczymi, w mniejszym zaś stopniu przemysłowymi. Dzięki wejściu Polski do UE istotna część eksportu Rosji w tej pierwszej grupie towarowej uzyskała lepszy dostęp do rynku polskiego.

Na Rosji odnotowano także znaczący wzrost wolumenu wymiany handlowej, która jednak, po 2008 r., spadła w odniesieniu do wielu pozycji CN. Było to wynikiem niesprzyjającego splotu okoliczności, w tym wystąpienia w państwach UE (a więc i w Polsce) groźby recesji gospodarczej (bądź wręcz ziszczenia się recesji), a także nałożenia w Rosję sankcji w związku z wojną z Gruzją, a także w kontekście relacji Rosji z Ukrainą: wsparciem separatystów w obwodzie Ługańskim i Donieckim, jak również zajęcia Krymu. W rezultacie, do 2015 r. obroty handlowe Polski z Rosją malały; jednak od 2016 r. zaczęły rosnąć. Do wzrostu przyczynił się import przez Polskę surowców – nośników energii, w tym – co warte odnotowania – także węgla kamiennego. Jednocześnie, mimo wzrostu, udział handlu z Rosją w wolumenie całego handlu Polski ze światem zmalał. W roku 2010 wynosił on 10,2% po stronie importu i 4,2% po stronie eksportu. W 2018 r. było to odpowiednio 7,1% i 3,0%. W liczbach zagregowanych wolumen handlu kształtował się następująco:

Tabela 2: Wymiana handlowa Polski z Rosją w latach 2010-2018 (w mln euro)

	2010	2015	2017	2018	Jako % całego handlu Polski ze światem	
					2010	2018
Import	13716	13434	13984	17323	10,2	7,1
Eksport	5941	5355	6588	7199	4,2	3,0
Saldo	-7775	-8079	-7396	-10124		

Zródło: Dane GUS (przeliczone na euro ze złotych), 2019

Charakterystyczną cechą handlu Polski z Rosją jest również chroniczny deficyt w nim występujący. Bierze się on z zasadniczo z braku zrównoważenia zakupów wspomnianych surowców będących nośnikami energii przez import przez Rosję innych towarów z Polski. Bierze się to zarówno z zastosowania przez Rosję ograniczeń zakupu wybranych grup produktowych

z Polski (zwłaszcza niektórych produktów rolnictwa), jak i ze wspomnianej niekompatybilności gospodarek. Gospodarka Rosji cierpi bowiem na chroniczną chorobę holenderską – jest zdominowana przez branże zaangażowane w wydobywanie, przetwórstwo i handel surowcami – zwłaszcza nośnikami energii, co powoduje nierównomierność rozwoju gospodarczego Rosji oraz określony model ukierunkowania importu, w którym na towary polskie zbyt dużo miejsca nie ma.

Tabela 3: Handel Polski z Rosją w najbardziej reprezentatywnych grupach towarowych, 2018 r.

Pozycja wartościowa importu	Pozycja wartościowa eksportu	Grupa towarowa CN	Import (w tys. euro)	Eksport (w tys. Euro)
1	5	Paliwa mineralne	10964279	51680
2	8	Towary przemysłowe sklasyfikowane głównie według surowca	1610855	1182892
3	6	Chemikalia i produkty chemiczne	908863	1384787
4	7	Surowce mineralne (bez paliw)	357079	83726
5	9	Maszyny i urządzenia	202490	2732055
6	2	Żywność i zwierzęta żywe	166451	440392
7	3	Różne wyroby przemysłowe	24947	867240
8	1	Oleje, woski i tłuszcze roślinne i zwierzęce	4299	6047
9	4	Napoje i tytoń	3441	13406

Źródło: Komplikacja danych GUS, 2019

Dystrybucja importu i eksportu jest tutaj nietypowa w tym sensie, że nie odzwierciedla ogólnych prawidłowości handlu Polski z resztą świata. W tej szerszej perspektywie, uwzględniającą przecież również obroty z Rosją, import i eksport są w większym stopniu zrównoważone. Na pierwszym miejscu składa się na te obroty handel towarami przetworzonymi (w tym zwłaszcza maszynami i urządzeniami oraz sprzętem transportowym).

W odniesieniu do artykułów żywnościowych, które w handlu Polski z Rosją można uznać za produkty wrażliwe również z tego powodu, że jest on obszarem stosowania przez Federację Rosyjską środków równoważących sankcje unijne, sytuacja w 2017 r., w porównaniu do pierwszego roku członkostwa Polski z UE przedstawia się następująco:

Przedstawione dane wskazują, stały wzrost wartości handlu żywnością i zwierzętami żywymi (w rozumieniu unijnego *acquis* stanowiącymi pierwotne i przetworzone towary produkcji rolnej) Polski i reszty świata. Wyjątkiem

Tabela 4: Import do Polski i eksport z Polski żywności i zwierząt żywych (2004) – w tys. euro

Państwo	2004		2017	
	Import	Eksport	Import	Eksport
USA	1712818	1436818	226649	440375
Rosja	29554	371533	106583	2852
Ukraina	39231	126444	341395	434509
Białoruś	2965	83133	161177	212228
Japonia	237	16362	2866	34589
Chiny	70662	4029	244528	106800
Kazachstan	3427	2966	20305	41230
Indie	17240	191	95070	8015

*Według parytetu siły nabywczej (dane za 2003 r.)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS za 2005 r. i 2019 r.

jest znaczny, wręcz drastyczny, spadek polskiego eksportu tych produktów do Rosji (oraz do USA). Został on ze znacznym powodzeniem wyrównany na rynku unijnym (czego na tabeli nie pokazano), oraz – co tabela 4 wyraźnie pokazuje, na rynkach państw WNP oraz Ukrainy.

Jeszcze korzystniejszą dla Polski dynamikę handlu widać w odniesieniu do handlu przetworami spożywczymi. Tu nawet w przypadku USA i Rosji, wystąpił znaczący wzrost wartości obrotów.

Tabela 5: Import do Polski i eksport z Polski przetworów spożywczych (2004) – w tys. euro

Kraj	2004		2017	
	Import	Eksport	Import	Eksport
USA	43161	115586	235438	265590
Rosja	1667	175741	61618	429801
Ukraina	22271*	85084*	43161	115586
Białoruś	186	22388	5489	40205
Kazachstan	188	4339	1	17236
Japonia	843	1636	4006	18687
Chiny	13638	514	108632	38491
Indie	5412	42	82203	4222

*Dane za 2006 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS za 2005 r. i 2019 r.

Z obu tabel wynika, że w znacznej części import w tych samych pozycjach jest niezrównoważony eksportem. Wielkość eksportu jest wyraźnie skorelowana z bliskością geograficzną partnera handlowego (ale nie doty-

czy to Rosji, gdzie import jest relatywnie – w porównaniu np. do Białorusi i Ukrainy - mały).

W ostatecznym rozrachunku, przystąpienie Polski do UE miało pozytywne skutki dla polskiej gospodarki. Wskazują na to przyrosty PKB pomimo stopniowego spadku liczby ludności Polski oraz zwiększenia się liczby osób nieaktywnych zawodowo. Warto zauważyć, że ten negatywny – choćby z punktu widzenia modelu wzrostu Solowa – czynnik został zneutralizowany „importem” przez Polskę pracowników z państw trzecich, przede wszystkim z Ukrainy. Jest to zjawisko bardzo korzystne tym bardziej, że pracownicy ci nie spotykają się w Polsce z jakimiś znaczącymi barierami integracyjnymi – pochodzą przecież z państwa tak bliskiego Polsce kulturowo i cywilizacyjnie, jak i Rosja czy Białoruś.

Tabela 6: Produkt krajowy brutto Polski w latach 2000, 2005 i 2009 i dynamika jego wzrostu na tle jej głównych partnerów handlowych i Hiszpanii

Państwo	2000	2005	2009	2010	2012	2015	2016	2017	2000	2010	2017	Dynamika wzrostu PKB 2000-2017 (w cenach stałych)
	W mld dolarów USA								Per capita w dolarach USA			
Hiszpania	580,7	1130,2	1469,3	1432	1488	1199	1237	1314	14422	32130	27180	132,6
Francja	1328,0	2146,5	2649,4	2643	2684	2438	2465	2583	21868	43790	37970	129,8
Niemcy	1900,2	2788,4	3330,0	3417	3544	3381	3495	3693	23120	44790	43490	134,5
Polska	171,3	303,0	430,6	479	500	477	471	524	4477	12770	12710	175,3
Rosja	259,7	764,6	1676,6	1642	2210	2064	1366	1283	1771	9980	9230	243,2
Włochy	1097,3	1777,7	2112,8	2125	2073	1832	1889	1944	19271	37690	31020	111,4

Źródło: Kompilacja danych GUS. Państwa podane w kolejności alfabetycznej.

Przedstawiony w układzie porównawczym, PKB Polski wykazuje znaczną dynamikę długookresową (w tabeli za lata 2000-2017). W cenach stałych polski PKB wykazuje nawet większe tempo wzrostu niż w bardzo szybko rozwijającej się w okresie 2000-2009 Hiszpanii, która jednak nie wykazała takiej odporności na światowy kryzys finansowy, który wybuchł w 2008 r. Rozmiar wzrostu PKB jest większy tylko w Rosji (która jest drugim po Niemczech eksporterem do Polski, z głównym udziałem w tym jej eksporcie nośników energii; pierwszym ponad dwukrotnie większym eksporterem są Niemcy). Warto jednak zaznaczyć, że wzrost polskiego (a także rosyjskiego) PKB dotyczy dużo niższych kwot bezwzględnych w porównaniu do zachodnioeuropejskich partnerów handlowych Polski.

Syntetyczna analiza Jasińskiego¹⁵ wskazuje, że – poza już wspomnianymi zjawiskami - następujące efekty gospodarcze można wiązać z akcesem Polski do Unii Europejskiej:

- (a) znacząco wzrosła europejska mobilność polskich pracowników, przy czym kierowała się ona do państw, które nie skorzystały lub nie w pełni skorzystały z okresów derogacyjnych w zakresie swobodnego przepływu osób – to z kolei znacząco zwiększyło kwotę transferów z tytułu wynagrodzeń za pracę oraz przekazów dla gospodarstw domowych (z 10,5 mld złotych w 2004 r. a podwoił się już w 2007 r.);
- (b) znacząco wzrosła międzynarodowa atrakcyjność Polski dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych (już w 2007 r. napływ BIZ wynosił 23,6 mld euro, przy czym warto zwrócić uwagę na to, że zaraz po akcesie inwestycje tego rodzaju zwiększyły się o 170 procent w stosunku do roku poprzedzającego przystąpienie do UE);
- (c) znacząco wzrosły nakłady na sektor rolny oraz ogólny poziom życia osób w tym sektorze zatrudnionych – wynikało to zarówno z oddziaływania finansowego UE w zakresie rozbudowy infrastruktury na terenach wiejskich, jak i ze stałego (w ramach wspomnianego mechanizmu *phasing-in*) wzrostu dochodów rolniczych; także istotny jest tu wzrost cen ziemi, w tym w szczególności ziemi rolnej;
- (d) zwiększyła się efektywność funkcjonowania polskich przedsiębiorstw, co wiąże się nie tylko większym faktycznym otwarciem rynku UE, ale również ze wspomnianym już wyrównaniem warunków konkurencji na rynkach trzecich, a także polepszeniem otoczenia instytucjonalnego przedsiębiorstw,

Komentując kształt relacji gospodarczych Polski z Rosją należy dodatkowo podkreślić, że charakteryzuje je znaczna dysproporcja gospodarek i ich instytucjonalno-politycznego uwarunkowań. Z punktu widzenia Polski, Federacja Rosyjska jest postrzegana przede wszystkim jako rynek zbytu produktów pochodzących z Polski (tj. zarówno w Polsce produkowanych, jak i wyprodukowanych gdzie indziej, ale przez polskie firmy); jest ona także miejscem pochodzenia ważnych dla polskiej gospodarki surowców, w szczególności nośników energii; Rosja jest również istotnym państwem lądowego tranzytu produktów pochodzących z Dalekiego Wschodu. Z punktu widzenia Rosji, Polska jest istotnym odbiorcą niektórych produktów, a także państwem tranzytowym produktów rosyjskich eksportowanych do innych niż Polska państw członkowskich Unii Europejskiej. Obecnie realizowana strategia geopolityczna Rosji zmierza do ograniczenia monopolu Białorusi, Pol-

¹⁵ Leszek J. Jasiński, *Bliżej Centrum czy na peryferiach? Polskie kontrakty z zagranicą w XX wieku*, Centrum Europejskie Natolin-Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2011, s. 475-480.

ski i Ukrainy jako państw tranzytu surowców–nośników energii, a być może także innych towarów. Niekorzystnej z punktu widzenia Polski dywersyfikacji w tym zakresie służy w szczególności budowa dwóch dodatkowych rurociągów służących przepływowi gazu: północnego biegnącego przez Morze Bałtyckie do Europy Zachodniej i południowego biegnącego przez Turcję i Półwysep Bałkański do klientów unijnych. Jednocześnie Polska realizuje strategię uniezależnienia się do dostaw surowców-nośników energii z Rosji.

5. Wnioski

Polska i Rosja mają wielowiekowe tradycje wzajemnego handlu. Jego historia jest ciekawa także dlatego, że okresie dziewiętnastowiecznej industrializacji znaczną część terytorium Polski i Rosję łączyły relacje właściwe kolonii i metropolii. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości i zakończeniu wojny Polski z Rosją radziecką, stosunki handlowe obu państw uległy stopniowej normalizacji. Proces ten został jednak przerwany w momencie wybuchu II wojny światowej w 1939 r. Po wojnie, terytorium Polski znacząco się zmieniło; zmieniła się także zasadnicza natura jej relacji gospodarczych ze Związkiem Radzieckim – Polska dostała się w orbitę wpływów ZSRR, który starał się nadać wszystkim swoim relacjom gospodarczym z państwami znajdującymi się pod jego wpływem postać skoordynowaną przez sam system centralnego planowania, a także w przez odpowiedni z jego punktu widzenia podział pracy i innych zasobów. System ten immunizował państwa satelickie ZSRR od świata zewnętrznego zarówno gdy idzie o niepodatność na szoki podażowe, jak i na reguły konkurencji, co można określić mianem „rozszerzonej autarkii). System ten okazał się jednak nieefektywny, toteż podlegał długotrwałemu (i mającemu różną dynamikę w poszczególnych państwach satelickich) procesowi delegitymizacji, co w ostateczności doprowadziło do jego upadku, i upadku samego Związku Radzieckiego jako państwa.

Proces transformacji ustrojowej przebiegał w Polsce i w Rosji bardzo różnie, w tym pierwszym państwie polegał w znacznym stopniu na przejściu unijnego modelu regulacji gospodarczej. Zasadniczym celem tego projektu było zintegrowanie Polski z państwami Europy Zachodniej – dla czego, w latach 90. – nieposiadająca wystarczających potencjału gospodarczego i dysponująca zdelegitymizowanym (z perspektywy Polaków) modelem gospodarczym, Rosja nie była w stanie przedstawić atrakcyjnej alternatywy, poza oferowaniem surowców (zwłaszcza nośników energii) oraz rynku zbytu produktów przetworzonych oraz – ważnej dla Polskiej gospodarki - żywności.

Dla rozwoju wzajemnych relacji handlowych najbardziej znaczącą cezurą było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Akces do UE

spowodował wypowiedzenie przez Polskę dotychczas obowiązującego (Od 1995 r.) układu handlowego z Federacją Rosyjską i zastąpienie ich środkami prawnymi wspólnej polityki handlowej UE, a także ogólnym, bilateralnym, układem o współpracy gospodarczej. Wszystkie te ramy prawne i stworzone w ich kontekście rozwiązania instytucjonalne, podlegały tej samej dynamice rozwojowej, co relacje handlowe – były determinowane wydarzeniami o charakterze politycznym. Te powodowały stałe osłabienie jakości relacji Unii Europejskiej (i – w tych ramach – Polski) z Rosją, czego wyrazem było także przeniesienie kontaktów instytucjonalnych na odpowiednio do tego pogorszenia niski poziom.

W ujęciu długofalowym, obejmującym cały okres członkostwa Polski w Unii, handel z Polską z Rosją się rozwijał, ale – biorąc pod uwagę strukturę przewag komparatywnych obu państw i ich potencjały gospodarcze (w tym imponujący wzrost PKB Rosji i znaczący wzrost PKB Polski), a także bliskość geograficzną – jest daleko mniejszy niż można byłoby tego oczekiwać gdyby nie wspomniany już wpływ dynamiki politycznej. Istotnym czynnikiem wpływającym ograniczająco na wspomniane relacje jest zdecydowanie suboptymalna struktura gospodarki Rosji, która cierpi na chroniczną chorobę holenderską. Nie zaskakuje więc, że głównymi produktami wymiany handlowej Rosji z Polską są surowce-nośniki energii. Z punktu widzenia struktury handlu Polskiego ze światem, wpływ tych niekorzystnych zjawisk jest umiarkowany, tzn. nie definiuje w sposób decydujący sytuacji gospodarczej Polski w żadnej perspektywie czasowej. Wynika to ze zróżnicowania międzynarodowych powiązań gospodarczych Polski oraz solidnych związków z gospodarką pozostałych państw UE, w szczególności z gospodarką Niemiec; wynika także z możliwości neutralizacji negatywnego wpływu zaburzeń w handlu z Rosją poprzez odpowiednie dostosowanie wolumenu i struktury handlu z innymi państwami świata.

Polska w stosunkach międzynarodowych

Wstęp

Rzeczpospolita Polska (Polska, RP) jest suwerennym podmiotem stosunków międzynarodowych, który uznać można za państwo średniej wielkości czy – inaczej rzecz ujmując – średniej rangi w stosunkach międzynarodowych (szerzej np.: Włodkowska-Bagan, 2015, s. 295-309). Decyduje o tym nie tyle wielkość terytorium państwowego, lecz przede wszystkim kombinacja potencjału demograficznego¹, ekonomicznego, militarnego i kulturowo-cywilizacyjnego. Czynniki te warunkują określone możliwości oddziaływania na otoczenie międzynarodowe państwa w różnych wymiarach (politycznym, społeczno-gospodarczym, wojskowym itd.) i o różnym zasięgu geograficznym (globalnym, regionalnym, sąsiedzkim). Możliwości te determinowane są także przez czynniki zewnętrzne, zwłaszcza politykę innych państw wobec Polski oraz tendencje dominujące w stosunkach międzynarodowych w danym okresie. Z tego powodu, określając zdolność wpływu państwa na otoczenie międzynarodowe, należy brać pod uwagę również jego identyfikację międzynarodową, przynależność do ugrupowań integracyjnych i sojuszy (w tym siłę i spistość tych instytucji) oraz zdolność przystosowania się do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych w postaci, na przykład, postępu naukowo-technicznego, ewolucji ładu międzynarodowego, czy zmian klimatycznych. W kontekście analizy polityki zagranicznej, ważną pozostaje także ocena strategii międzynarodowej państwa i jej praktycznej implementacji oraz adaptacji w reakcji na różnorodne czynniki zewnętrzne, zwłaszcza w zakresie formułowania celów, mobilizacji i wykorzystania dostępnych zasobów oraz określenia modeli relacji z partnerami zewnętrznymi (Morin, Paquin, 2018).

¹ W szerokim znaczeniu tego terminu, obejmującym także strukturę etniczną, wiekową i stopień wykształcenia społeczeństwa.

Państwowość Polski trwa nieprzerwanie od 1918 r.², choć w zmienionych granicach i uwarunkowaniach geopolitycznych, a także w różnych formach ustrojowych. W latach 1918-39 Polska funkcjonowała w środowisku ładu wersalskiego, jako państwo początkowo demokratyczne, a następnie, po 1926 r., autorytarne. W relacjach z większością sąsiadów występowały napięcia i konflikty, w tym spory terytorialne. Położenie geopolityczne Polski komplikowało się wraz z destrukcją ładu wersalskiego, głównie na skutek działań mocarstw rewizjonistycznych, spośród których dwa najpotężniejsze – Niemcy i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR, Związek Radziecki) – były sąsiadami II RP, żywiącymi wobec niej wrogie zamiary. Ponadto bezpieczeństwo państwa i możliwości rozwojowe istotnie zmniejszały trudności społeczno-gospodarcze: Polska była jednym z najbiedniejszych państw europejskich, z mocno ograniczonymi możliwościami wymiany handlowej z największymi sąsiadami (Niemcami i ZSRR)³, z narastającymi problemami etnicznymi (trzecia część populacji należała do jednej z mniejszości narodowych). Powiązania sojusznicze - z Francją, Wielką Brytanią, Rumunią – okazały się tylko częściowo efektywne, nie zabezpieczając terytorium państwa przed zawojowaniem i okupacją. Zapewniły za to istnienie Polski jako podmiotu stosunków międzynarodowych (z władzami politycznymi i armią na emigracji), w tym udział w koalicji Narodów Zjednoczonych. Choć z II wojny światowej Polska wyszła formalnie zwycięska, to bez większego wpływu na nowy kształt terytorium i ustroju państwa oraz jego międzynarodową tożsamość. Doświadczenia te w dalszym ciągu wpływają do pewnego stopnia na postrzeganie rzeczywistości międzynarodowej w Polsce, szczególnie w kontekście ograniczonego zaufania do intencji i potencjalnej efektywności sojuszników europejskich, czy też podejrzliwości wobec współpracy Niemiec i Rosji.

W okresie „zimnej wojny”, bez względu na ewoluujący stopień zależności od ZSRR i wewnętrznej samodzielności, Polska (w latach 1952-89: Polska Rzeczpospolita Ludowa/PRL) stała się ważną częścią bloku państw socjalistycznych, zdominowanego pod każdym względem przez „blokowego hegemoną”, z niedemokratycznym ustrojem i scentralizowaną gospodarką (szerzej np.: Zając, Zięba, 2005). Odbudowa kraju i jego rozwój odbywały się przede wszystkim na bazie zasobów własnych oraz we współpracy z państwami socjalistycznymi, zwłaszcza Związkiem Radzieckim. Strategia międzynarodowa Polski została zdeterminowana przez politykę ZSRR i zo-

² Państwo, które powstało („odrodziło się”) w 1918 r., odwołało się ideowo i doktrynalnie do państwowości I Rzeczypospolitej, istniejącej do 1795 r., oraz tradycji ruchów niepodległościowych z okresu zaborów i I wojny światowej.

³ Z tego powodu większość wymiany towarowej II RP z zagranicą odbywała się z wykorzystaniem transportu morskiego.

bowiązania w ramach instytucji blokowych: Układu Warszawskiego (UW) i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG). Doktryna „ograniczonej suwerenności” i przynależność do bloku postrzeganego przez Zachód jako wrogi redukowała w stopniu znaczącym możliwość rozwijania współpracy z państwami kapitalistycznymi. Próba przyspieszenia rozwoju Polski, podjęta w latach 70. z wykorzystaniem zasobów zewnętrznych i pozablokowych przy jednoczesnym braku możliwości przekształceń wolnorynkowych i pełnego dołączenia do systemu gospodarki światowej, doprowadziła po krótkim okresie dynamicznego rozwoju do tłamszącego gospodarke zadłużenia międzynarodowego i ostrego kryzysu społeczno-gospodarczego. Zjawiska kryzysowe skutkowały także spadkiem pozycji międzynarodowej Polski (także w ramach bloku wschodniego), w tym jej częściową izolacją w pierwszej połowie lat 80., po wprowadzeniu stanu wojennego. Efektem ówczesnego załamania gospodarczego była też niemożność kontynuowania modernizacji w okresie szybkich przemian gospodarki światowej (strukturalnych i technologicznych), a tym samym znacznie słabsza pozycja Polski w okresie transformacji systemowej. Perspektywy zmian ustrojowych przyniosły dopiero przekształcenia w polityce ZSRR w drugiej połowie lat 80. oraz dialog „polsko-polski”, którego rezultatem stała się realizacja ustaleń „okrągłego stołu” w 1989 r.

W rozdziale autor skupił się na analizie uwarunkowań oddziaływań międzynarodowych Polski i jej ról w stosunkach międzynarodowych po okresie transformacji systemowej. Zasadniczym ograniczeniem stał się przekrojowy charakter tekstu, a zwłaszcza jego objętość. Wymusiło to zastosowanie uogólnień oraz rezygnację z przedstawienia pogłębionej analizy omawianych zjawisk, procesów i tendencji. W związku z tym, autor jest świadomy możliwego zarzutu o stosowanie uproszczeń i uogólnień. Z podobnych względów niemożliwym okazało się przedstawienie stanu badań na dany temat i przedstawienia różnorodnych, krytycznych podejść do poruszanych zagadnień, gdyż wymagałoby to przygotowania tekstu o znacznie większej objętości.

Autor starał się unikać prostego opisu i analizy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz polityki europejskiej RP, które to zagadnienia są przedmiotem badań zaprezentowanych w innych rozdziałach tomu. Dlatego też, zasadniczym celem badawczym jest przedstawienie kształtowania pozycji międzynarodowej RP po 1989 r. poprzez analizę uwarunkowań jej aktywności międzynarodowej oraz deklarowanych i pełnionych ról w zestawieniu z rolami oczekiwanymi przez najbliższych Polsce partnerów międzynarodowych. Analiza ta, co po raz kolejny wymaga podkreślenia, ograniczona została do uwarunkowań uznanych subiektywnie przez autora za najbardziej istotne i w największym stopniu wpływające na definiowanie ról deklarowanych i odgrywanych przez Polskę w stosunkach międzynarodowych. Nie

obejmuje również badań związanych z definiowaniem wpływu poszczególnych aktorów (podmiotów politycznych, społecznych, gospodarczych – tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych, państwowych i niepaństwowych) na kształtowanie owych uwarunkowań i ról. Z pewnością, nie wyczerpuje to instrumentarium z zakresu analizy polityki zagranicznej.

Podstawowym pytaniem badawczym jest pytanie, jakie role międzynarodowe można Polsce przypisać po 1989 r. oraz co wpływało na ich kształtowanie i ewolucję. Na potrzeby analizy autor przyjął hipotezę, że pozycja Polski w stosunkach międzynarodowych jest pozycją charakterystyczną dla państwa o średnim potencjale ze wszelkimi możliwościami oraz ograniczeniami z tym związanymi. Ponadto, autor założył, iż wyznaczniki statusu międzynarodowego (kryteria oceny pozycji międzynarodowej) RP zostały ukształtowane po 1989 r. w największym stopniu pod wpływem dokonującej się w Polsce transformacji systemowej (rozwoju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa) oraz ewolucji ładu międzynarodowego, zwłaszcza ładu europejskiego. Oba czynniki związane były z wyrażanym przez Polskę dążeniem (możliwym do zrealizowania) do dołączenia, a następnie uczestnictwa we wspólnocie zachodniej (rozumianej jako wspólnota wartości i interesów, wyrażająca się także we wspólnych instytucjach).

Pod pojęciem „roli międzynarodowej państwa” autor rozumie spójny system wybranych przez to państwo działań w stosunkach zewnętrznych (Pietraś, 1989, s. 18; patrz także: Holsti, 1970, s. 233-309; Backman, 1970, s. 310-319; Cantir, Kaarbo, 2012, s. 5-24), a „status międzynarodowy” – zbiorowe wyobrażenie o pozycji danego państwa w rankingu państw ze względu na cenione powszechnie atrybuty, czyli elementy potencjału, którym to państwo dysponuje (Larson i inni, 2014, s. 7). W kontekście pozostałych terminów związanych z analizą polityki zagranicznej oraz ładem międzynarodowym autor odsyła do prac innych badaczy (np.: Kuźniar, 2019; Morin, Paquin, 2018; Zięba (red.), 2004).

Rozdział został oparty na analizie źródeł oryginalnych (zwłaszcza dokumentów doktrynalnych związanych z polityką zagraniczną RP) oraz wtórnych (szczególnie monografii i artykułów naukowych odnoszących się do przedmiotu badań). Autor wykorzystał przy tym część dotychczasowego własnego dorobku badawczego, na co wskazano w spisie źródeł. W badaniach zastosowano ogólnologiczne metody poznania naukowego, w tym analizę i syntezę. Analizy dokonano za pomocą jakościowych metod badawczych. Szczególnie użyteczne okazały się analiza instytucjonalno-prawna (dokumentów stanowiących podstawę doktryny RP), analiza porównawcza i analiza czynnikowa. Analizę autor starał się łączyć z prezentacją wyników badań w sposób jak najbardziej syntetyczny.

Uwarunkowania oddziaływań międzynarodowych Polski po 1989 r.

Polska jest państwem o średnim potencjale (średniej rangi) w stosunkach międzynarodowych. III RP „dziedziczy” terytorium po PRL (ukształtowane w wyniku decyzji zwycięskich mocarstw pod koniec II wojny światowej), choć przemiany, które nastąpiły po zakończeniu zimnowojennej konfrontacji, doprowadziły do zastąpienia trzech „starych” sąsiadów Polski (Niemiecka Republika Demokratyczna, Czechosłowacja, ZSRR) *de facto* siedmioma nowymi⁴. Od 1993 r.⁵ Polska graniczy z Republiką Federalną Niemiec (RFN, Niemcy), Czechami, Słowacją, Ukrainą, Białorusią, Litwą i Federacją Rosyjską (Rosją). RP funkcjonuje w centrum kontynentu, stanowiąc ważną część Europy Środkowej lub – w nieco innym ujęciu – Europy Środkowo-Wschodniej. Geograficzna bliskość w sposób „naturalny” stymulowała od początku lat 90. rozwój wszechstronnej kooperacji Polski z sąsiadami. Tym bardziej, że po zakończeniu „zimnej wojny” Polska znalazła się w wyjątkowej w swojej współczesnej historii sytuacji: braku w swoim bliższym lub dalszym otoczeniu międzynarodowym państw, które żywiłyby wobec Polski otwartą wrogość, wysuwały roszczenia terytorialne lub dążyły do jej podporządkowania. Ogromne znaczenie w tym kontekście miały przewartościowania i pojednanie w relacjach polsko-niemieckich, które uczyniły RFN nie tylko najważniejszym partnerem Polski w relacjach gospodarczych, ale i jednym z najbliższych partnerów politycznych, wojskowych i społecznych. Większość sąsiadów RP to obecnie państwa sojusznicze w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), członkowie Unii Europejskiej (UE) oraz strefy Schengen.

O ocenie zalet i wad geopolitycznego i geoeconomicznego położenia RP decydują nie wielkość terytorium państwowego (312,7 tys. km²)⁶ czy kształt oraz charakter granic (większość granic Polski to obecnie granice naturalne), lecz przede wszystkim ów charakter sąsiedztwa oraz przynależność do struktur zachodnich.

W rezultacie gorbaczowowskiej *perestrojki* i zakończenia zimnowojennej konfrontacji Polska zyskała możliwość wyrwania się z instytucjonalnego

⁴ Z punktu widzenia prawa międzynarodowego, Federacja Rosyjską jest kontynuatorką ZSRR. Tak pod względem ustrojowym, jak i potencjału oraz statusu w stosunkach międzynarodowych znacząco odróżnia się od swojego „poprzednika”. Ponadto Polska graniczy wyłącznie z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej – rosyjską enklawą/eksklawą w południowo-wschodniej części regionu bałtyckiego, „wciśniętą” między państwa UE i NATO.

⁵ Czyli od momentu rozczłonkowania Czechosłowacji.

⁶ Pod względem wielkości powierzchni państwa Polska zajmuje 69 miejsce w świecie, 9 w Europie i 6 w UE.

uścisku UW i RWPG oraz rozluźnienia więzi z dotychczasowym blokowym liderem. Rozpad wspólnoty państw socjalistycznych, a następnie samego Związku Radzieckiego zachęcił do całkowitej reorientacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Tym bardziej, że tymczasowa słabość Federacji Rosyjskiej i jej dobre w ówczesnym czasie relacje z Zachodem pozwalały Polsce na podejmowanie suwerennych decyzji w tym zakresie. Zarówno polskie elity polityczne, jak i społeczeństwo były głęboko przekonane o konieczności „powrotu Polski do Europy”. Ów ideowo-polityczny konsensus opierał się na założeniu, że duchowo i kulturowo Polska należała zawsze do cywilizacji zachodniej. Zdecydowana większość społeczeństwa podzielała i wyrażała takie idee bez względu na aktualne sympatie polityczne, a nawet stosunek do byłego reżimu i sojuszu z ZSRR w przeszłości. Integracja z Zachodem w wymiarze politycznym, normatywnym, społeczno-gospodarczym, a nawet militarnym stała się najwyższym priorytetem Polski obok rozwoju przyjaznych stosunków z sąsiadami. Dzięki przystąpieniu do Wspólnot Europejskich, Polacy zamierzali spełnić swoje marzenia i zapewnić szybki, stabilny i bezpieczny rozwój państwa. W szczególności społeczeństwo liczyło na natychmiastową, znaczącą poprawę materialnego poziomu życia. Wszystkie główne siły polityczne poparły ten zestaw celów. Praktycznie nie było poważnej politycznej lub intelektualnej opozycji, która opowiadałaby się za inną ścieżką rozwoju. Strategicznym celem Polski w tym czasie było wydobycie się ze strefy wpływów Rosji i dołączenie do Zachodu (Kuźniar, 2009; Raś, 2020; Zając, 2016).

Zdolność do ukształtowania liberalnej demokracji, szybki i stabilny wzrost gospodarczy, a także konsensus wśród kluczowych sił politycznych w odniesieniu do głównych celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wpłynęły na znaczące podniesienie statusu międzynarodowego Polski, zwłaszcza w wymiarze regionalnym i subregionalnym. Polska stała się istotną częścią wspólnoty zachodniej, nawet jeśli jej westernizacja dotyczyła w większym zakresie wymiaru instytucjonalnego i powiązań gospodarczych niż kwestii praktycznej implementacji zachodnich wartości i modelu rozwojowego. Wspomniany konsensus zaczął rozpadać się w pierwszej połowie lat 2000., kiedy Polska osiągnęła swoje podstawowe cele: członkostwo w NATO i UE⁷. Od tego czasu zagadnienia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zostały przeniesione na pole regularnej gry politycznej z niewielkimi (czasem żadnymi) ograniczeniami wynikającymi z *raison d'état*. Wyzwania związane z udziałem Polski w UE wraz ze „wschodnim wymiarem” polskiej polityki zagranicznej okazały się obszarami częstych sporów politycznych (Raś, 2017a, s. 125)

⁷ Poza NATO i UE Polska jest członkiem około 70 organizacji międzynarodowych (szerzej: Parzymies, Popiuk-Rysińska (red.), 2012).

Przed 2016 r. uwypuklano politykę europejską jako priorytetowy kierunek polityki zagranicznej Polski (*Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012-2016*; dalej: *Priorytety 2012-2016*). Po przejęciu władzy przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS) nastąpiło za to wzmocnienie znaczenia USA w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa RP. Formowane przez PiS rządy wspierały zacieśnianie relacji sojuszniczych ze Stanami Zjednoczonymi oraz większą polityczną niezależność od liderów i instytucji UE. Podbudowane zostało to podkreślaniami suwerenności RP oraz sceptycyzmem wobec „europejskiego *mainstreamu*” nie tylko w wymiarze politycznym (zwłaszcza wobec Niemiec i Francji), ale i społeczno-kulturowym.

Spośród sąsiadów nienależących do struktur zachodnich (*non-allied*) Polska za „partnera strategicznego” uznaje Ukrainę, oczekując od tego wschodniego sąsiada dalszej demokratyzacji i westernizacji. Stosunki Warszawa-Kijów można uznać za dobre, mimo komplikujących je momentami sporów historycznych. Polska wspiera suwerenizację Ukrainy od Rosji, postrzegając ten proces w kategoriach polepszania własnej sytuacji geopolitycznej. Dynamicznie rozwinięto także współpracę transgraniczną i międzyspołeczną. Relacje z Białorusią można określić mianem poprawnych, choć wyraźne różnice systemowe obu państw oraz uzależnienie Białorusi od Rosji nie pozwalają na rozwój współpracy choćby zbliżony do kontaktów polsko-ukraińskich. W interesie Polski leży westernizacja wschodnich sąsiadów, co wpłynęłoby na zwiększenie stabilności w regionie, rozwój wszechstronnej kooperacji oraz przesunięcie podziału geopolitycznego dalej od granicy wschodniej RP. Taka strategia zaangażowania Polski na kierunku wschodnim antagonizuje Federację Rosyjską, której interesy polityczne są przeciwstawne (Łastawski, s. 293-294).

Federacja Rosyjska odgrywała wyjątkową rolę w polskiej polityce wschodniej. Stosunki z Rosją to jedno z największych wyzwań dla Polski, zarówno pod względem historycznym, jak i współczesnym. Wieki rosyjskiej/radzieckiej dominacji nad Polską, zagrożenie ze strony potężniejszego sąsiada oraz rywalizacja między dwoma państwami o wpływy geopolityczne⁸ kształtują polską debatę polityczną na temat największego ze wschodnich sąsiadów w stopniu obecnie znacznie większym niż bliskość kultur i możliwości współpracy gospodarczej. Tym bardziej, że Rosja w ostatnich kilkunastu latach oddalała się stopniowo coraz bardziej od zachodniego modelu rozwojowego. Federacja Rosyjska pozostawała jednak głównym punktem odniesienia dla polskiej polityki wobec wschodniego sąsiedztwa (szerzej: Raś, 2020, s. 24, Stolarczyk, 2016, s. 443-444).

Od początku transformacji systemowej Polska wyrażała zainteresowanie utrzymaniem dobrych, pragmatycznych stosunków z Rosją na zasadach

⁸ Czy to dwustronna, czy w ramach relacji Zachód-Rosja.

wzajemności, co przed 2014 r. sprzyjało dialogowi politycznemu i rozwojowi kontaktów gospodarczych (*Priorytety 2012-2016*; Stolarczyk, 2016). Umożliwiło także uruchomienie w 2011 r. małego ruchu granicznego (MRG) z Obwodem Kaliningradzkim. W kilku ostatnich latach dialog polityczny Warszawa-Moskwa został w praktyce „zamrożony”, a retoryka obecna w przekazie obu stron nie pozostawia większych złudzeń, co do możliwości szybkiej zmiany takiego stanu rzeczy.

W polskiej doktrynie podkreślono, że środowisko bezpieczeństwa RP „uległo poważnemu pogorszeniu w wyniku aneksji Krymu przez Rosję oraz sprowokowanego przez nią konfliktu we wschodniej Ukrainie” (*Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021*; dalej: *Strategia 2017-2021*). Działania Federacji Rosyjskiej nakierowane zostały także na rozbitcie spistości Zachodu poprzez wzmacnianie sprzeczności w relacjach transatlantycznych (między USA i ich europejskimi sojusznikami) oraz w ramach UE.

W odpowiedzi, Polska zaczęła zabiegać o wzmocnienie obecności NATO na wschodniej flance Paktu. W szczególności Polska podjęła działania na rzecz wzmocnienia współpracy obronnej z USA (tak w wymiarze NATO, jak i we współpracy bilateralnej), zwłaszcza w odniesieniu do amerykańskiej obecności wojskowej na terytorium RP i szerzej, na całej flance wschodniej Paktu. Uznano, że jest to kluczowe dla utrzymania zdolności NATO do kolektywnej obrony i odstraszenia Rosji, którą określono jako główne zewnętrzne źródło zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza w kontekście działań poniżej progu wojny (*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2020; dalej: *Strategia 2020*). W doktrynie stwierdzono wprost, że zapewnienie bezpieczeństwa Polski wymaga jednoczesnych działań w trzech, uzupełniających się wymiarach:

- sojuszniczym: „polegającym na wzmocnieniu wiarygodności NATO i potencjału UE oraz zachowaniu bliskich stosunków z USA”;
- regionalnym: „zorientowanym na zacieśnianie współpracy z państwami naszego regionu, zwłaszcza z Rumunią, Grupą Wyszehradzką, państwami bałtyckimi i nordyckimi, a także na aktywną politykę wschodnią”;
- krajowym: „mającym na celu istotne wzmocnienie własnych zdolności obronnych” (*Strategia 2017-21*).

Zagrożenia bezpieczeństwa Polski związane są także z różnego rodzaju sytuacjami kryzysowymi, w tym konfliktami zbrojnymi, na Bliskim Wschodzie i w Afryce. Te ostatnie przekładają się przede wszystkim na nasilenie się presji migracyjnej z tamtych regionów do Europy. Istotnym elementem zwiększania bezpieczeństwa państwa pozostają działania nakierowane na dywersyfikację źródeł pozyskiwania surowców energetycznych, czyli przede wszystkim uniezależnianie się od dominacji importu gazu ziemnego z Rosji (*Strategia 2020*). W tym celu Polska rozpoczęła zakupy LNG poprzez nowy

gazoport w Świnoujściu, przystąpiła do realizacji projektu *Baltic Pipe* – gazociągu umożliwiającego przesył gazu ziemnego ze złóż norweskich, a także zamierza zwiększyć eksploatację własnych złóż tego surowca.

Ważnym instrumentem polityki bezpieczeństwa państwa pozostają siły zbrojne – podstawowy składnik systemu obronnego państwa. Potencjał militarny RP oceniany jest na 6-8 miejscu w Europie (Łastawski, s. 288), a 21 w świecie (*2020 Military Strength Ranking*). Od 1990 r. siły zbrojne przechodziły wszechstronną restrukturyzację i modernizację, dostosowującą je do nowych wyzwań, w tym zwłaszcza związanych z członkostwem w NATO. W wymiarze zewnętrznym Wojsko Polskie służyć ma obronie państwa i przeciwstawieniu się agresji (w tym w ramach kolektywnej obrony) oraz udziałowi w operacjach reagowania kryzysowego i operacjach humanitarnych. Misje poza granicami kraju realizowano w ramach NATO (*vide*: Afganistan, Kosowo, Litwa), UE (np.: Bośnia i Hercegowina, Czad, Demokratyczna Republika Kongo), ONZ (*vide*: Liban), lub w ramach dwustronnej kooperacji z USA (Irak)⁹. Problemem pozostawał dalszy rozwój sił zbrojnych¹⁰ oraz modernizacja polskiego przemysłu obronnego (Palowski, 01.01.2019), który znacząco zmniejszył swoją konkurencyjność na rynkach międzynarodowych, o czym świadczy zapaść polskiego eksportu specjalnego (Łuczak, 2017, s. 8-16; Łuczak, 2019, s. 4-7). Kontrowersje wzbudzała także polityka zakupów sprzętu wojskowego w ostatnich latach nakierowana głównie, jeśli chodzi o kluczowe kontrakty zbrojeniowe, na import z USA (patrz np.: Likowski, 2019a, s. 4-13; Likowski, 2019b, s. 4-12). W tym kontekście nierozstrzygniętą pozostawała kwestia większego zaangażowania Polski we współpracę obronną w ramach UE.

W okresie 1989-2020 Polska istotnie wzmocniła swoją pozycję gospodarczą, konsekwentnie zmniejszając dysproporcje rozwojowe wobec państw Europy Zachodniej, które tradycyjnie stanowią punkt odniesienia w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Transformacja systemu gospodarczego w Polsce, zwłaszcza przekształcenia dokonane w latach 1990–93, oraz reorientacja powiązań ekonomicznych, politycznych i technologicznych doprowadziły do zniesienia barier ograniczających napływ nowych generacji innowacji technologicznych. Motorem wzrostu gospodarczego w Polsce po 1989 r. była przede wszystkim rosnąca wydajność pracy, stanowiąca rezultat

⁹ Obecnie (czerwiec 2020 r.) siły zbrojne RP biorą udział w następujących misjach poza granicami kraju: Afganistan (NATO), Bośnia i Hercegowina (UE), Irak (w ramach Globalnej Koalicji do walki z tzw. Państwem Islamskim i NATO), Kosowo (NATO), Liban (ONZ), Łotwa i Rumunia (NATO, element wschodniej flanki) Republika Środkowoafrykańska (UE) oraz w misji EUNAVFOR MED IRINI (UE, w związku z konfliktem w Libii). Za: portalem Serwis Rzeczypospolitej Polskiej – Ministerstwo Obrony Narodowej RP.

¹⁰ Chodzi np. o liczebność Wojska Polskiego, w tym zasadność rozwoju Wojsk Obrony Terytorialnej.

innowacji i imitacji technologicznych oraz zasobu wysoko wykwalifikowanych pracowników. Polska poniosła jednak poważne koszty transformacji, do których zaliczyć należy przede wszystkim akceptację modelu zależnej gospodarki rynkowej, bezrobocie, emigrację, nadmierne dysproporcje społeczne i nierówności regionalne (Malaga, s. 29 i 33). Uzyskanie członkostwa w UE spowodowało znaczące wzmocnienie polskiej gospodarki tak dzięki korzyściom wynikającym z udziału w jednolitym rynku, jak i funduszom napływającym z budżetu wspólnotowego. Będąc członkiem UE, Polska stała się atrakcyjniejszym partnerem dla podmiotów z państw trzecich, o czym świadczył choćby wzrost znaczenia RP w polityce Chin w kontekście Inicjatywy Pasa i Szlaku.

W trakcie trzech dekad transformacji PKB Polski wzrósł ponad 2,5-krotnie¹¹, a wartość eksportu prawie 4-krotnie. Dochody gospodarstw domowych są obecnie dwa razy wyższe, a struktura polskiej gospodarki upodobniła się do struktury gospodarek państw Europy Zachodniej (szerzej: *Polska 1989-2019. Społeczeństwo, gospodarka, kultura*, 2019; dalej: *Polska 1989-2019*). Widocznemu wzrostowi zamożności i rozwojowi infrastruktury towarzyszył jednak znacznie słabszy postęp w zakresie innowacyjności.

Polska gospodarka jest w znacznym stopniu powiązana z gospodarką światową. Świadczy o tym udział eksportu towarów i usług w relacji do PKB, który wynosił w ostatniej dekadzie około 50%. Gospodarka polska stanowi część gospodarki europejskiej. Państwa unijne należą do największych inwestorów zagranicznych w Polsce, a na UE przypada ponad 70% polskiej wymiany handlowej z zagranicą. W państwach członkowskich UE została ulokowana znaczna część polskich inwestycji zagranicznych. Sytuacja taka oznacza poważne uzależnienie od jednego rynku. Jako członek UE, Polska korzystała też na liberalizacji światowego handlu i ułatwieniach w wymianie handlowej negocjowanych przez Unię Europejską z poszczególnymi partnerami spoza wspólnoty.

Celem Polski jest trwałe wyjście z grupy gospodarek określanych mianem „rynków wschodzących” czy niekiedy „półperyferyjnych”. By to zrealizować, Polska musi odejść od modelu konkurencyjności opartego na niskich kosztach pracy i zbudować „model wyrastający z wysokiej jakości i innowacyjności, który doprowadziłby do jej awansu w międzynarodowym łańcuchu wartości, wykorzystując toczące się w UE procesy”. Realizacja tych ambitnych celów wymaga prowadzenia aktywnej dyplomacji ekonomicznej nakierowanej na promocję polskiej gospodarki za granicą. Związane jest to, między innymi, z wypracowaniem „mechanizmów wsparcia podmiotów

¹¹ Pod względem PKB Polska plasuje się na początku trzeciej dziesiątki gospodarek w świecie, a w UE zajmuje 6 miejsce.

i inicjatyw dających największe nadzieje na międzynarodowy sukces gospodarczy, a także mechanizmów transferu do Polski nowoczesnych technologii i przyciągania kapitału inwestycyjnego”. Dla rozwoju państwa niezbędna jest również skuteczna dyplomacja naukowa i efektywne wykorzystanie badań naukowych w budowaniu relacji międzynarodowych (*Strategia 2017-2021*). Ponadto polska gospodarka będzie zmuszona zmierzyć się z niekorzystnymi trendami demograficznymi, zwiększaniem potrzeb i oczekiwań zdrowotnych Polaków czy nadciągającą rewolucją cyfrową (*Polska 1989-2019*).

W ciągu trzydziestu lat transformacji systemowej z Polski wyemigrowało mnóstwo obywateli, głównie młodych, wykształconych i przedsiębiorczych. Trend ten nasilił się po otwarciu rynków pracy w państwach członkowskich UE, gdzie stale przebywa ponad 2 miliony obywateli RP. W zestawieniu z utrzymującym się od początku transformacji ujemnym przyrostem naturalnym i starzeniem się społeczeństwa, doprowadziło to w obecnej dekadzie do znaczącego ograniczenia bezrobocia, ale i zmniejszenia dostępnej siły roboczej. Polska stara się przeciwdziałać temu zjawisku, przyciągając pracowników z zagranicy, głównie z państw poradzieckich z Ukrainą na czele. Wbrew własnej retoryce, obecne władze RP doprowadziły do znaczącej liberalizacji polityki imigracyjnej. W 2017 r., na przykład, Polska wydała więcej wiz dla imigrantów zarobkowych niż jakiegokolwiek inne państwo UE, a napływ imigrantów z Ukrainy do Polski określony został nawet mianem „największego pojedynczego trendu migracyjnego między państwami europejskimi w tak krótkim czasie” w ostatnich dekadach (Eyre, Goillandau, 06.03.2019). Polska liczy zresztą, że część migrantów osiedli się w Polsce na stałe, a nawet naturalizuje.

Znaczący wpływ na postrzeganie otoczenia międzynarodowego w Polsce, a tym samym na kształtowanie międzynarodowych aspiracji państwa i jego ról międzynarodowych, mają także czynniki ideacyjne, zwłaszcza powiązane z historią (czy raczej polityką historyczną) oraz kwestiami tożsamościowymi. W obowiązującej doktrynie polityki zagranicznej zapisano wprost:

„Myśląc o przyszłości, inspirację i siłę czerpiemy z tego, co Polakom jest najbliższe i co ich trwale łączy – przywiązania do wolności, zasad pokojowego współistnienia narodów, poszanowania praw człowieka i godności jednostki. Historyczny i cywilizacyjny wymiar naszych dążeń odnajdujemy w tradycji i chrześcijańskich korzeniach świata zachodniego, a także rodzimej myśli niepodległościowej i patriotycznej. Pamięć o przeszłości oraz świadomość współczesnych wyzwań towarzyszyć będą staraniom o zachowanie pokoju na kontynencie europejskim oraz działaniom na rzecz stabilności i większej przewidywalności środowiska międzynarodowego” (*Strategia 2017-2021*).

Percepcja wydarzeń historycznych w pewnym stopniu wpływa na podejście Polaków do innych państw, zwłaszcza sąsiedzkich. Nawiązujące do

pamięci historycznej i niejednokrotnie wykorzystywane przez polityków są przede wszystkim uprzedzenia obecne wśród starszej generacji społeczeństwa. Historia i polityka historyczna odgrywały po 1989 r. szczególną rolę w kontekście Niemiec (problem ten został w znacznej mierze zredukowany dzięki pojednaniu polsko-niemieckiemu), Rosji i Ukrainy. Część sporów między Polską i tymi państwami, związanych z wydarzeniami historycznymi, pozostała nierozwiązana, utrudniając procesy pojednania i – w mniejszym lub większym stopniu, w zależności od innych czynników - zakłócając dialog polityczny (Raś, 2017b, p. 369). Wspomnieć tu należy choćby o pakcie Ribbentrop-Mołotow i jego konsekwencjach, polityce ZSRR wobec Polski w trakcie i po zakończeniu II wojny światowej, czy masakrze na Wołyniu. Tragiczna, wielowiekowa historia relacji polsko-rosyjskich umacniała na przykład postrzeganie Federacji Rosyjskiej jako państwa potencjalnie bądź rzeczywiście wrogiego Polsce i prowadzącego „tradycyjnie” imperialistyczną politykę zagraniczną. Polska wyraża także dużą podejrzliwość wobec zacieśniania współpracy między Niemcami i Rosją (Raś, 2020, s. 18; szerzej: Bieleń, Skrzypek (red.), 2017).

Dominujące w Polsce przekonanie o przynależności do cywilizacji zachodniej i chęć przenoszenia zachodnich wartości i modelu rozwojowego na Wschód była interpretowana w kategoriach „mesjanistycznych” i „misji cywilizacyjnej” (Szeptycki, 2010, s. 288-313; Szczepanik, 2012, s. 53-77). W przeszłości wiązało się to z kompensowaniem poczucia niższości względem Zachodu poczuciem wyższości wobec wschodnich sąsiadów. Obecnie chodzi przede wszystkim o transfer unijnych wartości i norm na Wschód ze wspomnianym zamiarem wzmacniania oddziaływań Zachodu. Założono bowiem, że „w rozumieniu cywilizacyjnym warto mieć partnerów wyznających te same wartości po obydwu stronach polskiej granicy” (*Priorytety 2012-2016*).

Czynniki tożsamościowe, mające wpływ na postrzeganie świata przez Polaków, wynikają również z podziałów kształtujących się w polskim społeczeństwie w ostatnich trzydziestu latach. Z jednej strony wystąpiła dynamiczna westernizacja (w tym liberalizacja światopoglądowa i sekularyzacja) pewnej jego części, a z drugiej – dążenie innej do zachowania „tradycyjnego” modelu społeczeństwa. Ci pierwsi wyrażają dużo większe zrozumienie dla zacieśniania integracji europejskiej także w wymiarze politycznym oraz zwiększania otwartości społeczeństwa i gospodarki na kontakty z zagranicą, wykazując przy tym skłonność do adaptacji progresywnych trendów światopoglądowych płynących z Zachodu. Drudzy optują raczej za zachowaniem relatywnie jednolitego etnicznie społeczeństwa opartego na wartościach konserwatywnych (w polskim rozumieniu konserwatyizmu) oraz *status quo* w kontekście UE.

Role Polski w stosunkach międzynarodowych

W trakcie ostatnich trzydziestu lat Polska deklarowała chęć odgrywania pewnych ról międzynarodowych, których definiowanie ewoluowało wraz ze zmieniającymi się uwarunkowaniami wewnętrznymi (powodzeniem reform politycznych i gospodarczych, zmianami ekip rządzących, rosnącymi aspiracjami elit i społeczeństwa etc.) i zewnętrznymi (przystąpieniem do struktur zachodnich, zmianami ładu politycznego i gospodarczego, ewolucją relacji Zachód-Rosja itd.). W pewnym, syntetycznym uproszczeniu wyróżnić można kilka najważniejszych¹². Są to:

- rola lidera transformacji politycznej i gospodarczej;
- rola pewnego i silnego podmiotu wspólnoty zachodniej;
- rola lidera regionalnego (subregionalnego);
- rola „pasa transmisyjnego” wartości, norm i interesów Zachodu na Wschód;

Deklarowanie woli odgrywania takich ról wynikało z autoidentyfikacji, wyrażanych aspiracji, oceny własnego potencjału i możliwości jego efektywnego wykorzystania na w relacjach z otoczeniem międzynarodowym oraz – częściowo – stanowiło odpowiedź na oczekiwania zgłaszane przez partnerów zagranicznych.

Polska starała się prezentować jako inicjator przemian w całym bloku wschodnim (odwołując się przede wszystkim do fenomenu „Solidarności”, stanowiącego – ze względu na jego masowy charakter - wyjątek w praktyce życia społeczno-politycznego państw socjalistycznych), podkreślając własne znaczenie dla upadku komunizmu i zaniku bipolarnego podziału Europy i świata. Polska uwypuklała także obrany model przejścia od systemu autorytarnego i gospodarki centralnie planowanej do systemu demokratycznego i gospodarki wolnorynkowej oparty na pokojowym dialogu („pokojowej rewolucji”) w formule „okrągłego stołu” i współpracy skonfrontowanych wcześniej stron we wdrażaniu reform. „Okrągły stół” jako metoda dialogu społecznego i budowania porozumienia stał się wręcz międzynarodowym „znakiem rozpoznawczym” III RP. W tym kontekście sytuacja uległa zmianie wraz z przejściem władzy przez PiS, identyfikującym ustalenia „okrągłostołowe” jako przejaw zмовы mającej na celu oddanie władzy liberałom przy zachowaniu „przywilejów elit komunistycznych”.

¹² Jest to klasyfikacja autorska. W ramach wskazanych głównych ról wyróżnić można szereg ról im podporządkowanych (np. rola bliskiego sojusznika USA względem roli silnego składnika wspólnoty zachodniej). Zbliżoną kategoryzację, odnoszącą się do ról oczekiwanych przez sojuszników, deklarowanych i rzeczywiście realizowanych, przedstawił ostatnio Ryszard Zięba (R. Zięba, 2020).

Na arenie międzynarodowej Polska próbowała pozycjonować się jako państwo przodujące w implementowaniu, stabilizowaniu i rozwijaniu liberalnej demokracji, społeczeństwa obywatelskiego oraz samorządu terytorialnego, a także w efektywnym wdrażaniu trudnych i kosztownych („terapia szokowa”) reform gospodarczych. Następnie prezentowano „historię polskiego sukcesu” i jego owoce: elity i społeczeństwo, które - działając z uporem i determinacją – zbudowały nowoczesne demoliberalne państwo, dołączyły do wspólnoty zachodniej, implementując charakterystyczne dla niej wartości i normy, a w efekcie znacząco podniosły pozycję międzynarodową Polski. Zmieniony wizerunek III RP został oparty na podkreślaniu jej innowacyjności, nowoczesności oraz otwartości na współpracę z zagranicą w każdym wymiarze (patrz np.: *Strategia 2017-2021*). Szczególną wagę zaczęto przywiązywać do uwypuklenia atrakcyjności gospodarczej: stabilnego wzrostu gospodarczego, jakościowego skoku w zakresie zarządzania i wydajności pracy, czy zdolności do unikania recesji nawet w okresach światowych kryzysów gospodarczych („zielona wyspa”). W ostatnich latach przybrało to nawet formę przedstawiania polskiej gospodarki jako najbardziej dynamicznego elementu gospodarki unijnej o ponadregionalnych zdolnościach oddziaływania.

Odgrywanie roli lidera transformacji systemowej, partnera stabilnego i przewidywalnego („pupila Zachodu”), sprzyjało akcesji Polski do struktur zachodnich. Po uzyskaniu członkostwa w NATO i UE Polska starała się kreować rolę ich pewnego i stale wzmacniającego się podmiotu. Elementem tego było deklarowanie ścisłego sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi, w tym determinacja we wspieraniu działań mocarstwa dominującego na arenie międzynarodowej nawet w odległych zakątkach globu, wbrew stanowisku części sojuszników europejskich (np.: *casus* wojny przeciw Irakowi w 2003 r.) czy z naruszeniem własnych regulacji prawnych i wystawieniem na szwank prestiżu kraju (*vide*: sprawa „ośrodka detencyjnego” CIA na terytorium RP). Po 2016 r. deklarowanie roli czołowego sojusznika USA w regionie przybrało na znaczeniu (także w kontekście polityki wewnętrznej), przejawiając się choćby w szeroko nagłaśnianym dążeniu do stałego dyslokowania na terytorium RP jak największej liczby żołnierzy USA (w tym w propagandowej formie „fortu Trump” i rozważanej możliwości przyjęcia taktycznej broni nuklearnej) oraz rozwijanym „partnerstwie energetycznym”. Ścisła współpraca z Waszyngtonem gwarantować miała ochronę przed zagrożeniami zewnętrznymi, szczególnie w odniesieniu do Rosji, ale i podnosić pozycję Polski we wspólnocie zachodniej - względem sojuszników europejskich.

Kreowanie roli ważnego składnika Zachodu wyrażało się w deklarowaniu chęci wzmacniania wielowymiarowej integracji europejskiej. Polska postrzegała się w roli silnego państwa UE zdolnego do stymulowania kie-

runków jej rozwoju czy to poprzez udział w *mainstreamie* jej polityki przed 2016 rokiem, czy pozycjonując się jako swego rodzaju ideowo-programowa alternatywa wobec owego „głównego nurtu” w kolejnych latach z ambicjami do „przemodelowania” integracji europejskiej. Polska prezentowała się też jako wiarygodny sojusznik w ramach NATO (nie tylko względem Waszyngtonu), gotowy do zaangażowania w kolektywną obronę i operacje zarządzania kryzysowego poza obszarem traktatowym sojuszu. Deklarowana rola wpływowego członka UE i NATO wiązała się również z kreowaniem roli lidera regionalnego i roli podmiotu „eksportującego” Zachód na obszar poradziecki. Polska nie ukrywała, że – przy dość ograniczonym potencjale własnym – struktury te znacznie podnoszą efektywność jej oddziaływań międzynarodowych.

Aspiracje do odgrywania roli regionalnego (subregionalnego) lidera III RP zgłaszała przez trzy kolejne dekady. Wpływały na to bardzo różne czynniki, a zwłaszcza pewne reminiscencje historyczne (nawiązujące zwłaszcza do okresu Rzeczypospolitej Obojga Narodów), ambicje znacznej części elit politycznych i ich przekonanie o możliwości przewodzenia państwom Europy Środkowej dysponującym mniejszym potencjałem (np. w kontekście akcesji do Unii Europejskiej, a następnie wyrażania interesów tego subregionu na forum EU) oraz dążenie do przenoszenia wpływów Zachodu na Wschód i związana z tym rola „adwokata”, a zarazem „przewodnika”, wybranych państw poradzieckich względem państw i instytucji zachodnich. Adresatami deklarowanej roli lidera regionalnego stały się przede wszystkim państwa Trójkąta Wyszehradzkiego/Grupy Wyszehradzkiej, poradzieckie republiki bałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia) i wschodnioeuropejskie (w szczególności Ukraina). W ostatnich latach próba odgrywania tej roli uwidoczniła się w zgłoszonej przez prezydentów Polski i Chorwacji w 2015 r. Inicjatywie Trójmorza, obejmującej 12 członków UE (państwa postsocjalistyczne i Austria), położonych na obszarze rozciągającym się między Bałtykiem, Adriatykiem i Morzem Czarnym. Przez krótki okres, zwłaszcza w latach prezydentury Lecha Kaczyńskiego, Polska starała się również „ukierunkowywać” współpracę państw grupy GUAM (Gruzja, Ukraina, Azerbejdżan, Armenia).

Dążenie do prowadzenia aktywnej polityki na kierunku wschodnioeuropejskim (poradzieckim) sprzyjało kreowaniu roli „eksportera” wartości, norm i interesów Zachodu na Wschód. Rola ta ściśle wiązała się z innymi, wskazanymi powyżej, rolami:

- lidera transformacji systemowej: Polska jako wzór do naśladowania, modelowe i bliskie (pod względem społeczno-kulturowym) partnerom źródło rozwiązań systemowych, podmiot wspierający ich wysiłki w budowaniu i rozwijaniu demokratycznego systemu politycznego, społeczeństwa obywatelskiego, samorządu terytorialnego, gospodarki wolnorynkowej;

- ważnego podmiotu Zachodu: stymulującego politykę „otwartych drzwi” NATO i „wschodni wymiar” UE, państwa-eksperta w zakresie Europy Wschodniej w łonie struktur zachodnich, swoją polityką wschodnią zwiększającego bezpieczeństwo Zachodu i umożliwiającego mu skuteczniejszą realizację interesów na obszarze poradzieckim;
- lidera regionalnego: reprezentującego interesy wschodnioeuropejskich partnerów w ramach UE i NATO, mogącego w znacznym stopniu ukierunkowywać polityki wewnętrzne i zagraniczne tych państw.

Analiza praktycznej implementacji polityki zagranicznej prowadzi do wskazania pewnych różnic między rolami deklarowanymi przez III RP a rzeczywiście realizowanymi. Jak zauważono we wstępie, charakter opracowania pozwala wyłącznie na zasygnalizowanie – i to w sposób maksymalnie syntetyczny – najważniejszych, zdaniem autora, zjawisk i procesów powiązanych z przedmiotem badań.

Bez wątplenia Polska z powodzeniem odgrywała rolę lidera transformacji systemowej. Odnosiło się to tak do jej wymiaru politycznego, jak i ekonomicznego. Przemiany w Polsce traktowano w kategoriach *success story*, zwłaszcza biorąc pod uwagę ich punkt wyjścia – nacechowane napięciami społeczno-politycznymi oraz zapaścią gospodarczą lata 1980. W III RP udało się zbudować demokratyczny system polityczny (w tym system ochrony praw człowieka i wolne mass-media), rozwinąć i umocnić samorząd terytorialny¹³, dołączyć do struktur zachodnich i w nich umocnić. Polska stała się europejskim symbolem powodzenia wolnorynkowych reform gospodarczych, który efektywnie zmienił model swojej gospodarki, zwiększył eksport i przodował na Starym Kontynencie pod względem wzrostu PKB i dochodu narodowego na głowę mieszkańca¹⁴. Po akcesji do UE Polska wyróżniła się także wysokimi wskaźnikami absorpcji unijnych funduszy pomocowych, nieprzerwanym w latach 2004-19 wzrostem gospodarczym i zmniejszaniem nierówności społecznych. Najbliżsi partnerzy Polski z kręgu mocarstw zachodnich oczekiwali kreowania przez Polskę takiej roli i w znacznej mierze wspierali jej wysiłki w tym zakresie.

Na tym obrazie pojawiły się jednak znaczące rysy. Jak zauważono wcześniej, dynamika wzrostu gospodarczego nie przełożyła się na podobną dynamikę rozwoju naukowo-technicznego. Pod względem innowacyjności (w tym nakładów na naukę i prace badawczo-rozwojowe) Polska nadal pozostaje „w ogniu” UE, co ogranicza możliwości dalszego rozwoju państwa jako ca-

¹³ Polskie reformy w zakresie prawa wyborczego i samorządu terytorialnego rzeczywiście posłużyły szeregu państwom jako wzór do naśladowania.

¹⁴ W najnowszym rankingu Human Development Index, opublikowanym pod koniec 2019 r., Polska znalazła się na 32 miejscu (na 189 sklasyfikowanych państw), awansując o 1 pozycję w relacji do roku poprzedniego (*2019 Human Development Index Ranking*).

łości, a konkurencyjność polskiej gospodarki szczególnie. Problemem pozostało zaspokajanie szeregu potrzeb społecznych przez instytucje publiczne, zwłaszcza w zakresie ochrony zdrowia. W niektórych przypadkach poziom usług publicznych pozostawia wiele do życzenia nie tylko w relacji do państw najwyższej rozwiniętych, ale i części byłych państw socjalistycznych. Przede wszystkim jednak, po 2016 r. Polsce coraz trudniej było występować w roli stabilnej demokracji liberalnej (Wójcik, Wiatrowski, 07.05.2020). W szczególności wiązało się to z naruszaniem zasady rządów prawa, a zwłaszcza reformą sądownictwa. Polska poddana została w związku z tym ostrej krytyce na forum UE. Pojawiły się poważne wątpliwości, co do stanu demokracji w Polsce i jej rzeczywistego (odnoszącego się nie tylko do interesów, ale i wartości) zakorzenienia we wspólnocie zachodniej. Problemy te zaczęły istotnie wpływać na relacje między Warszawą i instytucjami oraz niektórymi państwami członkowskimi UE. Pojawiła się również krytyka niedemokratycznych reform ze strony innych instytucji międzynarodowych, jak Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie czy Organizacja Narodów Zjednoczonych.

W dużej mierze z powodzeniem Polska odgrywała rolę pewnego i stabilnego składnika wspólnoty zachodniej. W największym stopniu odnosiło się to do sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi. Warszawa zdecydowała się bowiem na realizację strategii *bandwagoning* względem Waszyngtonu. Przejawiało się to we wspomnianym wcześniej wspieraniu działań USA na arenie międzynarodowej, w tym udziale w konfliktach zbrojnych (Zięba, 2020, s. 95-128). Takie podejście do mocarstwa „prowadzącego” cechowało politykę zagraniczną RP realizowaną przez wszystkie rządy. W pewnym uproszczeniu przyjąć można, że o ile partie liberalne, centrolewicowe i ludowcy starały się w okresie swoich rządów wyrównywać znaczenie USA w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa RP kooperacją (a przynajmniej zgodą na jej rozwijanie) z partnerami unijnymi w tym zakresie, zwłaszcza Niemcami i Francją, o tyle PiS zdecydowanie postawiło na Stany Zjednoczone. Tendencja ta wzmogła się wraz z narastającymi w łonie UE napięciami wokół inicjowanych przez PiS reform sądownictwa: w sytuacji pogarszających się stosunków transatlantyckich (napięcie UE-USA i Niemcy-USA) władze RP zdecydowanie podkreślały lojalność wobec polityki amerykańskiej, unikając jakiegokolwiek krytyki Waszyngtonu (Bieńczyk-Missala, 2019, s. 325-326). Towarzyszyły temu rosnące zamówienia na oferowany przez północnoamerykańskiego sojusznika sprzęt wojskowy oraz kontrakty na zakupy LNG.

Po akcesji do NATO i UE Polska stopniowo wzmocniała swoją pozycję na ich forum. Wraz ze wzrostem zamożności państwa, RP wykazała determinację do ponoszenia zwiększonych kosztów udziału w kolektywnej

obronie NATO (m.in. osiągając poziom 2 wydatków na obronność rządu 2% PKB i więcej) oraz operacjach reagowania kryzysowego realizowanych pod egidą NATO i UE. Polska aktywnie zaangażowała się we wzmacnianie wschodniej flanki Paktu tak politycznie, jak i militarnie, przyjmując siły sojusznicze na własnym terytorium oraz wysyłając kontyngenty wojskowe w ramach NATO na Litwę (misje *Air Policing*), Łotwę i do Rumunii (siły lądowe).

W przypadku Unii Europejskiej Warszawa dążyła nie tylko do uzyskania jak najkorzystniejszych dla siebie warunków udziału we wspólnocie pod względem społeczno-ekonomicznym, ale i budowania pozycji politycznej odpowiadającej rosnącemu potencjałowi państwa i jego aspiracjom. Czyniono to przede wszystkim poprzez polityczne zbliżenie z unijnymi „potentatami” - Niemcami (zdecydowanie na pierwszym miejscu), Wielką Brytanią i Francją – oraz aktywizację współpracy z szeregiem innych państw członkowskich UE. Pozycję Polski znacząco wzmacniała formuła konsultacji politycznych i uzgadniania stanowisk w ramach Trójkąta Weimarskiego. Udział w *mainstreamie* unijnej polityki pozwalał na osiąganie szeregu korzyści politycznych i społeczno-ekonomicznych, ale i prowokował formułowane głównie przez konserwatywną prawicę oskarżenia o zbytne uleganie interesom mocarstw zachodnioeuropejskich, zwłaszcza Niemiec. Po przejściu władzy przez PiS pozycja Polski w UE uległa marginalizacji przede wszystkim w efekcie prowadzenia „polityki sprzeciwu”, na przykład względem dalszego zacieśniania integracji europejskiej, relokacji imigrantów, przyjęcia waluty euro, zeroemisyjnej polityki klimatycznej itd. Skutkowało to nieufnością partnerów unijnych wobec Polski, w szczególności państw zachodnioeuropejskich (Bieńczyk-Missala, 2020, s. 328). Władze polskie odpowiadały na to propagandową krytyką instytucji UE oraz niektórych jej państw członkowskich. Promowały przy tym własną wizję UE opartą na „powrocie do korzeni” integracji europejskiej: budowania siły wspólnoty na bazie „równych i wzajemnie szanujących się państw” i sprzeciwie wobec „centralizacji władzy” przez instytucje unijne (Morawiecki, 30.04.2019).

Odgrywanie roli lidera regionalnego udawało się Polsce połowicznie. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że wśród państw w bezpośrednim otoczeniu RP nie było na nią większego zapotrzebowania. Wręcz przeciwnie: niektórzy z sąsiadów obawiali się potencjalnego zdominowania przez Polskę. Ponadto „oferta” przedstawiana przez Warszawę nie wydawała się partnerom atrakcyjna względem korzyści płynących z kooperacji z liderami UE. Co dość oczywiste, Polska momentami „wyrastała” na lidera jakiejś koalicji subregionalnej w chwili, gdy uczestniczące w niej podmioty nie mogły liczyć na wsparcie ze strony państw silniejszych. Wyrazistym tego przykładem stał się sprzeciw państw Grupy Wyszehradzkiej wobec proponowanej

na forum UE w ostatnich latach polityki imigracyjnej¹⁵. Bardziej istotną rolę w regionie Polska odgrywała, biorąc udział w inicjatywach cieszących się poparciem mocarstw (zwłaszcza USA i Niemiec) czy instytucji unijnych, jak choćby wzmacnianie wschodniej flanki NATO w ramach grupy B9 (Bukaresztańska Dziewiątka) czy rozszerzanie wpływów UE na Bałkanach (Proces Berliński) i w Europie Wschodniej (Partnerstwo Wschodnie UE - PW).

Efektywnie reformując system polityczny, odnosząc sukcesy gospodarcze oraz umacniając się w strukturach zachodnich i w relacjach z mocarstwami, Polska stawała się coraz bardziej atrakcyjnym partnerem także dla państw Europy Wschodniej. Bez wątplenia zachęcało to przynajmniej część ich społeczeństw do korzystania z polskich doświadczeń. Budowało także dobrą „markę” Polski, choć czasem osłabioną obawami przed polskim paternalizmem. W przypadku Rosji w grę wchodziły kierowane pod adresem RP oskarżenia o „ekspansjonizm” i „antyrosyjskość” (Bovdunov, 05.05.2016) oraz pełnienie roli „agenta” USA i Zachodu w regionie. W pewnych okresach Warszawie przypisywano też rolę podmiotu utrudniającego budowę pragmatycznych relacji UE z Federacją Rosyjską. Polska aktywnie zaangażowała się w natowską politykę „otwartych drzwi” wobec Europy Wschodniej oraz „wschodni wymiar” UE, odnosząc instytucjonalny sukces w postaci ustanowienia PW, wspierając zawarcie umów stowarzyszeniowych UE z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą czy rozwijając współpracę transgraniczną (MRG, euro-regiony i inne kontakty samorządów regionalnych i lokalnych), zwłaszcza z Ukrainą i Rosją. Silne poparcie Polski dla demokratyzacji i westernizacji Ukrainy (czego symbolicznymi wręcz przejawami stały się aktywność prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w okresie „pomarańczowej rewolucji” w 2004 r. oraz wsparcie udzielone siłom prozachodnim w czasie „rewolucji godności” na przełomie lat 2013-14 i później - w postaci lobbowania za sankcjami wobec Rosji) oraz pozostałych państw „wspólnego sąsiedztwa” w połączeniu z proamerykańską polityką Warszawy stały się faktyczną przyczyną najpoważniejszych napięć w relacjach polsko-rosyjskich, a po 2016 r. doprowadziły wręcz do „zamrożenia” dialogu politycznego stron. Polska nie zamierzała zrezygnować z aktywnej polityki wschodniej nawet w obliczu kryzysu w relacjach z Moskwą, choć poszczególne polskie ugrupowania polityczne wskazywały na nieco inne modele polityki wobec Rosji (szerzej: Krawcewicz, 2018; Raś, 2017; Raś, 2020). Osłabienie znaczenia Warszawy w instytucjach unijnych wpłynęło na ograniczenie oddziaływania Polski – pośrednio także UE – w Europie Wschodniej (Chojan, 2018, s. 111; Pelczyńska-Nałęcz, 2019, s. 1).

¹⁵ Sprzeciw wobec obowiązkowego programu relokacji uchodźców czy absencja na szczycie UE w sprawie migracji w 2018 r.

Wnioski

Pozycja Polski w stosunkach międzynarodowych jest pozycją charakterystyczną dla państwa o średnim potencjale, choć możliwości jej oddziaływań międzynarodowych mogą zostać zwiększone dzięki umiejętnemu wykorzystaniu instrumentów struktur zachodnich, do których RP należy, zwłaszcza Unii Europejskiej. Wyznaczniki statusu międzynarodowego Polski w trzech ostatnich dziesięcioleciach warunkowane były w największej mierze transformacją polityczną i społeczno-gospodarczą państwa oraz ewolucją ładu międzynarodowego, zwłaszcza ładu europejskiego, w tym rozszerzeniem UE i NATO oraz proliferacją wpływów Zachodu na Europę Wschodnią. Polska wyraźnie zidentyfikowała przy tym swoją tożsamość międzynarodową, wskazując na przynależność do wspólnoty zachodniej.

W kontekście kreowanych i rzeczywiście realizowanych przez Polskę ról na arenie międzynarodowej wyróżnić można rolę lidera transformacji politycznej i gospodarczej, rolę ważnego składnika Zachodu, rolę lidera regionalnego oraz rolę podmiotu proliferującego wpływy Zachodu na Wschód. Konkretnie definiowanie tych ról i praktyczne działania z zakresu polityki zagranicznej z nimi powiązane ulegały zmianom w czasie pod wpływem wielorakich czynników, w tym subiektywnych, wynikających ze zmian na polskiej scenie politycznej.

BIBLIOGRAFIA

Publikacje zwarte:

- Krawcewicz Arkadiusz (2018), *Polityka wschodnia w koncepcjach partii politycznych w III Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane aspekty: stosunki międzynarodowe, polityka historyczna, gospodarka i integracja europejska*, Zabrze-Tarnowskie Góry.
- Kuźniar Roman (2009), *Poland's Foreign Policy after 1989*, Warsaw.
- Kuźniar Roman (2019), *Porządek międzynarodowy. Perspektywa ontologiczna*, Warszawa.
- Morin Jean-Frédéric, Paquin Jonathan (2018), *Foreign Policy Analysis*, Cham.
- Pietras Ziemowit Jacek (1989), *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Lublin.
- Stolarczyk Mieczysław (2016), *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015*, Katowice.
- Zajac Justyna (2016), *Poland's Security Policy. The West, Russia, and the Changing International Order*, London.
- Zajac Justyna, Zięba Ryszard, *Polska w stosunkach międzynarodowych 1945-1989*, Toruń 2005.
- Zięba Ryszard (2020), *Poland's Foreign and Security Policy: Problems of Compatibility with the Changing International Order*, Cham.

Prace zbiorowe:

- Bieleń, Stanisław, Skrzypek Andrzej (red.) (2017), *Pamięć i polityka historyczna w stosunkach polsko-rosyjskich*, Warszawa.
- Bieńczyk-Missala Agnieszka (2019), *Polityka zagraniczna Polski w setną rocznicę niepodległości*, „Rocznik Strategiczny 2018/19”, Warszawa.
- Bieńczyk-Missala Agnieszka (2020), *Ameryka „first” w polityce zagranicznej RP*, „Rocznik Strategiczny 2018/19”, Warszawa.
- Larson Deborah Welch, Paul T.V., Wohlforth William C. (2014), *Status and World Order*, [w:] T. V. Paul, Deborah Welch Larson, William C. Wohlforth (red.), *Status in World Politics*, New York.
- Łastawski Kazimierz (2015), *Pozycja geopolityczna Polski w Europie po rozpadzie bloku radzieckiego*, [w:] Justyna Zając, Agata Włodkowska-Bagan, Marcin Kaczmarski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Polska-Europa-Świat*, Warszawa.
- Parzymies Stanisław, Popiuk-Rysińska Irena (red.) (2012), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa.
- Raś Maciej (2020), *Poland's Perspective on the Eastern Neighbourhood*, [w:] Wolfram Hilz, Shushanik Minasyan, Maciej Raś (red.), *Ambiguities of Europe's Eastern Neighbourhood: Perspectives from Germany and Poland*, Wiesbaden.
- Szeptycki Andrzej (2010), *Nowa odsłona polskiego mesjanizmu na Wschodzie?*, [w:] Stanisław Bieleń, *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Szczepanik Melchior (2012), *Another 'Mission in the East'? The Polish Policy towards the Eastern Neighbourhood*, [w:] Elsa Tulmets, *Identities and Solidarity in Foreign Policy: East Central Europe and the Eastern Neighbourhood*, Prague.
- Włodkowska-Bagan Agata (2015), *Środki i metody polityki zagranicznej państw średniej rangi. Casus Polski po 1989 r.*, [w:] Justyna Zając, Agata Włodkowska-Bagan, Marcin Kaczmarski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Polska-Europa-Świat*, Warszawa.
- Zięba Ryszard (red.) (2004), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń.
- Czasopisma:**
- Backman Carl W., *Role Theory and International Relations: A Commentary and Extension*, „International Studies Quarterly”, Vol. 14, No. 3.
- Chojan Adrian (2018), *From Strategy to Improvisation – Poland's Eastern Policy in 2016-2018*, „Yearbook of the Institute of East-Central Europe”, Vol. 16, No. 4.
- Cristian Cantir, Juliet Kaarbo (2012), *Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory*, „Foreign Policy Analysis”, Vol. 8, No. 1.
- Holsti, Kalevi J. (1970), *National Role Conception in the Study of Foreign Policy*, „International Studies Quarterly”, Vol. 14, No. 3.
- Likowski Michał (2019a), *Czy „Wisła” zatopi polski przemysł zbrojeniowy?*, „Raport. Wojsko-Technika-Obronność”, nr 1.
- Likowski Michał (2019b), *Nowy PMT – wydatki bez informacji*, „Raport. Wojsko-Technika-Obronność”, nr 3.

Łuczak Wojciech (2017), *Konsekwentne oddawanie pola. Eksport specjalny Polski w 2016*, „Raport. Wojsko-Technika-Obronność”, nr 9.

Łuczak Wojciech (2019), *Polski eksport specjalny 2018*, „Raport. Wojsko-Technika-Obronność”, nr 7.

Malaga Krzysztof (2018), *Bilans przemian w Polsce w latach 1989–2017 w kategoriach transformacji, wolności gospodarczej i wzrostu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe” Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, t. 37, nr 1.

Raś Maciej (2017a), *Foreign and Security Policy in the Party Discourse in Poland: Main Features*, “Revista UNISCI / UNISCI Journal”, No. 43.

Raś Maciej (2017b), *Восток во внешней политике Польши: эволюция значения и смена приоритетов*, „Вестник СПбГУ. Политология. Международные отношения”, nr 4.

Strony i źródła internetowe:

2020 Military Strength Ranking, <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>, (dostęp: 14.06.2020).

Bovdunov Alexandr, *Poland: The Jagiellonian Alternative*, “Geopolitica”, https://www.geopolitica.ru/en/article/poland-jagiellonian-alternative#_edn20 (05.05.2016).

Eyre Makana, Goillandeau Martin, *Poland's Two-Faced Immigration Strategy*, “Politico”, <https://www.politico.eu/article/poland-two-faced-immigration-strategy-ukraine-migrants/> (06.03.2019).

Morawiecki Mateusz, *Poland's Vision for Europe*, “Politico”, <https://www.politico.eu/article/poland-vision-for-europe-mateusz-morawiecki/> (30.04.2019).

Palowski Jakub, *Armia w 2019 roku. „Modernizacja, obecność sojusznicza, polityka przemysłowa...”* [7 PUNKTÓW], “Defence24.pl”, <https://www.defence24.pl/armia-w-2019-roku-modernizacja-obecnosc-sojusznicza-polityka-przemyslowa-7-punktow> (01.01.2019).

Pełczyńska-Nałęcz Katarzyna (2019), *Poland's Approach to Russia. Radicalism without Policy*, Stefan Batory Foundation, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Polands%20approach%20to%20Russia_wersja_na_www.pdf (dostęp: 15.05.2020).

Serwis Rzeczypospolitej Polskiej - Ministerstwo Obrony Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej, Siły Zbrojne RP - Misje, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/misje> (dostęp: 05.06.2020).

Wójcik Anna, Wiatrowski Miłosz, *Maska opadła. Polska niepełną demokracją w rankingu Freedom House*, <https://oko.press/maska-opadla-polska-niepelna-demokracja-w-rankingu-freedom-house/> (07.05.2020).

Dokumenty:

Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012-2016 (2012), Warszawa, file:///C:/Users/Maciek/Downloads/Priorytety_Polskiej_Polityki_Zagranicznej_2012-2016%20(1).pdf (dostęp: 01.06.2020).

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2020), Warszawa, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf (dostęp: 16.05.2020).

Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021 (2017), Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, <https://www.msz.gov.pl/resource/978285e3-5684-4fcb-8d7e-d0a8bfdb0fdb:JCR> (dostęp: 01.06.2020).

Inne:

2019 Human Development Index Ranking (2019), United Nations Development Programme, <http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking> (dostęp: 30.04.2020).

Polska 1989-2019. Społeczeństwo, gospodarka, kultura (2019), Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Polska w globalnym kompleksie bezpieczeństwa międzynarodowego

Wprowadzenie

Trzydzieści lat temu wpływowa badaczka stosunków międzynarodowych i problemów bezpieczeństwa, Helga Haftendorn, postawiła tezę, w myśl której ewolucja paradygmatu bezpieczeństwa w nauce przebiega od „bezpieczeństwa narodowego”, przez „bezpieczeństwo międzynarodowe”, do „bezpieczeństwa globalnego” a potem dalej, w stronę nowego, jak najbardziej całościowego ujęcia (Haftendorn, 1991). To ostatnie, zakładające branie pod uwagę wszystkich sektorów bezpieczeństwa (wojskowo-strategicznego, polityczno-dyplomatycznego, ekonomicznego, społecznego i ekologicznego) oraz poziomów jego analizy (globalnego, regionalnego, państwowego, grup społecznych i jednostek) i tworzenie spójnych, zrównoważonych syntez wciąż dalekie jest od upowszechnienia się (Kostecki, 2015). Natomiast na plan pierwszy wysuwa się rywalizacja zwolenników podejścia „narodowego” i „globalnego”. I choć w wielu publikacjach pojawia się pogląd, że co najmniej od międzynarodowego kryzysu finansowego zapoczątkowanego w Ameryce w 2008 roku i wojny rosyjsko-gruzińskiej bezpieczeństwo narodowe ponownie zdominowało myślenie polityków i naukowców (Kostecki, 2011; *Security Studies*, 2013), to obserwacja bieżących wydarzeń w świecie i śledzenie analiz systematycznie dokonywanych przez ekspertów z dziedziny bezpieczeństwa i studiów strategicznych prowadzi do wniosku o rosnącej – w istocie zasadniczej – roli bezpieczeństwa globalnego (*The Oxford Handbook of International Security*, 2020, *Rocznik Strategiczny 2019/2020*, 2020).

Dlatego prezentacji roli Polski w międzynarodowej dziedzinie bezpieczeństwa i polskich koncepcji bezpieczeństwa najlepiej dokonać przez pryzmat globalnego kompleksu bezpieczeństwa – jako kategorii zarówno analitycznej, jak i ontologicznej. W tym celu zostanie wykorzystana metoda analizy

treści (*content analysis*) zarówno w odniesieniu do literatury naukowej, jak i bieżących dokumentów i materiałów politycznych; metoda śledzenia procesu (*proces traicing*) dla sprawdzenia, czy określona przyczyna, do której odwołujemy się w wyjaśnieniach, przynosi spodziewany skutek w konkretnych przypadkach oraz szeroko rozumiana metoda historyczna, czyli wyjścia poza wyciąganie wniosków z prostych sekwencji wydarzeń i lokowanie ich w szerszym kontekście społeczno-politycznym.

1. Kompleksy bezpieczeństwa

1.1. Teoria kompleksów bezpieczeństwa

Zgodnie z wyjściową definicją kompleksu bezpieczeństwa, tworzy go „grupa [zbiór] państw, których pierwotne [główne] kwestie bezpieczeństwa [i ich postrzeganie] są tak ściśle związane ze sobą [są tak połączone], że ich bezpieczeństwo narodowe [problemy z bezpieczeństwem] nie mogą być realistycznie [rozsądnie] rozpatrywane [analizowane] oddzielnie” (Kostecki, 1996, s. 33). Powyższa definicja została wprowadzona przez Barry’ego Buzana w jego znanej pracy z 1983 r., powtórzona w drugim wydaniu i przytaczana kilkakrotnie (z pewnymi przeformułowaniami cytowanymi w nawiasach) w kolejnych wydaniach, a także w wielu późniejszych książkach i artykułach Buzana, Ole Waevera, Jaapa de Wilde i innych (Buzan, 1983; Buzan, Waever, de Wilde, 1998; Buzan, Waever, 2003).

Przy tym – jak podkreślali twórcy teorii kompleksów bezpieczeństwa – czynnikiem konstytuującym kompleksy nie jest po prostu fizyczne sąsiedztwo państw, lecz postrzegane w nich te same zagrożenia i wyzwania dla ich bezpieczeństwa. Co więcej, na pojęcie kompleksu składa się nie tylko sam zbiór państw, ale też zachodzące między nimi współzależności polityczne, ekonomiczne, kulturowe. Dlatego za kompleks bezpieczeństwa można uznać i określone, regionalne konstelacje państw, i grupę wielkich mocarstw, i całą globalną zbiorowość.

Tak rozumiany kompleks bezpieczeństwa, jako narzędzie analityczne umożliwia wydzielenie poszczególnych kompleksów jako przedmiotów badania. Dokonuje się tego diagnozując widoczne korelacje w polityce bezpieczeństwa państw, tak pozytywne (wzajemne poparcie, zaufanie, współpraca), jak i negatywne (lokalne antagonizmy, nieufność, rywalizacja), identyfikując wspólne zagrożenia (np. oddziaływanie rywalizacji wielkich mocarstw, wyłanianie się radykalnych ruchów społecznych, kryzysy gospodarcze) oraz odnotowując odrębną dynamikę danego kompleksu bezpieczeństwa. Natomiast kompleks bezpieczeństwa jako kategoria ontologiczna odzwierciedla realne komponenty rzeczywistości międzynarodowej. Ich podstawą są swoiste „za-

gęszczenia” współzależności bezpieczeństwa, powstające na skutek oddziaływania światowych ośrodków potęgi i lokalnych wzorców przyjaźni bądź wrogości. Rozkład ośrodków potęgi uwarunkowany jest (poli)anarchiczną strukturą systemu międzynarodowego, modyfikowaną przez wpływ geografii (geopolityki, geoeconomii) (Kostecki, 2014).

1.2. Pojęcie globalnego kompleksu bezpieczeństwa

Globalny kompleks bezpieczeństwa może być zatem zdefiniowany dzięki obserwacji dynamiki rozwoju więzi społecznych w rzeczywistości międzynarodowej. Wspomniany rozkład ośrodków potęgi stanowiący podłoże zaangażowania państw silniejszych w sprawy państw słabszych, w warunkach globalizacji powoduje bowiem podporządkowywanie owej dynamiki własnym rozgrywkom wielkich mocarstw o wszechstronnych i rozległych geograficznie interesach, budząc z jednej strony przeciwdziałanie w postaci tzw. renacjonalizacji polityki, a z drugiej – inicjatywy tworzenia procedur i instytucji globalnego zarządzania oraz kierowania się ideą dóbr globalnych (Krieg, 2014; Barrett, 2013; Kaul, Conceição, Le Goulven, Mendoza, 2017).

Także wzorce przyjaźni i wrogości kształtowane przez czynniki takie jak doświadczenie historyczne, kultura i stopień otwartości społeczeństw, nabierają ogólnoświatowego charakteru, którego nie przekreślają równoległe tendencje do zamykania się państw w granicach narodowych. Teoria kompleksów bezpieczeństwa od początku zawierała w sobie komponent, pozwalający rozciągnąć ją na coraz bardziej znaczący globalny poziom, mianowicie pojęcie „łańcucha bezpieczeństwa” (Kostecki, 1996, s. 64-74), obejmujące, po pierwsze, zjawiska współzależności regionalnych kompleksów, po drugie, mechanizmy penetracji dokonywanej przez potęgi globalne w sferę bezpieczeństwa mniejszych państw. A obecnie jej autorzy przypominają i wskazują szereg zjawisk, które mimo „regionalnej genezy” teorii, nadawały i nadają jej wymiar globalny, a zatem pozwalają mówić o globalnym kompleksie¹: globalny wymiar zagrożeń bezpieczeństwa, zjawiska makrosekurytyzacji, intensyfikacja gospodarki globalnej i globalnych nierówności, globalny wzór podziałów społecznych, globalne transformacje itd. (Wæver, Buzan, 2020; Wæver Ole, 2005; Buzan, Schouenborg, 2018; Acharya, Buzan, 2019).

Jednocześnie rosnąca liczba badaczy uwydatnia rolę, jaką we współczesnych zagadnieniach bezpieczeństwa odgrywają czynniki związane ze świadomością społeczną – rozumieniem i wartościowaniem problemów, identyfi-

¹ Por.: “Closer to ST, the project in Buzan & Wæver 2003 [*Regions and Powers*] was to a large extent to challenge the euro-centrism enshrined in dominant conceptions of polarity and of the relationship between global and regional, to enable theories to be more attentive to actual security dynamics in ‘most of the world’” (Wæver, Buzan, 2020, s. 49).

kacją zagrożeń i wyborem sposobów przeciwstawienia się im. Inni wykazują, że nieodłącznym elementem współczesnych problemów bezpieczeństwa stał się wymiar emocjonalny, a czynnik ideologiczny w analizach należy zastąpić czynnikiem „emocjologicznym”, odnoszącym się do faktu, że na postrzeganiu problemów bezpieczeństwa i reakcje na nie coraz większy wpływ mają nie tylko przekonania żywione przez członków danego społeczeństwa i występujące w jej imieniu elity, ale emocje właśnie, tożsame na coraz większą – globalną – skalę (Kostecki, 2014; Pupavac, 2004; *Researching Emotions in International Relations*, 2018).

2. Globalny kompleks bezpieczeństwa dziś

2.1. Globalna sieć współzależności bezpieczeństwa

Debaty na temat bezpieczeństwa globalnego identyfikują zagrożenia nie tylko dla przetrwania państw narodowych i nie tylko te mieszczące się w tradycyjnym pojęciu bezpieczeństwa. Jak trafnie zauważono i na forum akademickim, i praktycznym – w istocie do tego powołanym, czyli ONZ: „dociekanie bezpieczeństwa w polityce globalnej koncentruje się na najbardziej znaczących obawach, które w niej występują: zagrożeniach dla ludzkiego życia” (Hough, 2018, s. 22), a „elementy bezpieczeństwa ludzkiego nabrały szerszego wymiaru, ponieważ wykraczają poza ochronę wojskową i stanowią zagrożenie dla godności ludzkiej” (Osisanya, 2014).

Tym samym więzią konstytuującą globalny kompleks bezpieczeństwa ma być wszechstronna i równoprawna integracja i doprowadzenie do powstania realnych procedur globalnego zarządzania i globalnej polityki społecznej, eliminującej obszary wykluczenia.

Na globalną sieć współzależności bezpieczeństwa składają się więc i powiązane wzajemnie interesy wielkich mocarstw, i globalne problemy „wojny” z terroryzmem oraz proliferacją broni nuklearnej, i powszechne problemy zachowania równowagi między gospodarką rynkową a stabilnością społeczną, którą narusza wzrost liczby ludności i związane z tym zjawisko rozszerzających się obszarów nędzy, niszczenie środowiska naturalnego, groźba wyczerpania się nieodnawialnych zasobów naturalnych. Dalej można wskazać kwestie ekologiczne i etniczne, w tym konflikty wewnątrz i pomiędzy państwami narodowymi oraz transgraniczne przepływy uchodźców. Wszystko to są kwestie, których żadne z państw nie jest w stanie rozwiązać samodzielnie, ani nawet w stosunkach regionalnych (Kostecki, 2015; *State of the World 2005*). Zwłaszcza, gdy jego strategia bezpieczeństwa opiera się na założeniu: „Współczesne środowisko bezpieczeństwa jest coraz bardziej złożone i niepewne. Rosną interakcje polityczne, militarne, gospodarcze i społeczne

w skali krajowej, regionalnej i globalnej” (*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2020, s. 5).

2.2. Współczesne wyznaczniki globalnego kompleksu bezpieczeństwa

2.2.1. Światowe ośrodki potęgi

Globalny kompleks bezpieczeństwa konstryuuje nowy i ostatnio ewoluujący w przyspieszonym tempie rozkład ośrodków potęgi. Warto zauważyć, że ma on obecnie trzy poziomy. Na najwyższym znajdują się – choć jest to pozycja coraz bardziej zasadnie kwestionowana – Stany Zjednoczone jako supermocarstwo w dziedzinie wojskowej, politycznej, gospodarczej i kulturowej. Poziom środkowy to znany z okresu „zimnej wojny” układ dwubiegunowy w dziedzinie zbrojeń rakietowo-jądrowych, tworzony przez USA i Rosję. Najniższy poziom to najpowszechniejszy w historii układ wielobiegunowy, który współtworzą mocarstwa sektorowe (np. gospodarcze i/lub wojskowe) oraz regionalne (mające wyższą niż sąsiedzi zdolność wpływania na otoczenie międzynarodowe. Mocarstwem, które najszybciej pnie się w tej piramidzie, są – naturalnie – Chiny, a układem, który traci na znaczeniu – Europa jako całość. Nowa polska strategia bezpieczeństwa zauważa w tym kontekście, że „W skali globalnej ważnym zjawiskiem jest zaostrająca się strategiczna rywalizacja między Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Chińską Republiką Ludową oraz Federacją Rosyjską” (*Strategia*, 2020, s. 7).

Na aktualną transformację kompleksu najbardziej oddziałują trzy czynniki (Kuźniar, 2020). Po pierwsze, słabnięcie i rysujące się podziały Zachodu: narcystyczne i egocentryczne rządy Donalda Trumpa w Ameryce, obwinianego przez ekspertów za przyczynianie się do słabnięcia idei liberalnych w świecie i dewaluacji amerykańskiego przywództwa², a także bardziej lub mniej wyraźne dezawuowanie NATO³; postępującą – jak to określa Roman Kuźniar (Kuźniar, 2020, s. 12) – „bezradność Europy”, brak społecznego przyzwolenia na wzmocnienie integracji, niemożność przeciwstawienia się odwracaniu Stanów Zjednoczonych od Europy, odchodzenie od stanowczego kursu wobec Rosji, który najwyraźniej nie przynosił rezultatów i poddawanie się chińskiej ofensywie gospodarczej (w tym faktyczne uzależ-

² „Niech się Pan nie miesza w wybory [amerykańskie], Panie Prezydencie” prosił Trump Putina na szczycie G-20 w Japonii w 2019 r., co ceniony komentator „New York Times, Roger Cohen, określił „miarą amerykańskiego upadku w ciągu ostatnich trzech dekad” (Cohen, 2019).

³ Co doprowadziło prezydenta Francji, Emmanuela Macrona do stwierdzenia „To, czego obecnie doświadczamy, to śmierć mózgowa NATO”, a Europa stanęła „na krawędzi przepaści” i jeśli chce „kontrolować swoje przeznaczenie”, to musi zacząć myśleć o sobie strategicznie jako o potęgę geopolitycznej (Emmanuel Macron warns Europe, 2019).

nienie od Chin w produkcji leków i środków ochrony zdrowia, co pokazała epidemia koronawirusa); polityczno-ustrojowego oddzielania się Europy Środkowej od Zachodu. Po drugie, idzie tu o umacnianie się pozycji Rosji, zreżnie wykorzystującej wszystkie międzynarodowe okazje do rozbudowy swoich wpływów i przypominającej o swoich możliwościach militarnych, czemu posłużyło zwłaszcza „zademonstrowanie” grupie inspektorów amerykańskich pierwszej jednostki strategicznych międzykontynentalnych rakiet balistycznych nowej generacji, systemu Avangard, zdaniem agencji TASS, nie możliwych do przechwycenia przez jakiegokolwiek systemy antyrakietowe (*Russia demonstrates Avangard hypersonic missile system to US*, 2019). Eksperti zachodni jednak pozostają sceptyczni wobec efektywności tego systemu (*Russia deploys Avangard hypersonic missile system*, 2019), gdyby jednak znalazła ona potwierdzenie, skutki można by zapewne porównywać do szoku wywołanego przez pierwsze sukcesy ZSRR w kosmosie (pierwszy sztuczny satelita Ziemi, pierwszy człowiek na orbicie), a klasyczna doktryna odstraszania ległaby w gruzach, przynajmniej do czasu skonstruowania podobnej broni przez USA, a także Chiny. Po trzecie, oznaki istotnych, strukturalnych problemów, jakie te ostatnie zaczynają mieć w realizacji swoich globalnych, mocarstwowych ambicji. Należy do nich przede wszystkim spadek tempa wzrostu chińskiej gospodarki, a także przeszkody w jej przestawianiu na bardziej projakościową. Co nie zmienia faktu, że na konstruowanej na podstawie kompleksowych danych liście korporacji o największym dochodzie magazynu Fortune, 2., 4. i 5. miejsce w 2019 r. zajmowały firmy chińskie (*Fortune Global 500*, 2019). Niemożliwe na razie do oszacowania, ale wyraźne, są szkody, jakie wizerunek chiński poniósł wskutek epidemii koronawirusa, która właśnie z Chin rozniosła się po całym globie.

2.2.2. Wzorce przyjaźni i wrogości

Drugi czynnik konstytutywny również ostatnio podlega przyspieszonej ewolucji. Nowe wzorce przyjaźni i wrogości są widoczne na wszystkich poziomach stosunków międzynarodowych, ale mają szczególny wpływ na funkcjonowanie globalnego kompleksu bezpieczeństwa. Składają się na nie przekształcenia w poczuciu tożsamości narodowej i rozumieniu patriotyzmu, fundamentalizm religijny, rasizm i narastająca ksenofobia. Pojawiają się opinie, że zimna wojna była tylko szczególną „wojną domową” Europejczyków i Amerykanów, podczas gdy przyszłe wojny będą przede wszystkim rezultatem nasilających się konfliktów między odmiennymi kręgami kulturowo-cywilizacyjnymi (Kostecki, 2015).

Współczesnym przemianom we wzorcach przyjaźni i wrogości między państwami i narodami sprzyja pojawianie się nowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa rozumianego całościowo. Można do nich zaliczyć zjawi-

sko znane pod metaforycznym hasłem „państwo wróciło”, coraz głośniejsze w ostatniej dekadzie. Odzwierciedla ona fakt, że to państwo nadal dzierży monopol na legalne stosowanie siły wykorzystywane w celu zapewniania bezpieczeństwa i rozwiązywania konfliktów wewnętrznych; to ono ma też możliwość sprzymierzania się z innymi państwami i uczestnikami stosunków międzynarodowych, by chronić swą ludność i terytorium przed napaścią z zewnątrz (Kolodziej, 2007) i to ono zamyka swoje granice, postrzegając określone zagrożenia jako napływające z zewnątrz – podsycając tym samym fatalne wzorce podziału ludzi na swoich i obcych i w konsekwencji ksenofobiczne nastroje. I takie właśnie podejście upowszechnia się na skalę globalną, co widać na przykładzie ruchów migracyjnych czy rozprzestrzeniania się epidemii; tę ostatnią kwestię trafnie akcentuje polska strategia bezpieczeństwa: „Globalizacja i nieograniczone możliwości szybkiego przemieszczania się ludności po całym świecie stwarzają szereg zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi [...] Ich źródłem mogą być m.in. lekoodporne bakterie i wirusy” (*Strategia*, 2020, s. 9).

Kolejnym problemem jest intensyfikujące się wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych do ataków na państwa i innych uczestników stosunków międzynarodowych i budzone przez to oskarżenia pod adresem rządów lub obywateli obecnie już kilkudziesięciu państw tak różnych jak np.: Rosja, Chiny i Stany Zjednoczone, Iran, Korea Północna i Kazachstan, Francja, Wielka Brytania i Turcja, Indie, Izrael i Wietnam itd. (*Cyber Operations Tracker*, 2020). Oddziałując na kwestie porządku światowego, prawa międzynarodowego, toczące się w świecie konflikty, prawa człowieka – tworzą one nową kategorią zagrożeń bezpieczeństwa globalnego (*Routledge Handbook of International Cybersecurity*, 2020).

Innym procesem, pobudzającym sympatie i animozje międzynarodowe, to tzw. świat poamerykański, w którym globalne struktury i treści w coraz większym stopniu nasycają się komponentem tożsamości i kultury, rysującymi się podziałami wewnątrz cywilizacji zachodniej, postępującą pluralizacją i wspomnianą renacjonalizacją polityki w wielu obszarach (Zakaria, 2009). Wreszcie, w oczach badaczy interpretujących transformacje międzynarodowe w długiej perspektywie historycznej, zbiorowość międzynarodowa zmierza w stronę układu reprodukującego się wyłącznie na skutek bodźców wewnętrznych. A to oznacza, że nie ma tu odgraniczenia tego co „wewnętrzne” od tego co jest „na zewnątrz”. Problemy, które dotąd traktowano jako „międzynarodowe”: wojna (jako konsekwencja zmian w potęgze państw), prawa człowieka, swobody gospodarcze, niszczenie środowiska itp., stają się „wewnętrznymi” problemami całej zbiorowości (Kostecki, 2013). Czynnikiem, który ją definiuje, to nie tylko konflikt, lecz także równowaga (Rummel, *bdw.*).

3. Polskie koncepcje bezpieczeństwa

3.1. Uwarunkowania instytucjonalne

Zasadnicze uwarunkowania instytucjonalne polskiej polityki zagranicznej, w tym w zakresie bezpieczeństwa oraz polityki obronnej zawarte są w Konstytucji RP z 6 kwietnia 1997 r. (*Konstytucja*, 1997). Zgodnie z jej artykułem 126, „na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” stoi prezydent. Jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych, ratyfikuje on i wypowiada umowy międzynarodowe, mogąc wcześniej zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie jej zgodności umowy z Konstytucją, mianuje i odwołuje ambasadorów, przyjmuje listy uwierzytelniając od przedstawicieli innych państw; jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych oraz – na wniosek premiera – zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie sił zbrojnych (art. 133-136). W prowadzeniu polityki zagranicznej prezydent „współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem” (art. 133), co zdaniem ekspertów oznacza „poważne ograniczenie kompetencji prezydenta w realizacji polityki zagranicznej” (Cziomer, 2015, s. 29), choć – jak pokazuje praktyka zwłaszcza ostatnich lat – zależy to w dużej mierze od układu sił partyjnych w kraju. W kancelarii prezydenta funkcjonuje Biuro Bezpieczeństwa Narodowego; aktualna formułę jego funkcjonowania określa zarządzenie prezydenta z 2019 r. Zgodnie z dołączonym do niego regulaminem, do zakresu działań Biura należy przede wszystkim monitorowanie środowiska bezpieczeństwa Polski oraz działań stosownych organów, w tym sił zbrojnych i przygotowywanie odnośnych analiz i wniosków dla prezydenta (*Zarządzenie*, 2019).

Biuro obsługuje także merytorycznie i organizacyjnie Radę Bezpieczeństwa Narodowego, która w myśl konstytucji jest „organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa” (art. 135). W jej skład wchodzi marszałkowie sejmu i senatu, premier, ministrowie: obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji oraz spraw zagranicznych, koordynator służb specjalnych i szefowie ugrupowań politycznych posiadających klub parlamentarny lub poselski albo przewodniczący tych klubów. Podstawowym trybem funkcjonowania RBN są posiedzenia, które zwołuje prezydent, określając ich tematykę i przewodnicząc im. Jednak, ile w latach 2010-2015 odbyło się łącznie 35 takich posiedzeń, to w roku 2016 tylko 2, przez trzy następne ani jedno, a w 2020 (do maja) – dwa (*Posiedzenia Rady*, 2020). Ignorowanie, z przyczyn politycznych, tego gremium, potwierdza fakt pominięcia przez prezydenta opinii Rady przy zatwierdzaniu w maju 2020 r. nowej strategii bezpieczeństwa państwa, co – jak ogłosiła „Konferencja Ambasadorów RP”, zgromadzenie

byłych przedstawicieli RP: „jest sprzeczne ze wskazaniami Konstytucji RP, łamie przestrzegany przez byłych prezydentów RP tryb przyjmowania tego rodzaju dokumentu i narusza dotychczasową zasadę budowania konsensusu politycznego w sprawach bezpieczeństwa narodowego” (*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP – niepełny dokument*, 2020).

Nadrzędnym organem administracyjno-wykonawczym jest Rada Ministrów, która „prowadzi politykę zagraniczną”, „zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa”, „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”, „zawiera umowy międzynarodowe”, „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju” (art. 146). O ile kilka lat temu uzasadniona mogła być opinia: „Proces integracji europejskiej wzmacnia dodatkowo obiektywnie rolę Rady Ministrów w kształtowaniu polityki zagranicznej, ponieważ poza MSZ, posiadającym do dyspozycji rozbudowany aparat dyplomatów i specjalistów w centrali oraz na placówkach zagranicznych, coraz więcej resortów branżowych uczestniczy bezpośrednio w przygotowaniu i realizacji polityki zagranicznej” (Cziomer, 2015, s. 30), to obecnie sytuacja Komitetu do Spraw Europejskich, utworzonego na mocy ustawy z 2017 r. nie jest jasna, choć sama ustawa ma status „obowiązujący” (*Obwieszczenie*, 2017).

Wynika to najwyraźniej z faktycznego przesunięcia akcentów w traktowaniu UE i NATO jako instytucji wspierających zapewnianie Polsce bezpieczeństwa. Nowa strategia bezpieczeństwa zapowiada „stworzenie ponadresortowego mechanizmu koordynacji zarządzania bezpieczeństwem narodowym poprzez utworzenie [nowego] komitetu Rady Ministrów”, „dostosowanie mechanizmów i instrumentów wspierających Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zmian dotyczących bezpieczeństwa i obronności, w tym kierowania obroną państwa” oraz „dostosowanie krajowego systemu zarządzania kryzysowego do systemu reagowania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego tak, aby obejmował również obszar konfliktu polityczno-militarnego i umożliwiał płynne przechodzenie od stanu pokoju do stanu kryzysu i stanu wojny”. Ponadto Strategia zapowiada opracowanie specjalnej ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, czyli najpewniej kolejne zmiany (*Strategia*, 2020, s. 13-14).

3.2. Obraz świata i kierunki działań

W ostatnich pięciu latach postrzeganie świata przez polskie elity będące u władzy, ewolucji determinant bezpieczeństwa na szczeblu globalnym i pożądanych oraz możliwych działań na rzecz bezpieczeństwa kraju – czyli wyznaczników polskich koncepcji bezpieczeństwa – oparte było na sześciowymiarowej formule.

Wymiar pierwszy to definitywnie odchodzenie od idealistycznej wizji historii, postzimnowojennego entuzjazmu i tzw. pragmatycznych, a w istocie mocno deklaracyjnych hasłach polityki wcześniejszych pięciu lat, przede wszystkim: „Silna Polska w silnej unii politycznej” oraz „Polska jako wiarygodny sojusznik w stabilnym łańdź euroatlantyckim”, w tym „udział w budowie środków wzajemnego zaufania między Zachodem a Rosją” (*Priorytety*, 2012). W to miejsce rozrasta się zmilitaryzowana recepcja środowiska bezpieczeństwa Polski, zawarta np. w zdaniu „Dynamika wydarzeń w otoczeniu bezpieczeństwa Polski jest dziś największa od upadku Związku Sowieckiego” i dalej „Coraz bardziej widoczny staje się rozdźwięk na wielu polach między globalizacją a interesami państw narodowych. [Pojawiają się] postulaty kwestionujące liberalizację handlu międzynarodowego czy sens istnienia ponadnarodowych struktur integracyjnych” (*Środowisko*, 2020). A także w praktyce alokacji olbrzymich sum z budżetu państwa na zakup nowych rodzajów broni, tak jak osławiona umowa na amerykańskie myśliwce F-35, która to inwestycja będzie – zdaniem niezależnych ekspertów – będzie kosztowała 25-30 mld złotych do roku 2030. Dla porównania: w budżecie MON na cały Plan Modernizacji Technicznej w roku 2020 przeznaczono 13,4 mld zł (*Polskie F-35*, 2020).

Kolejny wymiar to przejście to zdecydowanej krytyki postawy Rosji: „Federacja Rosyjska dąży do wzmocnienia swojej pozycji w globalnym układzie sił przy użyciu różnych metod. Wśród nich znajdują się m.in. łamanie prawa międzynarodowego, regularne stosowanie siły i przymusu w relacjach z innymi państwami, a także próby destabilizacji zachodnich struktur integracyjnych”, „Stanowi to główne zagrożenie dla Polski” i „Ostatecznym celem Rosji pozostaje zaprowadzenie nowego ładu międzynarodowego, opartego na tzw. <<koncerte mocarstw>>” (*Środowisko*, 2020). Charakterystyczny dla tej zmiany jest fakt, że o ile o Rosji mówi się wprost i na czele dokumentów programowych Ministerstwa Obrony – czyli ministerstwa „siłowego”, o tyle w dokumentach MSZ – ministerstwa skoncentrowanego na dyplomacji, odnośne passusy występują zaszyte w głębi materiałów nazwanych „obszarami polityki zagranicznej”. Jest ich łącznie 18, ale brak osobnego obszaru bezpośrednio związanego z Rosją, jest tylko „Polityka wschodnia” a tam ostrożne deklaracje w rodzaju: „konsekwentne wsparcia dla prowadzenia spójnej unijnej i transatlantyckiej polityki wobec Rosji” i „gotowości do dialogu z Rosją w obszarach takich jak współpraca międzyludzka, kulturalna, wymiana studencka, współpraca gospodarcza” (*Polityka wschodnia*, 2020).

Trzeci wymiar – NATO. Polska jest członkiem sojuszu od 1999 r. jako jeden z trzech pierwszych krajów dawnego bloku wschodniego. W pierwszym okresie było to dobitne potwierdzenie „powrotu Polski do Zachodu”. Obecnie stratedzy wojskowi twierdzą, że „Przynależność do NATO jest fundamentem

naszego myślenia o obronie kolektywnej. W ciągu najbliższych 15 lat niezbędna będzie determinacja w osiąganiu porozumienia między członkami atlantyckiego przymierza, budowaniu wspólnego katalogu zagrożeń i umacnianiu solidarności sojuszniczej. Po okresie koncentracji na operacjach poza obszarem traktatowym, sojusz ponownie zwraca się ku zagadnieniom obrony kolektywnej i odstraszenia” (*Środowisko*, 2020). Z kolei dyplomaci wymieniają następujące korzyści płynące z członkostwa: „Dla Polski kluczowe znaczenie ma potencjał skutecznego odstraszenia oraz zdolności wojskowe Sojuszu gwarantujące realizację zadań zbiorowej obrony w obliczu destabilizacji płynącej z południa, ale szczególnie wobec narastających na wschodzie zagrożeń militarnych oraz coraz bardziej istotnych zagrożeń hybrydowych. [...] Polska należy do grupy sojuszników najsilniej zaangażowanych w promowanie reform w takich krajach partnerskich jak Gruzja, Ukraina i Mołdawia, jest też orędownikiem stałego pogłębiania współpracy ze Szwecją i Finlandią” (*Polska w NATO*, 2020).

Paradoksalnie czwarty wymiar – odzwierciedlający nastroje panujące w części polskiego społeczeństwa, w którym tylko co druga osoba w 2015 r. wyrażała gotowość wyrażających gotowość do walki zbrojnej za swój kraj (badania Gallupa) i wynikający także ze swoiście pojmowanych potrzeb polityki wewnętrznej, to faktyczne „ograniczone zaufanie” do zobowiązań sojuszniczych, które skłania do zwiększania potencjału samodzielnej obrony, w tym rozbudowy Wojsk Obrony Terytorialnej: roczne wydatki na funkcjonowanie Wojsk Obrony Terytorialnej to rocznie ok 1,5 mld zł. Najdosadniej ujęła to nieoficjalna „Strategia bezpieczeństwa Polski”, opracowana w fundacji Warsaw Enterprise Institute, gdzie pod charakterystycznym tytułem „Obrona totalna” mówi się wprost: „Oparcie systemu obrony Polski na pomocy sojuszników z NATO jest ryzykowne” (*Strategia Bezpieczeństwa*, 2018, s. 16, 18) – zapewne mając w pamięci art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, który wcale nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku udzielania sobie pomocy wojskowej, mówi jedynie o „środkach, które zostaną uznane za konieczne” [„such action as it deems necessary”] (*The North Atlantic Treaty*, 1949). I również dlatego priorytetem polskiego rządu wyraźnie jest obecnie ambicja pogłębiania dwustronnego sojuszu z Ameryką, co potwierdzają wspomniane zakupy amerykańskiej broni, próby zdobycia sympatii Donalada Trumpa i aplauz dla obecności wojsk amerykańskich w Polsce, który będzie coraz chętniej wykorzystywany przez administrację amerykańską. Świadczą o tym klasyczne dyplomatyczne sondáže: najpierw napomnienie udzielone niemieckim przywódcom przez ambasadora USA by pamiętali o swych zobowiązaniach wobec nuklearnej strategii NATO” (Grenell, 2020), a potem prowokacyjny wpis na Twitterze amerykańskiej ambasador w Polsce: „Jeśli Niemcy chcą zmniejszyć potencjał nuklearny i osłabić NATO,

to być może Polska – która rzetelnie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, rozumie ryzyka i leży na wschodniej flance NATO – mogłaby przyjąć ten potencjał i u siebie” (Mosbacher, 2020). Akceptacja takiej propozycji przez Polskę – jeśli nie jest jedynie ostrzeżeniem dla Niemiec – oznaczałaby jednak całkowite zaprzeczenie realistycznego postrzegania świata, w którym bezpieczeństwo zapewniane jest przez utrzymywanie równowagi sił. Jakaż bowiem mogłaby być odpowiedź rosyjska?

Piąty wymiar stanowi obecne podejście Polski do Unii Europejskiej, oparte na deklarowaniu przywiązania do jej wartości, ale permanentnym podkreślaniu prymatu państw narodowych. Kwestia Polski w Unii Europejskiej omówiona jest winnym rozdziale, w tym miejscu warto więc jedynie podsumować zaangażowanie Polski w polityki i działania unijne rzecz bezpieczeństwa. Składają się na nie debaty i/lub udział w misjach cywilnych, operacjach wojskowych i grupach obronnych, dyskusje na temat Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz Stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie obronności (PESCO) (Przybylska-Maszner Beata, 2019).

Ostatni, szósty wymiar, to konstruktywistyczne podejście do współpracy regionalnej, widoczne w wysuwaniu propozycji o skromnym rezonansie międzynarodowym (Kuźniar, 2020, s. 16). Jak głosi polskie MSZ: „Inicjatywa Trójmorza służy zacieśnianiu powiązań w regionie szerzej rozumianej Europy Środkowej (między Morzem Bałtyckim, Adriatyckim i Czarnym), tworzących trwałe podstawy dla rozwoju gospodarczego w zakresie energii, transportu, komunikacji cyfrowej i gospodarki” i „Powołana została jako forum współpracy 12 państw: Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier. Obszar obejmujący państwa należące do Inicjatywy Trójmorza stanowi prawie jedną trzecią całkowitej powierzchni Unii Europejskiej. Mieszka tu ponad 112 milionów ludzi” (*Trójmorze*, 2020). Inne inicjatywy, to Grupa Wyszehradzka będąca nieformalną formą współpracy czterech państw Środkowej Europy: Polski, Czech, Słowacji i Węgier (to akurat dobrze bardziej zdomowiona instytucja regionalna); Trójkąt Weimarski powołany w sierpniu 1991 r. w Weimarze przez ministrów spraw zagranicznych Polski, Francji i Niemiec; tzw. Proces Warszawski – zainicjowany w 2019 r. w Warszawie spotkaniem międzynarodowym poświęconym bezpieczeństwu na Bliskim Wschodzie. Jedyną bardziej liczącą się w świecie inicjatywą Polski – i Szwecji – jest zainaugurowane w 2009 r. Partnerstwo Wschodnie, czyli polityka Unii Europejskiej prowadzona w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a skierowana do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy (*Obszary*, 2020).

3.3. Nowa strategia bezpieczeństwa

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – zatwierdzona przez prezydenta 12 maja 2020 r. – „wynika z potrzeby zapewnienia zdolności państwa do przeciwdziałania zagrożeniom i sprostania wyzwaniom, wynikającym ze zmieniających się uwarunkowań bezpieczeństwa Polski. Ma również na celu wykorzystanie szans, dzięki którym możliwa będzie poprawa bezpieczeństwa państwa i obywateli, zapewnienie jego dalszego rozwoju oraz wzmocnienie pozycji Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej” (*Strategia*, 2020, s. 5).

Opiera się ona założeniu, w myśl którego obecnie „kształtuje się środowisko bezpieczeństwa, które cechuje niepewność i nieprzewidywalność, będące wynikiem m.in. braku poszanowania prawa międzynarodowego i niewypełniania zobowiązań międzynarodowych. Rośnie liczba zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa o różnym charakterze”. Za najpoważniejsze zagrożenie wymienione na pierwszym miejscu uznaje przy tym „neoimperialną politykę władz Federacji Rosyjskiej”, która „będzie kontynuowała politykę podważania obecnego ładu międzynarodowego”. Jako przejawy takiej polityki „*Strategia*” wskazuje wojnę z Gruzją, aneksję Krymu oraz działania we wschodniej Ukrainie, rozbudowę ofensywnego potencjału wojskowego, działania o charakterze hybrydowym, niosące ryzyko wybuchu konfliktu, w tym niezamierzonego, „a także podejmowanie wszechstronnych i kompleksowych działań za pomocą środków pozamilitarnych (w tym: cyberataki, dezinformacja) celem destabilizacji struktur państw i społeczeństw zachodnich”. Ważną wskazówką, przynajmniej w sferze doktrynalnej, jest następująca zaraz po tym deklaracja, w myśli której „Podstawowym czynnikiem kształtującym bezpieczeństwo Polski jest jej silne osadzenie w strukturach transatlantyckich i europejskich, a także rozwój współpracy dwustronnej i regionalnej z najważniejszymi partnerami” (*Strategia*, 2020, s. 6). Może ono osłabić obawy o przywiązywanie przez Polskę coraz mniejszego znaczenia do wielostronnych rozwiązań instytucjonalnych, czyli NATO i UE i zastępowaniem ich próbami pogłębienia więzi z USA oraz rozwoju i implementacji koncepcji „Międzymorza”. Z drugiej strony, następny fragment „*Strategii*” oznajmia: „Zauważalne jest również ryzyko osłabienia spójności stanowiska i działań państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, wskutek rosnących napięć wewnętrznych oraz w wyniku działań podmiotów zewnętrznych [znów Rosji?]” (*Strategia*, 2020, s. 7).

Pozostałe dostrzeżone w „*Strategii*” zagrożenia to: występowanie konfliktów zbrojnych o różnej skali, intensywności, złożoności i czasie trwania, zacieranie się granic między wojną a pokojem, podważanie traktatów i porozumień rozbrojeniowych, proliferacja broni masowego rażenia oraz zagro-

żenie terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, rozwój nowych technologii, zwłaszcza cyfrowych i perspektywa wykorzystywania ich do celów nieprzyjacielskich, potencjalne problemy z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego, bezpieczeństwa finansowego państwa, ochrony środowiska naturalnego, zarządzania bezpieczeństwem narodowym (*Strategia*, 2020, s. 7-9) – czyli nieco chaotyczny ale dość typowy zestaw zagadnień analizowany przez ekspertów w różnych krajach. Ważnym elementem koncepcji bezpieczeństwa – zwłaszcza z punktu widzenia polskiej opinii publicznej – stały się konstatacje odnoszące się do pilnej potrzeby znaczącego rozwoju systemu ochrony zdrowia, niestety o normatywnym charakterze: „kluczowe jest przeciwdziałanie skutkom”, „sprawne, adekwatne do potrzeb, działanie organów państwa”, „należy podjąć działania”, „powinny zostać włączone”, „państwo powinno wspierać” itp. (*Strategia*, 2020, s. 9 i 15).

Dowodem podążania za przekształceniami w globalnym kompleksie bezpieczeństwa są fragmenty strategii odnoszące się do „cyberbezpieczeństwa” i „przestrzeni informacyjnej”, adresowane tak do państwa, jak i społeczeństwa i wskazujące na potrzebę „podniesienia poziomu odporności na cyberzagrożenia oraz zwiększenie poziomu ochrony informacji w sektorze publicznym, militarnym, prywatnym oraz promowanie wiedzy i dobrych praktyk umożliwiających obywatelom lepszą ochronę ich informacji” (*Strategia*, 2020, s. 20-21).

Nowa strategia potwierdza tezę, w myśl której obecna koncepcja budowy podstaw bezpieczeństwa Polski opiera się na dwóch filarach: wewnętrznym, tj. stymulowaniu wzrostu gospodarczego, co pośrednio ma przełożyć się na „siłę potencjału obronnego państwa”, wzmacnianego wprost poprzez „zwiększenie dynamiki wzrostu wydatków na obronę, osiągając poziom 2,5 proc. PKB w 2024 roku” (to jest o 0,5 punktu procentowego więcej niż wymaga NATO), co, niestety, potwierdza obawy o deklaratywnym charakterze celów strategicznych związanych z bezpieczeństwem zdrowotnym). A generalnie nastąpić ma wzmocnienie zdolności sił zbrojnych do „odstraszania i obrony przed zagrożeniami bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem podniesienia poziomu mobilności i modernizacji technicznej” (*Strategia*, 2020, s. 18).

Drugi filar ma charakter zewnętrznym i polega na członkostwie w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej, partnerstwie strategicznym z USA oraz współpracy regionalnej. Jak zauważa się w strategii: „Proces adaptacji strategicznej Sojuszu Północnoatlantyckiego doprowadził do wzmocnienia sojuszniczej polityki odstraszania i obrony, w tym poprzez obecność sił sojuszniczych na polskim terytorium” (*Strategia*, 2020, s. 10). Brak w niej jednak odniesienia się do tego, jak wzrost liczby żołnierzy amerykańskich i kolejne zakupy przez Polskę amerykańskiej broni postrzegane są w Rosji i jakie wywołują przeciwdziałania. Zainteresowanie Polski „wschodnią

flanką” obszaru NATO i popychaniem sojuszu w stronę aktywnej polityki wobec Rosji potwierdzają kolejne zapisy Strategii: „Dążyć do zwiększenia i utrwalenia obecności wojskowej Sojuszu Północnoatlantyckiego na jego wschodniej flance”; „Utrzymać dwutorową politykę wobec Federacji Rosyjskiej w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, polegającą na wzmacnianiu odstraszania i obrony przy jednoczesnej gotowości do prowadzenia uwarunkowanego [?] dialogu”; „Zabiegać o rozwój relacji Sojuszu Północnoatlantyckiego z Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji jako najbliższymi partnerami Sojuszu Północnoatlantyckiego, z uwzględnieniem ich znaczenia dla bezpieczeństwa Polski oraz całego regionu Morza Bałtyckiego (*Strategia*, 2020, s. 23-24). Co nie wydaje się pokrywać z priorytetami polityki Donalda Trumpa, jego stosunkiem do Władimira Putina i przedmiotowym traktowaniem Ukrainy (Kuźniar, 2020, s. 8-9).

Podobne ukierunkowanie ma mieć polskie podejście do Unii Europejskiej jako instytucji bezpieczeństwa. W odniesieniu do niej, *Strategia* zapowiada, że Polska będzie zabiegać o zwiększenie zaangażowania Unii Europejskiej w działania na rzecz bezpieczeństwa we wschodnim sąsiedztwie, w tym w ramach Partnerstwa Wschodniego, oraz aktywnie w nich Uczestniczyć”. Dopiero następny, ostatni paragraf mówi o „zapobieganiu narastaniu podziałów pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej i konstruktywnym angażowaniu się [Polski] w proces integracji europejskiej” i „aktywnym uczestnictwie w kształtowaniu polityk unijnych”, z podkreśleniem, że ma to się dziać „zgodnie z polskimi interesami” (*Strategia*, 2020, s. 24).

* * *

Udział Polski w globalnym kompleksie bezpieczeństwa odznacza się cechami powszechnymi – wymuszonymi przez jego charakterystykę procesami adaptacji krajowej koncepcji i polityki. Jednocześnie prezentowana jest jako skuteczny wysiłek na rzecz uczynienia z Polski równorzędnego partnera nawet najpotężniejszych państw i instytucji międzynarodowych Zachodu i „hamulca” ekspansji rosyjskiej. Biorąc pod uwagę głębokość zmian i ich reorientację można postawić tezę, że polska polityka bezpieczeństwa stała się w znaczącym zakresie funkcją polityki wewnętrznej.

BIBLIOGRAFIA

„*Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016*” przedłożone przez ministra spraw zagranicznych (2012), <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/priorytety-polskiej-polityki-zagranicznej-2012-2016-przedlozone-przez.html>, data dostępu 20.05.2020.

- Acharya Amitav, Barry Buzan (2019), *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary*, Cambridge.
- Barrett Scott (2013), *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford.
- Buzan Barry (1983), *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Brighton, Sussex.
- Buzan Barry Laust Schouenborg (2018), *Global International Society: A New Framework for Analysis*, Cambridge.
- Buzan Barry, Ole Wæver (2003), *Regions and Powers: A Guide to the Global Security Order*, Cambridge.
- Buzan Barry, Ole Wæver (2020), *Racism, Reading and Responsibility: Securitization Theory, Systemic Racism in Security Studies and Methodologies for Excavating Foundational Flaws in Theories*, <https://cric.ku.dk/Publications/RacismReply/>, data dostępu 20.05.2020.
- Buzan Barry, Ole Wæver, Jaap de Wilde (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Colorado.
- Cohen Roger (2019), Trump Fast-Forwards American Decline, <https://www.nytimes.com/2019/06/28/opinion/trump-putin-william-burns.html>, data dostępu 20.05.2020.
- Cyber Operations Tracker* (2020), <https://www.cfr.org/interactive/cyber-operations>, data dostępu:20.05.2020.
- Cziomer Erhard (2015), *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski (po 1989 roku)*, Kraków.
- Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead (2019), "The Economist", <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>, data dostępu 20.05.2020.
- Fortune Global 500* (2019), <https://fortune.com/global500/>, data dostępu 20.05.2020.
- Grenell Richard A. (2020), *A credible nuclear deterrent remains needed*, <https://de.usembassy.gov/a-credible-nuclear-deterrent-remains-needed/>, data dostępu: 20.05.2020.
- Haftendorn Helga (1991), *The Security Puzzle: Theory-building and Discipline-building in International Security*, "International Studies Quarterly", nr 1.
- Hough Peter (2018), *Understanding global security*, New York.
- Kaul, Inge, Pedro Conceição, Katell Le Goulven, Ronald U. Mendoza (2017), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York.
- Kolodziej Edward A. (2007), *Security and International Relations*, Cambridge.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.* (1997), „Dziennik Ustaw”, nr 78, poz. 483.
- Kostecki Wojciech (1996), *Europe after the Cold War. The Security Complex Theory*, Warsaw.

- Kostecki Wojciech (2011) , *Kryzys 2008 a teorie stosunków międzynarodowych*, [w:]: *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*, Roman Kuźniar (red.), Warszawa.
- Kostecki Wojciech (2013), *Czynniki dynamiki współczesnych stosunków międzynarodowych*, [w:] *Dynamika współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wojciech Kostecki (red), Warszawa.
- Kostecki Wojciech (2014), *Bezpieczeństwo Polski a dynamika stosunków międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski. Współczesne wyzwania*, Sebastian Wojciechowski, Anna Potyrała (red.), Warszawa.
- Kostecki Wojciech (2015), *Ewolucja paradygmatu bezpieczeństwa*, [w:] *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, Stanisław Sulowski (red.), Toruń.
- Krieg, Andreas, (2014), *Regulating the Global Security Industry: A Liberal Normative Perspective*, “St Antony’s International Review”, nr 9.
- Kuźniar Roman (2020), *Wprowadzenie*, [w:] *Rocznik Strategiczny 2019/2020. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, Warszawa.
- Mosbacher Georgette (2020), Twitter, <https://twitter.com/USAmbPoland/status/1261322708572409856>, data dostępu: 20.05.2020.
- Obszary polityki zagranicznej* (2020), <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/obszary-polityki-zagranicznej>, data dostępu: 20.05.2020.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 października 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich* (2017), Dz.U. 2017 poz. 2078.
- Osisanya Segun (2014), National Security versus Global Security, <https://un-chronicle.un.org/article/national-security-versus-global-security>, data dostępu 20.05.2020.
- Oxford Handbook of International Security* (2020), Alexander Gheciu, William Curti (red.), Oxford.
- Polityka wschodnia* (2020), <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/polityka-wschodnia>, data dostępu: 20.05.2020.
- Polska w NATO* (2020), <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/polska-w-nato>, data dostępu: 20.05.2020.
- Polskie F-35: skok jakościowy czy kosztowna wyspa nowoczesności?* (2020), <https://www.defence24.pl/polskie-f-35-skok-jakosciowy-czy-kosztowna-wyspa-nowoczesnosci-4-punkty>, data dostępu: 20.05.2020.
- Posiedzenia Rady – Biuro Bezpieczeństwa Narodowego* (2020), <https://www.bbn.gov.pl/pl/prezydenta-rp/rada-bezpieczenstwa-nar/posiedzenia-ra/6006,Posiedzenia-Rady.html>, data dostępu: 20.05.2020.
- Przybylska-Maszner Beata (2019), *Udział Polski w mechanizmach współpracy Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa i obrony*, [w:] *Współczesne bezpieczeństwo Polski: międzynarodowy wymiar instytucjonalny*, Artur Wejkszner, Sebastian Wojciechowski, red, Warszawa.
- Pupavac Vanessa (2004), *War on the CouchThe. Emotionology of the NewInternational Security Paradigm*, “European Journal of Social Theory”, nr 2.

- Researching Emotions in International Relations: Methodological Perspectives on the Emotional Turn* (2018), Clément, Maéva, Eric Sangar (red), London, New York, Melbourne.
- Rocznik Strategiczny 2019/2020. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski* (2020), Warszawa.
- Routledge Handbook of International Cybersecurity* (2020), Eneken Tikk, Mika Kerttunen.. Abingdon, Oxon.
- Rummel R. J. (bdw.) *Nature of International Relations*, <http://hawaii.edu/powerkills/WPP.CHAP2.HTM>, data dostępu: 20.05.2020.
- Russia demonstrates Avangard hypersonic missile system to US* (2019), <https://tass.com/defense/1092885>, data dostępu 20.05.2020.
- Russia deploys Avangard hypersonic missile system* (2019), <https://www.bbc.com/news/world-europe-50927648>, data dostępu 20.05.2020.
- Security Studies: An Introduction* (2013), Paul Williams (red.), London.
- State of the World 2005: Redefining global security*, A Worldwatch Institute Report on progress toward a sustainable society (2005), New York.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP – niepełny dokument w niefortunnym czasie* (2020), <https://ambasadorowie.org/2020/05/18/strategia-bezpieczenstwa-narodowego-rp-niepelny-dokument-w-niefortunnym-czasie/>, data dostępu: 20.05.2020.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2020), Warszawa.
- Strategia Bezpieczeństwa Polski* (2018), Warszawa.
- Środowisko bezpieczeństwa RP*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/rodowisko-bezpieczenstwa-rp>, data dostępu: 20.05.2020.
- The North Atlantic Treaty* (1949), https://www.nato.int/cps/en/SID-ECAE8DB0-F591EC88/natolive/official_texts_17120.htm, data dostępu: 20.05.2020.
- Trójmorze* (2020), <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/trojmorze>, data dostępu: 20.05.2020.
- Wæver Ole (2005), *The Constellation of Securities in Europe*, [w:] *Globalization, Security, and the Nation-State: Paradigms in Transition*, Ersel Aydinli, James N. Rosenau (red.), New York.
- Zakaria Fred (2009), *Koniec hegemonii Ameryki*, Warszawa.
- Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego* (2019), <https://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/status-prawny-i-zadania/6078,Zadania-i-status-prawny-Biura.html>, data dostępu 20.05.2020.

Polska w Unii Europejskiej

Członkostwo państwa w Unii Europejskiej, jako wielopłaszczyznowy problem badawczy wymaga uwzględnienia zarówno wielu kwestii merytorycznych, jak i wymiaru teoretycznego badań¹

1. Teoretyczno-metodologiczne problemy badań nad członkostwem państwa w Unii Europejskiej

Przedmiot badawczy realizowanego tematu obejmuje w szczególności następujące kwestie:

- Status Unii Europejskiej, jako nieklasycznej organizacji międzynarodowej, co w znacznym stopniu determinuje charakter członkostwa i wynikające z niego zobowiązania i uprawnienia;
- Uwarunkowania i ewolucja członkostwa Polski w Unii Europejskiej;
- Pozycja Polski w Unii Europejskiej, z uwzględnieniem jej statusu prawnoinstytucjonalnego, ekonomicznego i politycznego;
- Korzyści i problemy członkostwa Polski we wspólnocie europejskiej. Funkcjonujące mechanizmy członkostwa przynoszą konkretne korzyści państwom członkowskim związane przede wszystkim z powiększeniem ich możliwości rozwojowych, zwiększaniem dobrobytu jak i stanu bezpieczeństwa. Członkostwo wiąże się też z koniecznością znajdowania wspólnych rozwiązań, a w następstwie realizowania przyjętych postanowień przez poszczególne państwa członkowskie, co rodzi problemy prawne, ekonomiczne i polityczne;

¹ Kohler-Koch B., Conzelmann T., Knodt M., *Europäische Integration – Europäisches Regieren Verlag für Sozialwissenschaften*, Wiesbaden 2004, s. 22-24.

Lielieveldt H. and Princen S., *The Politics of The European Union*, Cambridge University Press 2001, s. 31-50.

- Przyszłość Polski w Unii Europejskiej dotyczy skomplikowanych problemów związanych zarówno z egzystencjalnymi problemami integracji europejskiej, jak i zmianami społeczno-politycznymi. W przypadku naszego państwa symulacje pozycji państwa członkowskiego w przyszłych procesach integracji są w konsekwencji zadaniem niezmiernie trudnym.

Z tak zakreślonym przedmiotem poniższego opracowania wiązą cel badań, główne pytanie badawcze i hipoteza główna.

Celem podjętych badań była analiza uwarunkowań członkostwa, jego istoty i następstw zarówno dla Polski, jak i dla Unii Europejskiej, jak i dla międzynarodowego otoczenia. Główne pytanie badawcze brzmi: Jakie czynniki wyznaczają miejsce Polski w Unii Europejskiej?

Przyjęta hipoteza zakłada, że miejsce Polski w Unii Europejskiej jest następstwem stopnia zintegrowania państwa ze strukturami unijnymi ponieważ jest on konsekwencją wielu sprzężonych ze sobą uwarunkowań, do których należą zwłaszcza: problem spójności polityki europejskiej Polski i wspólnotowych strategii politycznych; siła państwa mierzona w jej różnych wymiarach: ekonomicznym (na wspólnym rynku), polityczno-ustrojowym (stabilny ład polityczno-prawny), ale także musi być poddawana ocenie – umiejętność budowania cząstkowych koalicji w różnych obszarach unijnej polityki i analizowana siła oddziaływania Polski na procesy zachodzące w Europie Środkowo-Wschodniej.

Powyższa hipoteza główna została zweryfikowana za pomocą instrumentów wynikających z odpowiednich teorii, metod i technik badawczych. W szczególności znalazły zastosowanie elementy teorii konstruktywizmu społecznego, teorii racjonalnego wyboru, teorii liberalizmu międzyrządowego o teorii realizmu. Zastosowano szereg adekwatnych do wybranych teorii metod badawczych, korespondujących z zadaniami wynikającymi z realizacji tematu². W pierwszym rzędzie oznaczało to następujące metody: systemowej – szerokiego zasięgu dla wykazania normatywnych, instytucjonalnych i relacyjnych uwarunkowań konstytuujących członkostwo we wspólnocie europejskiej; porównawczej – umożliwiającej porównanie, zwłaszcza siły Polski na tle innych państw członkowskich czy zestawienie strategii wspólnotowych z polityką europejską RP; decyzyjnej – umożliwiającej analizę kluczowych decyzji podejmowanych z udziałem Polski w europejskich procesach decyzyjnych; elementu behawioralnej – poprzez wykorzystanie wyników ankiet i wywiadów dotyczących stosunku społeczeństwa polskiego do węzłowych problemów członkostwa państwa w Unii Europejskiej. Ponadto

² Wojtaszczyk K. A., Wiśniewska-Grzelak J. (red.), *Teorie i metody w studiach europejskich*, Warszawa, Aspra-JR 2015.

Wojtaszczyk K. A., (redakcja naukowa), *Metodologiczne problemy studiów europejskich*, Warszawa 2012.

zastosowano elementy metody symulacyjnej dla prognozowania miejsca Polski w zmieniającej się w najbliższej perspektywie integracji europejskiej.

Rozpatrywany czasookres dotyczy w zasadzie 15 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, z rozszerzeniem o wybrane tylko problemy z okresu stowarzyszenia państwa ze wspólnotą oraz o prognozowanie perspektywy miejsca RP w procesach integracji europejskiej³.

2. Unia Europejska – wielopłaszczyznowa forma współpracy Europejczyków

Unia Europejska jest organizacją międzynarodową zakładającą polityczną i gospodarczą współpracę państw europejskich. Jest ona efektem procesu integracji europejskiej na każdym etapie jego rozwoju. Przynależność do Unii Europejskiej jest zdeterminowana jej charakterystyką, jako nieklasycznej organizacji międzynarodowej. Unia Europejska jest de facto wielopłaszczyznową formą współpracy Europejczyków. Płaszczyzny współpracy pozwalają patrzeć na Unię Europejską w kategoriach „wspólnot”, stanowiących sektory różnych relacji, stanowiących swoisty system naczyń połączonych. W konsekwencji można wyróżnić cały szereg płaszczyzn integracji, ale w szczególności są to następujące „wspólnoty”: prawna, polityczna, ekonomiczna, społeczna, kulturowo-aksjologiczna⁴. Unia Europejska jest swoistą wspólnotą prawną⁵. U jej podstaw znajduje się prawo Unii Europejskiej, traktowane przez znaczącą część badaczy, jako autonomiczny system prawny, zarówno w odniesieniu do prawa krajowego, jak i prawa międzynarodowego publicznego. UE posiada osobowość prawną, zdolność prawa i zdolność do czynności prawnych, a co za tym idzie prawo do zawierania umów międzynarodowych i utrzymywania stosunków dyplomatycznych. W prawie unijnym uregulowane są zarówno kryteria członkostwa i kryteria podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi, jak i w ogóle status prawny państwa członkowskiego, w tym obligatoryjność jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Istotny punkt odniesienia do relacji państw członkowskich ze wspólnotą mają zasady prawa UE: ustrojowe, systemowe i ogólne reguły prawa.

³ Wojtaszczyk K. A., Nowak A., Zamecki Ł., *Poland in the European Union*, SCHEDAS 2016.

⁴ Wojtaszczyk K. A., *Unia Europejska – integralna wspólnota Europejczyków*, w: *Przeгляд Europejski* nr 1.

Schmidt S., Schönemann W. J., *Europäische Union, Eine Einführung*, Nomos 2 Auflage, Baden-Baden 2013, s. 54-64; s. 139-192; s. 193-232; s. 233-248

⁵ Hix S., Hoyland B., *The Political System of the European Union*, Basingstoke i inn. (tytuł 3).

Ich relacja budzi niejednokrotnie kontrowersje i spory rozstrzygane przez TS UE. Dotyczy to zwłaszcza zasad ustrojowych: zasady pierwszeństwa praw Unii przed prawem państw członkowskich, zasada skutku bezpośredniego, zasada solidarności – lojalnej współpracy, zasada pomocniczości, zasada proporcjonalności i zasada wzmocnionej współpracy. Na tle powyższych zasad powstają spory co do interpretacji obowiązującego podziału kompetencji: wyłącznych, dzielonych, koordynujących i uzupełniających. Unia Europejska jako wspólnota prawa oznacza postępujący proces europeizacji prawa (down i up). Jego następstwem jest fakt, że ponad 70% prawa obowiązującego w Polsce to prawo Unii Europejskiej. Prawo UE jest od lat krytykowane za jego biurokratyczny wymiar, szczegółowość regulacji i nadmierną obligatoryjność przyjmowanych regulacji.

Unia Europejska jest ze swojej istoty wspólnotą polityczną. Rozwój tego komponentu integracji europejskiej przyspieszył wraz z Traktatem Maastricht (1993), gdzie w celu zmniejszenia dystansu między dynamicznie rozwijającą się od lat 1950-tych integracją ekonomiczną, a pozostającą w opóźnieniu integracją polityczną, utworzono unię polityczną i jej trzy filary: gospodarczo-instytucjonalny, wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE, polityki wewnętrznej i wspólną politykę w zakresie wymiaru sprawiedliwości. W następnych dziesięcioleciach komponent polityczny ulegał poszerzeniu, ale ciągle zaznacza się dystans między nim a sferą współpracy ekonomicznej, co w znacznym stopniu spowalnia proces integracji europejskiej w całości. Realizowana w Europie integracja – w odróżnieniu od amerykańskiej NAFTA – traktuje komponenty: polityczny i ekonomiczny jako system naczyń połączonych.

Unia Europejska jest również, a właściwie przede wszystkim wspólnotą ekonomiczną⁶. Ta płaszczyzna współpracy wykazuje największe postępy integracyjne. Ewolucja integracji ekonomicznej obejmowała kolejno następujące etapy: strefa wolnego handlu (1961), Unia celna (1971), wspólny rynek (1987, 1993, 1999). Wszystkie państwa członkowskie znajdują się więc na wspólnym rynku, który oznacza swobodę przepływu towarów, usług, kapitału, siły roboczej i przedsiębiorczości. Wspólny rynek nie oznacza jeszcze jednolitego rynku europejskiego, czego przykładem są ciągle ograniczenia w zakresie pełnej swobody przepływu usług.

Część państw członkowskich Unii Europejskiej realizuje już następny etap integracji ekonomicznej. Mamy do czynienia ze wstępną fazą Unii Ekonomicznej sensu stricto – z unią monetarną w strefie EURO. Jej dalszy rozwój, który miałby prowadzić do Unii Finansowej budzi wiele kontrower-

⁶ Wagener J. H., Eger Th., *Europäische Integration. Wirtschaft und Recht Geschichte und Politik*, 2 Auflage, München 2009.

sji, zarówno wśród państw należących do Unii Gospodarczo-Walutowej, jak i zwłaszcza poza jej obszarem, gdzie państwa członkowskie UE muszą zdecydować w kwestii przyjęcia waluty EURO, a później przyjęcia reguł unii finansowej. Problem ten łączy kwestię integracji ekonomicznej z polityczną i dotyka w sposób znaczący kwestii suwerenności państw członkowskich, której tradycyjny model zapisany jest w mentalności części elit politycznych i społeczeństw Europy Środkowo-Wschodniej.

Czasy kryzysu UE (od 2008), a także pandemia coronavirusa są okresem szczególnego egzaminowania polityk UE, a zwłaszcza polityk jej państw członkowskich w kwestii wierności wspólnym wartościom. W praktyce funkcjonowania UE kwestie wartości odgrywają w ostatnich latach coraz większą rolę, ale nie stworzono jeszcze wystarczających mechanizmów ich przestrzegania. Obecnie unormowania na poziomie unijnym są niewystarczające, aby zagwarantować przestrzeganie tych zasad we wszystkich państwach UE. Jedną z zakładanych reakcji na naruszenia tych zasad podnoszona jest możliwość zawieszenia funduszy unijnych.

Zróznicowanie państw i społeczeństw unijnych i szeroko zarysowane płaszczyzny i formy ich współpracy, jak również komplikujące się uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne dokonujących się procesów rozwojowych stwarzają określone deficyty modernizacyjne.

Unia Europejska w swojej konstrukcji przypomina system polityczny, która objawia się w systemie wielopoziomowym: horyzontalnym (relacje między instytucjami unijnymi) i wertykalnym (instytucje szczebla wspólnotowego, szczebli: centralnego, regionalnego, lokalnego w państwach członkowskich)⁷.

W systemie politycznym Unii Europejskiej realizowane są polityki wspólnotowe i międzyrządowe. Stopniowe przenoszenie kolejnych problemów na szczebel unijny i poddawanie ich wspólnotowym procedurom decyzyjnym wywołuje uboczne koszty przejawiające się w stawianych problemach legitymizacji procesów decyzyjnych i odpowiedzialności urzędników unijnych za podejmowanie rozstrzygnięcia, a także problemu demokracji w wymiarze materialnym i formalnym. Na porządku dziennym zwłaszcza w państwach członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej stawiany jest problem „wyzbywania się” własnej suwerenności na rzecz struktur unijnych. Taki pogląd bardzo często obecny w kręgach pravicowych i narodowych, gdzie dominuje tradycyjne rozumienie zasady suwerenności państwa.

Unia Europejska jest także swoistą wspólnotą społeczną. Społeczny wymiar integracji europejskiej obejmuje szereg kwestii. Należą do nich w szczególności trzy konteksty: tożsamości, demokracji i legitymizacji. Procesy

⁷ Tömmel I., *Das politische System der EU*, 3 Auflage, München 2008

integracji europejskiej wpływają na sposób myślenia społeczeństw państw członkowskich UE o wspólnotie europejskiej. Jak wynika z różnych badań empirycznych tożsamość narodowa ciągle przeważa nad tożsamością europejską. W konsekwencji stopień identyfikacji z własnym państwem jest regularnie większy niż z Unią Europejską. W społeczeństwach starych państw członkowskich wraz z rozszerzaniem terytorialnym wspólnoty w 2004 osłabiono poczucie więzi ze strukturami unijnymi, dla których wspólnota europejska była symbolem europejskości definiowanej niejednokrotnie w opozycji do Europy Wschodniej i Środkowo-Południowej. Europejskie rozszerzenie oznaczało dla Zachodu poszerzenie strefy bezpieczeństwa i rynku, ale też akceptację dla konieczności przeznaczenia znacznych środków unijnych na programy rozwojowe nowych członków wspólnoty, co niejednokrotnie wywołuje przeświadczenie, że w konsekwencji następuje zmniejszenie tempa wzrostu dobrobytu w starych państwach członkowskich.

Należy też podkreślić, że w Unii Europejskiej nie rozwinęło się dotychczas europejskie społeczeństwo obywatelskie. Społeczny wymiar integracji europejskiej obejmuje również kwestie jej społecznej legitymizacji. Jednym z przejawów tej legitymizacji jest stopień akceptacji dla dokonujących się procesów integracji europejskiej, a w szczególności dla ich rezultatu – Unii Europejskiej. Jest on zróżnicowany w poszczególnych społeczeństwach państw członkowskich. Bardzo wysoki, np. w Polsce około 90%, a najniższy w Grecji czy we Włoszech. Pandemia koronawirusa egzaminuje zarówno państwa narodowe, jak i Unię Europejską co do stopnia i skuteczności podejmowanych strategii i działań. Krytycy Unii Europejskiej wskazują, na relatywnie słabe oddziaływanie wspólnoty i renesans roli państw członkowskich. Jej zwolennicy zaś wykazują, że państwa członkowskie w prawie traktatowym nie wyposażyły UE w odpowiednie kompetencje w obszarze ochrony zdrowia. Ponadto powołując się na doświadczenia ostatniego dziesięciolecia związane z kryzysem w Unii Europejskiej, jak i efekty pandemii, wskazują na egzystencjonalną konieczność wzmocnienia struktur unijnych kosztem kompetencji państw członkowskich.

Unia Europejska jest również wspólnotą terytorialną (2020 roku - 27 państw członkowskich). Przystąpienie do niej związane jest w sensie prawnym ze spełnieniem przez państwo – kandydata następujących kryteriów: status państwa europejskiego, demokratyczny system polityczny, efektywna gospodarka rynkowa, kompetencja do przyjęcia dorobku prawnego wspólnoty oraz zobligowanie się do poddania orzeczeniom Trybunału Sprawiedliwości UE. Przyjęcie nowego państwa nie może obniżać dotychczasowego stopnia i tempa integracji. Dotychczasowa praktyka przyjmowania nowych państw członkowskich wskazuje na występujące po stronie kandydatów deficyty. I tak w odniesieniu do państw postkomunistycznych dotyczyło to zarówno kryteriów ekonomicznych (relatywna słabość gospodarki rynko-

wej) jak i do pewnego stopnia politycznych (słabość niektórych wskaźników demokracji), a także prawnych (np. problemy z korupcją). Włączenie tych państw do procesów integracji europejskiej z jednej strony oznaczało zwiększenie oddziaływania Zachodu na procesy zachodzące w Europie Środkowo-Wschodniej, z drugiej strony wraz z rozszerzeniem NATO było pokonaniem Ładu Pojałtańskiego i umożliwienie wyjścia tych państw z „szarej strefy”, która powstała wraz z upadkiem RWPG i Układu Warszawskiego.

Unia Europejska jest też wspólnotą aksjologiczno-kulturową⁸. Integracja europejska od początku oparta była na trzech zasileniach: formalnym, które tworzą instytucje zapewniające współpracę państw członkowskich UE w różnych obszarach jej funkcjonowania; treściowym sprowadzającym się do prawa i polityki; aksjologicznym, obejmującym wartości wspólne społeczeństwom państw członkowskich. W preambule Traktatu o Unii Europejskiej jego sygnatariusze stwierdzają, że tworząc go byli „inspirowaniu kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka jak i również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”. Art. 2 TUE stanowi „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym osób należących do mniejszości”. Wartości te są wspólne. Społeczeństwa nowych państw członkowskich perspektywę członkostwa w przeważającej mierze traktowany jako oczekiwane potwierdzenie swojej europejskości, a także szansę na szybkie osiągnięcie zachodnioeuropejskiego dobrobytu. Dotychczasowe członkostwo państw postkomunistycznych w UE zaowocowało znaczącym rozwojem infrastruktury ekonomicznej i mechanizmów państwa demokratycznego, wywołują jednakże niedosyt co do statusu i bezpieczeństwa socjalnego.

Społeczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej włączone do unijnych procesów podejmowania decyzji⁹. Oddziaływanie społeczeństw na procesy integracji europejskiej odbywa się zarówno w drodze demokracji bezpośredniej (inicjatywa ludowa) jak i poprzez wybranych przedstawicieli (Parlament Europejski). W różnego typu opracowaniach i stanowiskach politycznych pojawia się zarzut deficytu demokracji w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zarzut ten bywa bezzasadnie wypuklony przy automatycznym zestawianiu ustroju Unii Europejskiej (organizacji międzynarodowej) z państwem.

⁸ Meyer Th., *Die Identität Europas Der EU eine Sede?* Frankfurt/Main 2004.

Wojtaszczyk K. A., *Wartości w Unii Europejskiej*, (w:) Wojtaszczyk K. A., Stawarz P., Wiśniewska-Grzelak J., *Zmierzch Demokracji Liberalnej*, Warszawa 2018.

⁹ Wojtaszczyk K. A., Szymańska J. (red. naukowa), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Aspra-JR, Warszawa 2012.

3. 15 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Polska jest członkiem Unii Europejskiej od 1 maja 2004 roku na mocy Traktatu akcesyjnego podpisanego 16 kwietnia 2003 roku w Atenach.

a. Uwarunkowania członkostwa Polski w UE

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej uwarunkowane było całym szeregiem przyczyn natury politycznej, ekonomicznej i społeczno-kulturowej, zarówno w ich wymiarze wewnętrznym jak i zewnętrznym.

Uwarunkowania polityczne obejmują w szczególności kwestie związane z nową sytuacją geopolityczną po rozpadzie ZSRR, RWPG i Układu warszawskiego. W perspektywie zewnętrznej należy „podkreślić, że Polska znalazła się w szarej strefie” między Wschodem i Zachodem. Pomysł stworzenia w Europie Środkowo-Wschodniej organizacji zbiorowego bezpieczeństwa (NATO-bis) czy współpracy gospodarcze (EWG – bis), albo się nie powiodły, albo nie mogły stanowić jak CEFTA alternatywy dla zachodnioeuropejskich procesów integracyjnych. Zróżnicowane już wtedy polskie elity polityczne były niemal jednomyślne co do włączenia się do zachodniego systemu wartości. W tym kontekście ewentualna alternatywa ze strony Federacji Rosyjskiej i niestabilnych republik postradzieckich nie mogłaby być zaakceptowana.

Droga do członkostwa Polski w Unii Europejskiej*

Data	Wydarzenie
16.IX.1988	Nawiązanie stosunków dyplomatycznych między Polską a Wspólnotą Europejską
19.IX.1989	Podpisanie porozumienia o negocjacjach między Polską a EWG
16.XII.1991	Podpisanie Układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi
1.II.1994	Wejście w życie Układu Europejskiego
8.IV.1994	Rząd RP złożył w Atenach formalny wniosek o członkostwo Polski w Unii Europejskiej
9-10.XII.1994	Rada Europejska potwierdziła w Essen wolę rozszerzenia Unii o państwa stowarzyszone i przyjęła strategię akcesyjną
Czerwiec 1995	Na szczycie Rady Europejskiej w Cannes przyjęto Białą Księgę (potwierdzenie strategii)
3.X.1996	Mocą uchwały Rady Ministrów z 26.01.1991 roku rozpoczął działalność Urząd Komitetu Integracji Europejskiej z zadaniem realizacji związanych z programowaniem i koordynowaniem polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską
Maj 1997	Sejm przyjął Narodową Strategię Integracji

23.V.1998	Rząd przyjął Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w UE
16.VII.1997	Rada Europejska podjęła w Luksemburgu decyzję o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Polską, Czechami, Węgrami, Słowenią, Estonią i Cyprem.
30.III.1998	Formalnie zainaugurowano proces rozszerzenia UE (posiedzenie Rady ds. Ogólnych)
31.III.1998	Początek w Brukseli negocjacji członkowskich w formie zgodności prawa państw kandydujących z prawem UE
13.XII.2002	Podczas szczytu UE w Kopenhadze sfinalizowano negocjacje Polski z UE
9.IV.2003	Przyjęcie traktatu akcesyjnego większością absolutną przez Parlament Europejski
14.IV.2003	Przyjęcie traktatu akcesyjnego jednogłośnie przez Radę Unii Europejskiej
16.IV.2003	Podpisanie Traktatu przez Prezydenta RP
7-8.VI.2003	Ogólnonarodowe referendum w Polsce w sprawie traktatu akcesyjnego
1.V.2004	Polska wraz z 9 innymi państwami stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej

* opracowanie własne

W perspektywie ekonomicznej członkostwo w Unii Europejskiej było postrzegane jako szansa modernizacyjna dla Polski. Perspektywa rozwijania się w ramach wspólnego rynku europejskiego z możliwością otrzymywania funduszy unijnych była przekonująca dla szybkiego włączenia się do opcji zachodniej. Opcja zachodnia była też atrakcyjna dla znaczącej części społeczeństwa polskiego (w referendum akcesyjnym 77,45% głosujących). Wizja racjonalnego porządku i perspektywa dobrobytu, niejednokrotnie idealizowana, była odbierana jako powrót do korzeni i poczucia tożsamości europejskiej. Była ona kształtowana już w Polsce Ludowej poprzez osobiste doświadczenia Polaków wyjeżdżających w czasie epoki Gierka na zachód w celach turystycznych i zarobkowych. Liberalne wzorce pojawiały się w oficjalnej i dominowały w „podziemnej” literaturze i sztuce, takie wzorce były też obecne w strategiach opozycyjnych.

b. Miejsce Polski w Unii Europejskiej

Miejsce państwa we wspólnocie europejskiej wyznaczają przesłanki natury polityczno-prawnej i ekonomiczno-społecznej. Polska pod względem wielkości terytorium (312696 km²) zajmuje 6 miejsce w Unii Europejskiej po Francji, Hiszpanii, Szwecji, Niemczech i Finlandii. Liczba ludności (37962090) plasuje Polskę we wspólnocie na 5 miejscu po Niemczech, Fran-

cji, Włoszech i Hiszpanii. Od wielu lat ma miejsce w Polsce ujemny przyrost naturalny. Liczba ludności zmniejsza się. Jest to głównie wywołane migracją ludności z Polski do państw Unii Europejskiej, jak i niskiej liczby urodzeń. Dane dotyczące liczby ludności w znaczącym stopniu przekładają się na liczbę miejsc i siłę głosu państwa w instytucjach unijnych, a zwłaszcza w jej organach mających istotne miejsce w procesach decyzyjnych.

Reprezentacja Polski w wybranych instytucjach unijnych*

Nazwa instytucji	Liczba miejsc/głosów w odniesieniu do ogólnej liczby miejsc/głosów
Rada Unii Europejskiej	27 głosów
Komisja Europejska	1/27 miejsc
Parlament Europejski	51/705 miejsc
Trybunał Sprawiedliwości UE (Sąd Główny)	1/27 miejsc
Europejski Trybunał Obrachunkowy	1/27 miejsc
Komitet Ekonomiczno-Społeczny	21/nie więcej niż 350 miejsc
Europejski Komitet Regionów	21/329

* *opracowanie własne*

Z perspektywy ekonomicznej, Polska pod względem PKB zajmuje 8 miejsce w Unii Europejskiej. Jej dane makroekonomiczne kształtowały się do momentu pojawienia się koronawirusa w zasadzie korzystnie. Wzrost cen (inflacja) był stabilny i pozostawał pod kontrolą NBP oraz Rady Polityki Pieniężnej. Stopy procentowe ustalane przez te instytucje były stopniowo obniżane w celu pobudzania wzrostu gospodarczego. Stopniowo, przez cały okres członkostwa spadało bezrobocie, osiągając w końcu 2019 roku poziom ok. 2%, utrzymujący się od lat relatywnie wysoki poziom konsumpcji wewnętrznej.

Ze sferą ekonomiczną wiąże się ściśle obszar spraw socjalnych. Aż do końca 2015 roku mimo, że status socjalny różnych grup społecznych relatywnie się poprawiał, to zasadniczy przełom nastąpił w latach 2016-2019. Rozwinięte zostały różne programy socjalne, w tym 500+ na każde dziecko w rodzinie, a także 13 emerytura. Jednym z istotnych źródeł finansowania zwiększonych świadczeń socjalnych była lepsza efektywność ściągania VAT-u.

Polska ma stabilne i istotne miejsce w strukturach bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Jest członkiem NATO i uczestniczy w przedsięwzięciach wynikających ze wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Zdecydowanym priorytetem polityki bezpieczeństwa Polski rządzącej od 2015 roku koalicji partii prawicowych jest sojusz ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Kierunek zachodnioeuropejski jest traktowany jako uzupełniający.

Polityczny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest również kształtowany przez krajowy system rządów, a zwłaszcza istotna zostaje narodowa polityka europejska. Na mocy Konstytucji z 1997 roku występuje w Polsce Parlamentowo-gabinetowy system rządów. Prowadzona przez państwo polityka europejska w ciągu piętnastolecia członkostwa w Unii Europejskiej zmieniła się. W okresie rządów Platformy Obywatelskiej i polskiego Stronnictwa Ludowego (2007-2015) polityka europejska była otwarta, oparta na szukaniu ścisłych kontaktów z Niemcami i Francją i wspieraniu różnych inicjatyw integracyjnych wewnątrzunijnych. Rządy prawicowe PIS-u i koalicjantów (2005-2007 i 2015) prezentują odmienną wizję polityki europejskiej. U podstaw tej polityki leży tradycyjne ujmowanie zasady suwerenności. Procesy integracyjne, poprzez zbyt daleką centralizację i ignorowanie specyfiki poszczególnych narodów i państw członkowskich osłabiają swoją efektywność. Partie prawicowe wspierają wspólny rynek europejski, ale nie są gotowe na członkostwo Polski w unii gospodarczo-walutowej i na rozbudowywanie kompetencji systemu instytucjonalnego UE, a zwłaszcza nie akceptują rozwoju wspólnoty w kierunku państwa ponadnarodowego. Rządy prawicowe przywiązują dużą uwagę do odgrywania aktywnej roli w Europie Środkowo-Wschodniej rozważając koncepcję Międzymorza, czy w ramach czworokąta Wyszehradzkiego. W polityce bezpieczeństwa absolutny priorytet oddawany jest USA. Tymi założeniami zdeterminowana jest ograniczona aktywność Polski w strukturach unijnych. Od 2016 roku zaznaczają się poważne spory między UE a Polską co do integracji prawa unijnego, zwłaszcza w jego relacji do prawa krajowego. Dokonywane w Polsce jakościowe przeobrażenia zwłaszcza porządku prawnego, a w tym sądownictwa są podważane przez Unię Europejską. Wysuwany jest zarzut, że naruszają one wartości i zasady unijne, w tym zasadę praworządności i państwa prawa. Pojawia się unijne stanowisko o konieczności powiązania funduszy unijnych z przestrzeganiem praworządności w państwach członkowskich.

c. Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Bilans dotychczasowego członkostwa wskazuje na osiągnięte korzyści i poniesione koszty¹⁰ oraz na ich uwarunkowania wynikające ze strategii unijnych, polskich koncepcji modernizacyjnych i zdolności dostosowawczych, a także nabywanych i rozwijanych kompetencji w zakresie negocjacji i tworzenia koalicji wokół wspólnotowych sektorowych procesów decyzyjnych.

¹⁰ Fiszer J. M., *Szanse i zagrożenia dla Unii Europejskiej po Brexicie. Implikacje dla Polski*, (w:) „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017 nr 4(59), 214-250.

W sferze ekonomicznej członkostwo Polski w Unii Europejskiej pozytywnie wpłynęło na wskaźniki makroekonomiczne¹¹:

- PKB per capita stanowi prawie 70% średniej unijnej (2016), w 2004 roku było to 50%;
- Zwiększenie dynamiki inwestycji, konsumpcji i eksportu;
- Bezrobocie spadło z niemal 20% (2004) do 6% (2017);
- Inflacja utrzymywała się na niskim poziomie: 2004 r. – 3,5%, 2006 r. – 1,0%, 2008 r. – 4,2%, 2014 r. – 0,0%, 2015 r. – 0,9%, 2016 r. – 0,6%, 2019 r. – 2,3%.

Wzrastało systematycznie tempo rozwoju ekonomicznego czemu sprzyjały fundusze unijne. Od 2004 r. trafiło do Polski 163 mld euro. W tym samym okresie do unijnego budżetu wpłynęło z Polski 53 mld euro. Saldo rozliczeń między Polską a Unią Europejską wyniosło w trakcie członkostwa 110 mld euro. W znaczący sposób została rozwinięta infrastruktura drogowa. Długość sieci dróg ekspresowych wzrosła z 232 km do ponad 2000 km, a autostrad z 551 km do 1,6 tysiąca km. Nastąpił rozwój polskiego rolnictwa, które zostało objęte mechanizmem Wspólnej Polityki Rolnej. Dostęp do odpłat bezpośrednich pozwalał na zmodernizowanie i unowocześnienie gospodarstw rolnych. Działania interwencyjne na rynku rolnym oznaczają stabilność cen, pewność zbytu oraz możliwość racjonalnego planowania produkcji, a także dostęp do technologii i rozwój obszarów wiejskich. Doszło do usprawnienia handlu poprzez niesienie barier handlowych i dostęp do ogólnoeuropejskiej certyfikacji. W konsekwencji wzrosła jakość sprzedawanych towarów i oferowanych usług, a także popyt zewnętrzny. Polska ściśle związała się z rynkiem europejskim. Nastąpiły korzystne zmiany na rynku pracy. Fundusze strukturalne ułatwiły zaproponowanie ofert szkoleniowych, co zwiększa jakość kapitału ludzkiego. W następstwie podejmowanych różnych przedsięwzięć osiągnięto: poprawę funkcjonowania administracji rynku pracy, aktywizację bezrobotnych, wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz napływ inwestycji zagranicznych. Zwiększyła się wydajność pracy. W strategiach rozwojowych bierze się z reguły pod uwagę wymiar ekologiczny.

Dostosowanie się polskiej gospodarki do rynku europejskiego spowodowało bezpośrednie i pośrednie koszty społeczno-ekonomiczne. Polska poniosła wysokie koszty finansowe, zarówno w wymiarze ogólnospołecznym, jak i grupowym oraz indywidualnym. Przejawiały się one: w masowym upadku polskich przedsiębiorstw wskutek zbyt silnej konkurencji zagranicznej, utracie części rynku krajowego ze względu na ekspansję przedsiębiorstw z innych państw unijnych, znacząca podwyżka cen produktów i usług. Nastąpił relatywnie wysoki odpływ siły roboczej do innych państw Unii Europejskiej

¹¹ Dane Eurostatu

Nie należy jednak zapominać o fakcie, że konieczna po 1989 roku transformacja społeczno-gospodarcza, nawet bez uwzględnienia czynnika integracji z UE wymagałaby kosztownych przemian. I na tym tle można wyrażać wątpliwości co do pozostawienia samym sobie byłych pracodawców państwowych gospodarstw rolnych czy spółdzielni produkcyjnych. W bardzo trudnej sytuacji znalazło się też wiele innych grup społecznych w wyniku albo w początkowej fazie likwidacji ich miejsc pracy, albo zobligowane do odnalezienia się w nowej sytuacji. Z jednej strony dokonywała się pauperyzacja. Wielu środowisk społecznych, z drugiej strony otwierały się perspektywy ich rozwoju na nowym jakościowo poziomie.

Perspektywa a później realizacja członkostwa Polski w Unii Europejskiej, sprzyjała wprowadzaniu i umacnianiu w państwie systemu liberalno-demokratycznego. Wyznaczniki tego systemu były wspólne dla wartości unijnych i dla strategii transformacji systemowej w Polsce.

4. Polska w Unii Europejskiej – Quo vadis?

Pytanie o przyszłość Polski w Unii Europejskiej budzi wewnątrz państwa szereg kontrowersji. Na polskiej scenie politycznej po 15 latach członkostwa państwa we wspólnocie główna linia podziału biegnie między euroentuzjastami (Platforma Obywatelska, Lewica i w dużym stopniu Polskie Stronnictwo Ludowe) a eurosceptykami (Prawo i Sprawiedliwość, Porozumienie Polskie i w pewnym stopniu Solidarna Polska) i europesymistami (w zasadzie Kukiz 15 i Konfederacja).

Podobna linia podziału biegnie w społeczeństwie polskim. Wśród mieszkańców dużych miast większej liczby kobiet, przeważającej części ludzi z wyższym wykształceniem znajdują się euroentuzjaści, a Eurosceptyków i europesymistów należy bardziej szukać wśród mieszkańców wsi i małych miast, części mężczyzn, ludzi z podstawowym wykształceniem, osób w średnim wieku i bardzo młodych. Jednakże akceptacja dla Unii Europejskiej, przejawiająca się w chęci pozostawania w tej organizacji jest największa spośród społeczeństw państw UE i wynosi około 93%. Wśród polityków - eurooptymistów dominuje pogląd o akceptacji UE i członkostwa w niej Polski, poszerzeniu uprawnień instytucji unijnych, ścisłej współpracy integracyjnej państw członkowskich i przyjęcia przez RP waluty euro.

Wśród polityków – eurosceptyków wyraźnie preferowany jest model Unii Europejskiej o ograniczonych, głównie do ram wspólnego rynku, kompetencjach.

Politycy – europesymiści snują wizję upadku Unii Europejskiej i jej niefunkcjonalności dla racji stanu i polskich interesów narodowych.

Wielopłaszczyznowe kryzysy w Unii Europejskiej ostatnich kilkunastu lat, a tym bardziej oczekiwane negatywne następstwa coronavirus dla perspektyw rozwojowych stawiają egzystencjalne pytania dla Unii i jej państw członkowskich. Przed Polską stoją m.in. następujące problemy rozwojowe:

- czy włączyć państwo do Unii Gospodarczo-Walutowej, zwłaszcza, że jak się wydaje centrum integracji europejskiej czyli „właściwa” Unia Europejska będzie wypełniona przez państwa strefy euro?
- Którą z opcji rozwojowych popierać: wzmocnienie instytucji europejskich w procedurach decyzyjnych czy wzmocnienie państw w procesach integracji europejskiej. Jak się wydaje Polska pod względem siły państwo średnie powinna stawiać na silną pozycję instytucji europejskich, a w szczególności Komisji Europejskiej, która może być użytecznym wsparciem ograniczającym przewagę „mocarstw” unijnych?
- Czy w zakresie zapewnienia państwu bezpieczeństwa należy podtrzymać priorytet dla ścisłego sojuszu z USA, jak w ostatnich czterech latach?, czy szukać przy zachowaniu tej opcji względnej równowagi w rozwoju i uczestnictwie w strukturach unijnych bezpieczeństwa?
- Jak należy interpretować zasadę suwerenności państwa członkowskiego, czy w sposób tradycyjny, czy dopuszczający przekazywanie dalszych kompetencji na rzecz instytucji unijnych?

Najbliższe lata to okres zmian w Unii Europejskiej o charakterze strukturalnym, normatywnym, relacjonalnym i funkcjonalnym¹². Gotowość rządzących elit politycznych do odpowiedzi na czekające wyzwania i treść tych odpowiedzi przesądzą o miejscu Polski w Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

- Fiszer J. M., *Szanse i zagrożenia dla Unii Europejskiej po Brexicie. Implikacje dla Polski*, (w:) „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017 nr 4(59).
- Hix S., Hoyland B., *The Political System of the European Union*, Basingstoke, (tytuł 3)
- Kohler-Koch B., Conzelmann T., Knodt M., *Europäische Integration – Europäisches Regieren Verlag für Sozialwissenschaften*, Wiesbaden 2004.
- Lielieveldt H., Princen S., *The Politics of The European Union*, Cambridge University Press 2001.
- Meyer Th., *Die Identität Europas Der EU eine Sede?* Frankfurt/Main 2004.
- Prawda M., *Krajobraz po szoku (w:) Polska w Unii Europejskiej, Nowe wyzwania*, Komisja Europejska Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018.

¹² Wojciechowski P., *The future of the European project – hopes and fears (w:) Nasza Europa 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, Centrum Analiz Ekonomicznych, Warszawa 2019, s. 241-249. Prawda M., *Krajobraz po szoku (w:) Polska w Unii Europejskiej, Nowe wyzwania*, Komisja Europejska Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018, s. 9-20.

- Schmidt S., Schünemann W. J., *Europäische Union, Eine Einführung*, Nomos 2 Auflage, Baden-Baden 2013.
- Tömmel I., *Das politische System der EU*, 3 Auflage, München 2008.
- Wagener J. H., Eger Th., *Europäische Integration. Wirtschaft und Recht Geschichte und Politik*, 2 Auflage, München 2009.
- Wojciechowski P., *The future of the European project – hopes and fears (w:) Nasza Europa 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, Centrum Analiz Ekonomicznych, Warszawa 2019.
- Wojtaszczyk K. A. (redakcja naukowa), *Metodologiczne problemy studiów europejskich*, Warszawa 2012.
- Wojtaszczyk K. A., Nowak A., Zamecki Ł., *Poland in the European Union*, SCHE-DAS 2016.
- Wojtaszczyk K. A., Szymańska J. (red. naukowa), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Wojtaszczyk K. A., *Unia Europejska – integralna wspólnota Europejczyków*, w: Przegląd Europejski nr 1.
- Wojtaszczyk K. A., *Wartości w Unii Europejskiej*, (w:) K. A. Wojtaszczyk, P. Stawarz, J. Wiśniewska-Grzelak, *Zmierzch Demokracji Liberalnej*, Warszawa 2018.
- Wojtaszczyk K. A., Wiśniewska-Grzelak J. (red. naukowa), *Teorie i metody w studiach europejskich*, Warszawa 2015.

Cześć II

ROSJA

Współczesne społeczeństwo rosyjskie, a polityka zagraniczna państwa

W badaniach międzynarodowych nie kończy się dyskusja między szkołami realizmu, liberalizmu i konstruktywizmu społecznego na temat możliwości uznania roli opinii publicznej w podejmowaniu decyzji dotyczących polityki zagranicznej.¹ Głównym tematem tej dyskusji jest zagadnienie, czy wyobrażenia obywateli w zakresie polityki zagranicznej są ukształtowanymi konceptami wartościowymi, które mogą formować samodzielne pytania do władzy dotyczące realizacji strategii politycznych, czy opinia publiczna jest tylko odbiciem sytuacyjnych nastrojów w społeczeństwie, kreowanych i przekazywanych przez media? To właśnie w Rosji sondaże opinii publicznej są wykorzystywane przez władze w celu udowodnienia legalności podjętych decyzji. Badania opinii publicznej odgrywają kluczową rolę w rosyjskim systemie politycznym.² W związku z tym, celem niniejszego artykułu jest prezentacja wyobrażeń Rosjan o „przyjaciolach” i „wrogach” Rosji, ocenie polityki zagranicznej kraju, obawach i zagrożeniach współczesnego świata. Badanie opierało się na analizie i interpretacji wtórnych danych socjologicznych udostępnionych publicznie na stronach internetowych firm: Wszechrosyjskie Centrum Badań Opinii Publicznej (WCIOM), Centrum Lewady, Federalne Centrum Badań Socjologicznych Instytutu Socjologii Rosyjskiej Akademii Nauk (FCBS RAN), Fundacja Opinii Publicznej (FOP), Zircon, Gallup, Pew Research Centre. Metody stosowane przez firmy do socjologicznych pomiarów wyobrażeń politycznych Rosjan były różne, ale wyniki badań są porównywalne. Dane badań pozwalają wykryć nie tylko sytuacyj-

¹ Zob. także: Kertzer J.D., Zeitzoff T. A Bottom-Up Theory of Public Opinion about Foreign Policy// *American Journal of Political Science*. 2017. Vol. 61, No. 3. pp. 543-558; Holsti O.R. Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus. *Mershon Series: Research Programs and Debates// International Studies Quarterly*. 1992. Vol. 36. pp. 436-466;

² Юдин Г. Общественное мнение, или Власть цифр. СПб.: Издательство Европейского университета, 2000. – с.8.

ne oceny polityki zagranicznej, często utworzone przez koniunkturę chwili wspieranej i aktualizowanej przez media, ale także ujawniają stabilne wyobrażenia geopolityczne zbudowane na podstawie wartościowych orientacji i samoidentyfikacji.

Podstawą teoretyczną i metodologiczną interpretacji wtórnych danych socjologicznych stały się wyobrażenia o społeczeństwie rosyjskim zawarte w pracach O. Szkaratana³, N. Zubarewicz⁴, W. Fiodorowa⁵, L. Gudkova⁶. Jednakże najbardziej całościowy obraz zmian, jakie zaszły w rosyjskim społeczeństwie w ciągu ostatnich 20 lat, można prześledzić poprzez systemowy zespół monografii, zbiorów artykułów i publicznych raportów analitycznych przygotowanych przez zespół naukowy pod kierownictwem członka Rosyjskiej Akademii Nauk M. Gorszkowa⁷ oraz aktualnego roczni-

³ O transformacji struktury społecznej. Zob. Шкаратан О.И. Социальное расслоение в современной России// Мир России. Социология. Этнология. 2004. №1 (13). С.3-48; Радаев В.В., Шкаратан О.И. Социальная стратификация. М.: Аспект-Пресс, 1996. 318 с.; Шкаратан О.И., Ильин В.И. Социальная стратификация России и Восточной Европы. Сравнительный анализ. М.: Издательство ГУ ВШЭ, 2006. 468 с.; Шкаратан О.И., Ястребов Г.А. Российское неозападное общество и его стратификация// Социс. 2008. №11(295). С.40-50.; Социально-экономическое неравенство и его воспроизводство в современной России/ под ред. Шкаратана О.И. М.:ОЛМА Медиа Групп, 2009. 321 с.

⁴ W kwestiach polityki regionalnej Federacji Rosyjskiej, rozwoju regionów, postawy centrum i peryferii, nierówności społecznych. Zob. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 160 с.; Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: УРСС, 2003. 261 с.; Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации/ отв. ред. Л.М. Григорьев, Н.В. Зубаревич, Г.Р. Хасаев. М.: ООО «ТЕИС», 2011. 347 с.; Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика в России// Эко. 2014. 4 (478). С.6-27.

⁵ W sprawie oceny wpływu instytucji politycznych i kultury politycznej na opinie Rosjan. Zob. Федоров В.В. Русский выбор. Введение в теорию электорального поведения. М.: Праксис, 2010. 384 с.; Выборы на фоне Крыма: электоральный цикл 2016–2018 гг. и перспективы политического транзита /науч. редактор В. В. Федоров. М.:ВЦИОМ, 2018. 324 с.

⁶ O koncepcji „człowieka radzieckiego”. Zob. Гудков Л.Д., Дубин Б.В., Зорская Н.М. Постсоветский человек и гражданское общество. М.: Московская школа политических исследований, 2008. 96 с.; Гудков Л. Д. Условия воспроизводства «советского человека»// Вестник общественного мнения. 2009. №2(100). С. 8-37.; Гудков Л.Д. «Советский человек» в социологии Юрия Левады// Общественные науки и современность. 2007. №6. С.16-30; Гудков Л. Д. Страх как рамка понимания происходящего// Мониторинг общественного мнения. 1999. №6. С.46-53.

⁷ Zob.: Россия в глобальных процессах: поиски перспективы/ отв.ред. М.К. Горшков. М.: Институт социологии РАН, 2008. 319 с.; Горшков М.К. Российское общество как оно есть: опыт социологической диагностики. М.: Новый хронограф, 2011. 672 с.; Российское общество и вызовы времени/ под ред. М.К. Горшкова. М.: Издательство «Весь мир», 2016 – 2017. (в 5-х книгах); Горшков М.К. Российское общество в контексте новой реальности. К итогам и продолжению социологического мегапроекта. М.: Издательство «Весь мир», 2017. 104 с.; Двадцать пять лет социальных трансформаций в оценках и суждениях россиян/ под ред. М.К. Горшкова, В.В. Петухова.

ka „Rosja reformująca”, który prezentuje najbardziej znaczące wyniki badań socjologicznych i politycznych społeczeństwa rosyjskiego.⁸

Ostatnie dekady zmieniły wizerunek Rosji na świecie. Według sondaży w dwudziestu pięciu krajach, przeprowadzonych przez Pew Research Center w 2018 r., 42% respondentów uważa, że w ciągu ostatnich dziesięciu lat rola Rosji na arenie światowej wzrosła.⁹ Wśród Rosjan liczba ta wynosi 72%.¹⁰ Jednakże w większości krajów europejskich, w tym we Francji, Niemczech, Polsce, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii w latach 2011-2018 pozytywna opinia na temat Rosji zmniejszyła się prawie o połowę, średnio nieco ponad jedna trzecia Europejczyków ma pozytywne zdanie na temat Rosji.¹¹ Wydarzenia 2014 roku radykalnie zmieniły wyobrażenia Rosjan o sobie i swoim miejscu w świecie. Ekspertki, charakteryzując postawy obywateli rosyjskich w zakresie polityki zagranicznej, wprowadzili termin „turbulencja opinii publicznej”, oznaczający znaczeniową niezgodność oraz rozgraniczenie spolaryzowanych opinii, paradoksalność i wielowymiarowość masowej świadomości, chaotyczny dynamizm i nieprzewidywalność punktów widzenia, ich nieliniowość i bolesną konfliktowość.¹²

Według danych FOM 51% Rosjan śledzi politykę zagraniczną, z tym że wskaźnik ten spadł o 9% w porównaniu z pomiarami z 2015 r.¹³ Szczyt zainteresowania polityką zagraniczną i krajową zaobserwowano w latach 2014-

М.: Издательство «Весть мир», 2018. 386 с.; Столицы и регионы в современной России: мифы и реальность пятнадцать лет спустя/ под ред. М.К. Горшкова, Н.Е. Тихоновой. М.: Издательство «Весть мир», 2018; Горшков М.К. О социальных результатах постсоветских трансформаций// Социс. 2019. №11. С.3-17.; Горшков М.К. О чем мечтают россияне: идеал и реальность/ под. ред. М.К. Горшкова. М.: Издательство «Весь мир», 2013. 400с.; М.К. Горшков Российское общество в условиях трансформации. Мифы и реальность. М.: Издательство «Российская политическая энциклопедия», 2003. 512 с.; Горшков М.К. Российское общество в условиях трансформации (социологический анализ). М.: Издательство «Российская политическая энциклопедия», 2000. 384 с.; Двадцать пять лет реформ глазами россиян/ под ред. Горшкова. М.: Издательство Института социологии РАН, 2011. 304 с.

⁸ Ежегодник «Россия реформирующаяся». URL: <https://www.isras.ru/year-book.html> (дата обращения: 20.12.2019).

⁹ Image of Putin, Russia Suffers Internationally. URL: <https://www.pewresearch.org/global/2018/12/06/image-of-putin-russia-suffers-internationally> (дата обращения: 10.12.2019).

¹⁰ 6 charts on how Russians and Americans see each other. URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/04/6-charts-on-how-russians-and-americans-see-each-other> (дата обращения: 10.12.2019).

¹¹ 5 trends in international public opinion from our searchable Global Indicators Database. URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/04/25/trends-in-international-public-opinion-from-our-global-indicators-database> (дата обращения: 10.12.2019).

¹² Паутова Л. Внешнеполитические события 2014–2015 годов в общественном мнении россиян// Россия в глобальной политике. 2015. №2. URL: <https://globalaffairs.ru/number/Geopolitika-i-zhizn-17442> (дата обращения: 19.12.2019).

¹³ ФОМнибус. URL: <https://fom.ru/Politika/14243> (дата обращения: 24.12.2019).

2015, ale po kryzysie gospodarczym 2016-2017, według sondaży FCBS RAN liczba Rosjan uważnie śledzących informacje o wydarzeniach politycznych w kraju spadła (z 38% w 2014 r. do 23% w 2018 r.).¹⁴ Odpowiedzi respondentów wskazują na znaczną korelację ze względu na wiek, zarówno w stosunku do zainteresowania polityką w ogóle, jak i polityką zagraniczną w szczególności: 39% młodych ludzi w wieku 18–30 lat nie interesuje się polityką, natomiast w grupie wiekowej 60 lat i starszych zainteresowanie polityką obserwuje się na poziomie 21%.¹⁵ Podobne tendencje wykrył FOP: w grupie respondentów w wieku od 18 do 30 lat śledzi politykę zagraniczną 35%, lecz w grupie powyżej 60 lat - 69% (w grupach: 31-45 lat - 46%, 46-60 lat - 59%).¹⁶ Dane te są tradycyjnie tłumaczone cechami młodzieży jako grupy społeczno-demograficznej. Pomimo pewnych przejawów aktywności (zarówno protestu, jak i wysokiego stopnia lojalności wobec władz), młodzi ludzie w Rosji pozostają ogólnie apolityczni. Protesty w marcu - czerwcu 2017 r., w których uczestniczyli młodzi ludzie, w tym nieletni uczniowie szkół średnich, zasadniczo nie zmieniły statystycznej reprezentacji młodych ludzi w życiu politycznym kraju. To raczej media stworzyły i rozpowszechniły wizerunek protestujących uczniów. Według sondaży FCBS RAN najbardziej aktywną grupą społeczną o najwyższym poziomie zaangażowania politycznego nie są młodzi mieszkańcy stolicy, tylko starsi mężczyźni z centrów regionalnych i okręgowych.¹⁷ Młodzi ludzie na ogół wykazują absencję.

Tak wysoki stopień zaangażowania i zainteresowania starszych Rosjan życiem politycznym w kraju koreluje z wynikami badań dotyczących oglądania telewizji. Pomimo spadku oglądalności dla większości Rosjan telewizja pozostaje głównym źródłem informacji (72% w 2019 r. w porównaniu do 94% w 2009 r.). Najrzadziej, według sondaży Centum Lewady, to najmłodszy otrzymują wiadomości w telewizji: 42% (wśród Rosjan poniżej 25 lat) w porównaniu z 93% wśród najstarszych (65 lat i starszych).¹⁸ Dla młodych ludzi sieci społecznościowe i Internet stają się głównym źródłem informacji. Jednakże, jak mówią eksperci, użytkownicy Runetu (rosyjskojęzycznej części

¹⁴ Российское общество весной осенью 2018-го: тревоги и надежды. - С.50. URL: https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Rossiiskoe_obschestvo_osenyu_2018.pdf (дата обращения: 13.12.2019).

¹⁵ Российское общество весной осенью 2018-го: тревоги и надежды. - С.54. URL: https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Rossiiskoe_obschestvo_osenyu_2018.pdf (дата обращения: 13.12.2019).

¹⁶ ФОМнибус. URL: <https://fom.ru/Politika/14243> (дата обращения: 25.12.2019).

¹⁷ Российское общество весной осенью 2018-го: тревоги и надежды. - С.53. URL: https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Rossiiskoe_obschestvo_osenyu_2018.pdf (дата обращения: 13.12.2019).

¹⁸ Волков Д., Гончаров С. Российский медиа-ландшафт 2019: телевидение, пресса, интернет и социальные сети. URL: <https://www.levada.ru/2019/08/01/21088/> (дата обращения: 25.12.2019).

Internetu) nie różnią się zasadniczo od widowni telewizyjnej, jak to było dziesięć lat temu.

Wynika to przede wszystkim z rozwoju technologii i rozszerzenia grona użytkowników Internetu. Telefon komórkowy i komputer przestały być luksusem i weszły w codzienne życie Rosjan. Według danych FCBS RAN, w 2017 r. 61% mieszkańców wsi korzystało z sieci społecznościowych.¹⁹ Liczb tych nie można było sobie wyobrazić w 2009 r. Według danych Mediascope na październik 2019 r. średnio miesięcznie użytkowników Internetu było 95 868,8 tys. osób, a użytkownicy w wieku powyżej 55 lat stanowią 21,7% odbiorców. Średnia ilość minut spędzonych dziennie w Internecie na użytkownika korzystającego ze wszystkich urządzeń wynosi 181, dla młodych osób poniżej 25 roku życia jest 200 minut, a dla osób starszych powyżej 55 lat - 163 minuty.²⁰ Przeciętny Rosjanin spędza 225 minut na oglądanie telewizji, z tym że młodzi ludzie w wieku poniżej 24 lat spędzają 84 minuty, a przedstawiciele starszej grupy wiekowej 388 minut.²¹

Po drugie zostało przewyciężone zapóźnienie nie tylko technologiczną, ale także w zakresie treści. Na rosyjskim rynku telewizyjnym ugruntował się oligopol, gdyż kilka grup firm prawie całkowicie kontroluje telewizję federalną.²² Federalne kanały telewizyjne rozpoczęły współpracę z publicznością internetową, tworząc biblioteki tematyczne, internetowe platformy nadawcze i usługi mobilne. Kanały zaczęły odpowiadać na zapytania publiczności internetowej i na „porządek dzienny sieci”. Do 2014 r. liczba Rosjan oglądających telewizję malała, ale igrzyska olimpijskie w Soczi, wydarzenia na Ukrainie, akcesja Krymu do Rosji, konflikt zbrojny we wschodniej Ukrainie spowodowały wzrost zainteresowania telewizją. Szybko rozpowszechniające się polityczne programy talk-show przejęły sieć nadawczą wszystkich kanałów federalnych. Zainteresowanie programami społeczno-politycznymi, po Euromajdanie na Ukrainie, było bardzo duże. Na przykład, według danych TNS, ranking programu Wriemia w ostatnim tygodniu lutego 2014 r. wyniósł 9,3 wyprzedzając bardzo popularne programy rozrywkowe

¹⁹ Столицы и регионы в современной России: мифы и реальность пятнадцать лет спустя – с.15. URL: https://www.isras.ru/rezюме_stolitsy_i_regiony_2018 (дата обращения: 13.12.2019).

²⁰ Общая аудитория интернета. Май – октябрь 2019 года. URL: <https://webindex.mediascope.net/general-audience> (дата обращения: 22.12.2019).

²¹ Бурнаева О., Курдоглиян Л. Телевидение: измерение и тренды на старте телесезона 19/20. URL: https://mediascope.net/upload/iblock/5c8/WCM_Mediascope_22112019.pdf (дата обращения: 24.12.2019).

²² Качкаева А. «Национальное достояние» «нации телезрителей»: трансформация российского телевидения (2014-2016 гг.) // Вестник общественного мнения. 2016. №1-2(122). С.42

i talk-show.²³ Dla porównania, w trzecim tygodniu grudnia 2019 r. ranking tego samego programu wyniósł 4,0.²⁴ Od 2015 r. obserwuje się zmniejszenie zainteresowania ludności oglądaniem programów telewizyjnych. W 2017 r. w sondażach Mediascope po raz pierwszy odnotowano spadek Total TV, w tym w starszej grupie wiekowej odbiorców powyżej 65 lat.²⁵ Wynika to ze zmęczenia informacyjnego ludności z powodu analizy i nadmiernej uwagi poświęcanej społeczno-politycznym talk-show na kanałach federalnych, dominacją zagranicznej tematyki politycznej nad kwestiami krajowymi. Dane FOP wskazują na prawie dwukrotny wzrost liczby Rosjan, którzy uważają, że kierownictwo kraju przywiązuje zbyt dużą wagę do polityki zagranicznej (17% w 2015 r. w porównaniu z 30% w 2019 r.). Liczba tych, którzy uważają, że w polityce zagranicznej Rosja odniosła więcej sukcesów niż porażek, również maleje (57% w 2015 r. w porównaniu z 42% w 2019 r.).²⁶ Wśród sukcesów respondenci wymieniają pomoc wojskową i materialną dla Syrii, przyłączenie Krymu. Wśród niepowodzeń ankietowani podkreślają napięte stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, z krajami UE, nałożenie sankcji na Rosję, napięcia z Ukrainą.²⁷

Sprawa ukraińska jest jedną z najważniejszych dla Rosjan w ostatnich latach. Spośród sześciu wydarzeń światowych z 2019 roku, wydzielonych przez WCIOM podczas analizy otwartych odpowiedzi respondentów, cztery wydarzenia poświęcone były sytuacjom wokół Ukrainy: spotkanie Putina i Zelenskigo, wybór prezydenta Ukrainy, poprawa stosunków z Ukrainą, konflikt zbrojny na Ukrainie.²⁸ Dane FOP za 2019 r. są podobne: Rosjanie wymienili jako drugie najważniejsze wydarzenie na świecie, wybory W. Zelenskigo na prezydenta Ukrainy / inne wydarzenia ukraińskie.²⁹ Wraz z objęciem władzy przez W. Zelenskigo u Rosjan pojawił się optymizm co do możliwości poprawy stosunków między Rosją a Ukrainą. Po raz pierwszy,

²³ TNS Россия. ТВ индекс. Неделя с 24.02.2014 по 02.03.2014. 100 наиболее популярных программ среди россиян. URL: <http://www.tns-global.ru/services/media/media-audience/tv/national-and-regional/audience> (дата обращения: 20.12.2019).

²⁴ Телевидение. Регион: Россия (города 100 тыс.+). Неделя: 16/12/2019 - 22/12/2019. Отчет: 100 наиболее популярных программ среди россиян в возрасте старше 4 лет. URL: https://mediascope.net/data/#popup_data_usage_tv (дата обращения: 25.12.2019).

²⁵ Бурнаева О., Курдоглиян Л. Телеаудитория: показатели и тренды в сезоне 18/19. URL: https://mediascope.net/upload/iblock/8c5/WCM_29%20%D0%BC%D0%B0%D1%8F.pdf (дата обращения: 21.12.2019).

²⁶ О внешней политике России. Об успехах и неудачах российской внешней политики. URL: <https://fom.ru/Politika/14243> (дата обращения: 20.12.2019).

²⁷ ФОМнибус URL: <https://fom.ru/Politika/14243> (дата обращения: 24.12.2019).

²⁸ Итоги 2019-го: события, люди, оценки, ожидания от 2020-го. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10091> (дата обращения: 25.12.2019).

²⁹ Главные события 2019-го в России и в мире. URL: <https://fom.ru/Nastroeniya/14314> (дата обращения: 26.12.2019).

od wybuchu kryzysu w relacjach rosyjsko-ukraińskich we wrześniu 2019 r., Centrum Lewady odnotowało przewagę, w opiniach Rosjan, dobrego stosunku do Ukrainy (56%) nad złym (31%).³⁰ Radykalne zmiany po 2014 r., które nastąpiły w opiniach obywateli Rosji i Ukrainy, krańcowo różne oceny w stosunku do siebie nawzajem oraz do bieżących zdarzeń – to wszystko socjologowie nazwali „metaforą nożyczek”. Kryzys w relacjach rosyjsko-ukraińskich, począwszy od pomiarów z 1998 r., został po raz pierwszy odnotowany przez socjologów w okresie od września 2008 r. do lipca 2009 r., co zbiegło się w czasie z kryzysem politycznym na Ukrainie i rozpowszechnianiem antyrosyjskich nastrojów w mediach. Po wyborze W. Janukowycza relacje wróciły do normy, co potwierdzają międzykrajowe badania socjologiczne. Według sondaży Gallupa w 2013 r. 47% Ukraińców popierało rosyjskie przywództwo na świecie. W 2014 r. pozytywny wizerunek naszego kraju się załamał i tylko 5% Ukraińców aprobowało działania rosyjskiego kierownictwa.³¹ Podkreślając dualizm ocen w postrzeganiu sytuacji, opinie obywateli obu krajów rozeszły się w kierunkach dotyczących polityki zagranicznej. Według danych Centrum Razumkova w 2014 r. Ukraińcy widzieli główny cel własnej polityki zagranicznej w rozwijaniu stosunków z krajami Unii Europejskiej (UE) (52%), natomiast Rosjanie, według FOP, za najcenniejszego partnera od 2014 r. uważają Chiny (31%).³²

Po nałożeniu przez Stany Zjednoczone i kraje UE sankcji wobec Federacji Rosyjskiej, opinia Rosjan wobec krajów zachodnich zmieniła się, zaczął kształtować się pozytywny wizerunek Chin jako głównego partnera strategicznego Rosji. Obywatele Federacji Rosyjskiej tradycyjnie mają pozytywne nastawienie do Chin. Po 2014 r. nastawienie to jeszcze polepszyło się (w listopadzie 2013 r. 55% miało pozytywne nastawienie do Chin, a w maju 2014 r. - 77%).³³ Jednakże zdaniem ekspertów postrzeganie Chin wśród Rosjan jest dwojakie. Z jednej strony ostry „pro-chiński zwrot” w masowej świadomości spowodowany był aktywnym, medialnym naświetleniem współpracy politycznej i gospodarczej między Rosją a Chinami, wzrostem

³⁰ Отношение к Украине. URL: <https://www.levada.ru/indikatory/otnoshenie-k-stranam/> (дата обращения: 20.12.2019).

³¹ Rating World Leaders: What People Worldwide Think of the U.S., China, Russia, the EU and Germany. URL: <https://www.gallup.com/services/182771/rating-world-leaders-report-download.aspx> (дата обращения: 19.12.2019).

³² Паутова Л. Внешнеполитические установки респондентов в контексте внешнеполитических установок поллстеров. Сравнение результатов опросов населения в России и Украине 2000-х годов// V социологическая Грушинская конференция «Большая социология: расширение пространства данных» Москва, 12-13 марта 2015 г. URL: https://wciom.ru/fileadmin/file/nauka/grusha2015/s4_2/pautova.pdf (дата обращения: 10.12.2019).

³³ Отношение к Китаю. URL: <https://www.levada.ru/indikatory/otnoshenie-k-stranam/> (дата обращения: 10.12.2019).

izolacionistycznych nastrojów antyzachodnich, próbą znalezienia przeciwwagi dla Zachodu i przełamaniem typowych wzorców geopolitycznych. Można to zilustrować danymi Gallupa, zgodnie z którymi, aprobata działań Chin na arenie międzynarodowej przez Rosjan wzrosła o 17% w 2014 r. w porównaniu do 2013 r. i pozostaje wysoka w porównaniu z oceną polityki USA, Niemiec i Unii Europejskiej. Jednak Rosja nie należy do krajów z najwyższym poziomem poparcia dla chińskiego przywództwa na świecie, który tradycyjnie demonstrują kraje afrykańskie.³⁴ Można również uznać wpływ syndromu wielkości: „wielka potęga” może „przyjaźnić się” tylko z wielkim sąsiadem - Chinami³⁵ przeciw silnemu, wrogiemu Zachodowi. Według sondaży FOP Rosjanie uważają Chiny za potrzebnego i cennego partnera dla Rosji, ponieważ jest to kraj szybko rozwijający się, o wielkich możliwościach gospodarczych, Rosja ma wiele zawartych umów z Chinami, które są krajem przyjaznym.³⁶ Z drugiej strony różnice kulturowe, brak znajomości i niezrozumienie chińskiej cywilizacji budzą poczucie zaniepokojenia i obawy. Obywatele rosyjscy wolą uczyć się i odpoczywać w krajach europejskich. Media krajowe próbują stworzyć wyobrażenie o przyjaznym sąsiedzie, a Chiny są drugim przedmiotem zainteresowania (14,5%) dla rosyjskiej prasy wśród krajów należących do G20 (Rosja zajmuje tylko 7 miejsce w chińskiej prasie).³⁷ Pozycja Chin w rankingu krajów, z mieszkańcami których Rosjanom najłatwiej jest znaleźć wspólny język i zrozumienie, poprawia się. W 2014 r. Chiny były postrzegane jako taki kraj przez 13% ankietowanych respondentów FOP, w 2018 r. - już przez 23%.³⁸

Spośród tradycyjnych partnerów Federacji Rosyjskiej Rosjanie wyróżniają Białoruś i Kazachstan. Republika Białorusi jest jednym z nielicznych krajów, z którym wydarzenia 2014 roku nie miały żadnego wpływu na postrzeganie stosunków (ani negatywnego jak w przypadku krajów zachodnich, ani pozytywnego jak w przypadku Chin). Według danych Centrum Lewady

³⁴ Zob. także. Rating World Leaders: 2016 What People Worldwide Think of the U.S., China, Russia, the EU and Germany. URL: <https://news.gallup.com/reports/196373/6.aspx> (data обращения: 19.12.2019); Rating World Leaders: What People Worldwide Think of the U.S., China, Russia, the EU and Germany. URL: <https://www.gallup.com/services/182771/rating-world-leaders-report-download.aspx> (data обращения: 19.12.2019).

³⁵ Паутова Л. Внешнеполитические события 2014–2015 годов в общественном мнении россиян// Россия в глобальной политике. 2015. №2. URL: <https://globalaffairs.ru/number/Геополитика-i-zhizn-17442> (data обращения: 19.12.2019).

³⁶ Россия: друзья, враги, отношение в мире. URL: <https://fom.ru/Mir/14025> (data обращения: 19.12.2019).

³⁷ Казун А., Казун А. Место новостей о России в глобальной повестке дня: сравнительный анализ печатной прессы стран G20// Вестник общественного мнения. 2019. №1-2(128). с.142-144.

³⁸ Россия: друзья, враги, отношение в мире. URL: <https://fom.ru/Mir/14025> (data обращения: 19.12.2019).

na grudzień 2013 r. 82% Rosjan było pozytywnie nastawionych do Białorusi, w lipcu 2014 r. - 81%, w maju 2019 r. - 84%.³⁹ Według FOP Białoruś jest nie tylko liderem na liście przyjaznych krajów, z którymi Rosja ma bliskie stosunki, ale jest także krajem, z którym Rosjanom najłatwiej jest znaleźć wspólny język i wzajemne zrozumienie.⁴⁰ Białoruś jest cennym partnerem dla Rosji, ponieważ „jesteśmy Słowianami, braterskim narodem, mamy dużo wspólnego”. Zdaniem Rosjan, Białoruś jest przyjaznym krajem, „łączy nas stosunki sąsiedzkie”.⁴¹ Pomiary WCIOM dotyczące wykrycia postrzegania „przyjaciół” i „wrogów” w opiniach Rosjan od 2014 roku pokazują stabilność stosunków wobec trzech krajów: Chin (51% w 2014 r., 45% w 2019 r.), Białorusi (32% w 2014 r., w 2019 r. - 30%)⁴², Kazachstanu (w 2014 r. - 20%, w 2019 r. - 21%)⁴³. Według danych Gallupa Białoruś i Kazachstan znajdują się na liście krajów o najwyższym poziomie zaufania przez Rosję na arenie światowej.⁴⁴ Pozycje reszty krajów świata na liście „przyjaciół” Rosji różnią się w zależności od prowadzących badania firm socjologicznych. W rankingu Centrum Lewady Armenia, Azerbejdżan wyprzedzają Syrię, a Indie, Wenezuela, Wietnam, Kuba i Uzbekistan znajdują się w rankingu przed Turcją.⁴⁵ Oczywiście konflikt zbrojny w Syrii i udział Rosji w operacji antyterrorystycznej spowodowały, że kraj ten w 2018 r. znalazł się na „liście przyjaciół” (0,4% w 2014 r., 13% w 2019 r.). Dziś Syria, zgodnie z oceną WCIOM, podziela czwarte miejsce z Turcją (w 2014 r. - 1%, w 2019 r. - 13%).⁴⁶ Z krajów europejskich Rosjanie są najbardziej lojalni wobec Francji i Niemiec. Według

³⁹ Отношение к Беларуси. URL: <https://www.levada.ru/indikatory/otnoshenie-k-stranam/> (дата обращения: 19.12.2019).

⁴⁰ О внешней политике России. Об успехах и неудачах российской внешней политики. URL: <https://fom.ru/Politika/14243> (дата обращения: 23.12.2019).

⁴¹ Отношение к Беларуси. URL: <https://www.levada.ru/indikatory/otnoshenie-k-stranam/> (дата обращения: 19.12.2019).

⁴² Różnica procentowa w stosunku do Republiki Białorusi wynika z metodologii przeprowadzania badań i zadawania pytania respondentowi. WCIOM przedstawia odpowiedź na otwarte pytanie (wskazując nie więcej niż pięć odpowiedzi) „Z którymi krajami, Pana/-i zdaniem, nasz kraj ma obecnie najbardziej stabilne i przyjazne stosunki?” Wspomniane Centrum Lewady ma odpowiedź na pytanie zamknięte (z trzema możliwymi odpowiedziami: „dobrze”, „źle”, „trudno powiedzieć”) „Jak ogólnie oceniasz teraz Białoruś?”

⁴³ Друзья и враги. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9971> (дата обращения: 25.12.2019).

⁴⁴ Zob. także. Rating World Leaders: 2016 What People Worldwide Think of the U.S., China, Russia, the EU and Germany. URL: <https://news.gallup.com/reports/196373/6.aspx> (дата обращения: 19.12.2019); Rating World Leaders: What People Worldwide Think of the U.S., China, Russia, the EU and Germany. URL: <https://www.gallup.com/services/182771/rating-world-leaders-report-download.aspx> (дата обращения: 19.12.2019).

⁴⁵ “Союзники” и “враги” среди стран. URL: <https://www.levada.ru/2019/06/14/soyuzniki-i-vragi-sredi-stran/> (дата обращения: 20.12.2019).

⁴⁶ Друзья и враги. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9971> (дата обращения: 20.12.2019).

badania przeprowadzonego przez FCBS RAN w 2018 r., 46% respondentów ma pozytywne nastawienie do Francji, a 39% do Niemiec.⁴⁷

Wraz z dojściem do władzy W. Putina oraz w okresie kanclerstwa G. Schroedera, w mediach tworzył się wizerunek Niemiec i UE jako partnerów strategicznych. Po wprowadzeniu sankcji wobec Rosji przez UE i Niemcy, które są postrzegane przez większość Rosjan jako centrum gospodarcze i polityczne UE, według danych Gallupa spadły rankingi aprobaty polityki niemieckiej (w 2014 r. ranking spadł o 17 punktów w porównaniu z 2013 r., ranking dezaprobaty wyniósł 66%) i UE (w 2014 r. ranking spadł o 15 punktów w porównaniu z 2013 r., ranking dezaprobaty wyniósł 70%).⁴⁸ W całej historii pomiaru stosunku Rosjan do UE (od 2003 r.) Centrum Lewady we wrześniu 2008 r. odnotowało zbieżność ocen „dobrych” (45%) i „złych” (39%). W kwietniu 2014 r. po raz pierwszy zaobserwowano nastroje antyeuropejskie wśród większości Rosjan (53%), które osiągnęły szczyt w styczniu 2015 r., kiedy 71% obywateli Rosji miało zły stosunek do UE.⁴⁹ Przy tym, według WCIOM, Rosjanie uważają, że Niemcy we współczesnej Europie działają jak wyzyskiwacz, zmuszając inne kraje europejskie do stosunków gospodarczych, które są korzystne dla Niemiec (49%). Obywatele Rosji uważają również, że Niemcy nie są niezależne w polityce zagranicznej i działają na rozkaz Stanów Zjednoczonych (66%). Ponadto Niemcy są bardziej skłonne do działań pokojowych w Europie, próbując rozwiązać istniejące konflikty (44%). Dotychczasowy powrót stosunków i zbliżenie Rosji z Niemcami utrudniają wpływy USA (33%), sytuacja na Ukrainie (13%) oraz sankcje (9%). Już w 2015 r. opinie Rosjan na temat Niemiec wykazywały pozytywny zwrot, ponieważ ponad jedna trzecia obywateli Rosji (32%) uważała, że stosunki między krajami prawdopodobnie ulegną poprawie.⁵⁰ Według FOP Niemcy są jednym z trzech krajów, z którymi współpraca jest postrzegana przez Rosjan jako najważniejsza dla rosyjskiej gospodarki, a także zajmują czwarte miejsce wśród krajów, z którymi utrzymanie dobrych stosunków jest szczególnie ważne dla Rosji i które są najbardziej wartościowymi i niezbędnymi partnerami.⁵¹ Według sondażu Pew Research Center, obywatele

⁴⁷ Российское общество весной осенью 2018-го: тревоги и надежды. - С.58. URL: https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Rossiiskoe_obschestvo_osenyu_2018.pdf (дата обращения: 13.12.2019).

⁴⁸ Rating World Leaders: What People Worldwide Think of the U.S., China, Russia, the EU and Germany. URL: <https://www.gallup.com/services/182771/rating-world-leaders-report-download.aspx> (дата обращения: 19.12.2019).

⁴⁹ Отношение к ЕС. URL: <https://www.levada.ru/indikatory/otnoshenie-k-stranam/> (дата обращения: 24.12.2019).

⁵⁰ Россия и Германия: от партнерства - к конфронтации? URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=134> (дата обращения: 20.12.2019).

⁵¹ О внешней политике России. Об успехах и неудачах российской внешней поли-

niemieccy także postrzegają Rosję jako ważnego partnera w polityce zagranicznej – Rosja zajmuje czwarte miejsce (po Francji, USA i Chinach) w tym rankingu. Większość mieszkańców Niemiec (66%) opowiada się za współpracą z Federacją Rosyjską.⁵²

Za wrogów Rosjanie uważają Stany Zjednoczone (w 2014 r. - 73%, w 2019 r. - 67%), Ukrainę (w 2014 r. - 32%, w 2019 r. - 53%), Wielką Brytanię (w 2014 r. - 9%, w 2019 r. - 25%), Polskę (w 2014 r. - 6%, w 2019 r. - 12%).⁵³ Jednak jeśli pierwsze trzy kraje od 2014 r. stale zajmują to stanowisko w poglądach Rosjan, to stosunek do Polski wyraża niepokój i nie jest skrajnie negatywny. Tak więc, jeśli według WCIOM zajmuje ona czwarte miejsce wśród „wrogów”, to według Centrum Lewady znajduje się w tym rankingu po Łotwie i Litwie. Wrogiem wyobrażenie o Polsce związane jest z transmisją przez rosyjskie media nastrojów antyrosyjskich w Polsce, reakcją ludności rosyjskiej na rozbiórkę pomników żołnierzy radzieckich, na rewizję przez Polaków wyników II wojny światowej, na rezolucję Parlamentu Europejskiego, która zrównuje Związek Radziecki i nazistowskie Niemcy oraz ich działania na terenie Europy podczas II wojny światowej. Wielka Wojna Ojczyźniana jest podstawą jedności narodu rosyjskiego. Zachowanie historycznej pamięci o wojnie jest niezwykle cenne dla Rosjan. Jest to najważniejszy czynnik konsolidujący masową świadomość. Koncept „wojny” jest częścią świadomości językowej Rosjan.⁵⁴ Jest znaczącym środkiem do zrozumienia świata. Rewizja wyników wojny, w tym przez byłych sojuszników, wywołuje skrajnie negatywne reakcje w opinii Rosjan i przyczynia się do kształtowania wizerunku wroga.

Stany Zjednoczone od czasów zimnej wojny są postrzegane przez Rosjan na dwa sposoby. Z jednej strony jest to bezwarunkowy wróg, przeciwnik ideologiczny i wojskowy. Z drugiej strony wynikiem procesu westernizacji został pożądaný i atrakcyjny sposób życia Amerykanów, wzory ich codziennego zachowania się, wartości społeczeństwa konsumpcyjnego i kultury masowej. Według danych FOP Stany Zjednoczone są jednym z trzech krajów, które zdaniem Rosjan są niezbędnymi i cennymi partnerami, z którymi Rosja musi utrzymywać dobre stosunki. To pragnienie partnerstwa jest spowodowane wyobrażeniami o Stanach Zjednoczonych jako o światowym liderze,

тики. URL: <https://fom.ru/Politika/14243> (дата обращения: 20.12.2019).

⁵² Despite some improvements, Americans and Germans remain far apart in views of bilateral relations. URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/25/americans-and-germans-remain-far-apart-in-views-of-bilateral-relations-2/> (дата обращения: 10.12.2019).

⁵³ Друзья и враги. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9971> (дата обращения: 20.12.2019).

⁵⁴ Паутова Л. Боятся ли русские войны?// Россия в глобальной политике. 2015. №6. URL: <https://globalaffairs.ru/number/Boyatsya-l-russkie-voiny-17834> (дата обращения: 12.12.2019).

supermocarstwie. Rosjanie twierdzą, że oba kraje (Rosja i USA) są największymi potęgami nuklearnymi, które muszą budować stosunki w celu utrzymania pokoju, że Stany Zjednoczone to bogaty i ekonomicznie silny kraj.⁵⁵ Jak odnotowały krajowe służby socjologiczne w okresie pomiarów od 1997 r., nastroje antyamerykańskie w Rosji zaobserwowano w marcu-kwietniu 1999 r. (po bombardowaniu Jugosławii przez NATO i reakcji premiera E. Primakowa), styczniu i kwietniu 2003 r. (operacje wojskowe USA w Iraku, schwytanie S. Husseina, początek kolorowych rewolucji), wrześniu 2008 r. (stanowisko USA w sprawie konfliktu zbrojnego gruzińsko-osetyjskiego), ale wszystko to było krótkotrwałym pogorszeniem relacji lub krótkoterminowymi kryzysami. Prawdziwy długi kryzys stosunków rosyjsko-amerykańskich nastąpił w marcu 2014 r. (po przyłączeniu Krymu do Rosji i wprowadzeniu sankcji antyrosyjskich).⁵⁶ Antyamerykańska retoryka okresu zimnej wojny została wznowiona w mediach federalnych. Według badań większość publikacji w rosyjskich mediach poświęcona jest Stanom Zjednoczonym (54,2% publikacji na temat Stanów Zjednoczonych w mediach krajowych w stosunku do liczby wszystkich publikacji o przynajmniej jednym kraju G20). Według ekspertów Stany Zjednoczone są liderem pod względem referencji we wszystkich krajach świata bez wyjątku, ale nigdzie udział wiadomości o Stanach Zjednoczonych nie przekracza jak w Rosji 50% (średnio 30% na całym świecie).⁵⁷ Prawie tyle samo o USA piszą tylko jej najbliżsi sąsiedzi: Kanada i Meksyk, ale nawet oni mają mniej publikacji o Ameryce niż jest w Rosji. Według danych Gallupa Rosjanie wykazują najwyższy poziom dezaprobaty amerykańskiej polityki na świecie od 2014 r. (82% w 2014 r., 73% w 2015 r., 58% w 2017 r., 60% w 2018 r.).⁵⁸ Rosjanie uważają Stany Zjednoczone i ich chęć ustanowienia kontroli nad innymi krajami świata za jedno z głównych zagrożeń międzynarodowych (56% odpowiedzi, 4 miejsce w rankingu).

⁵⁵ О внешней политике России. Об успехах и неудачах российской внешней политики. URL: <https://fom.ru/Politika/14243> (дата обращения: 20.12.2019).

⁵⁶ Отношение к США. URL: <https://www.levada.ru/indikatory/otnoshenie-k-stranam/> (дата обращения: 24.12.2019).

⁵⁷ Казун А., Казун А. Место новостей о России в глобальной повестке дня: сравнительный анализ печатной прессы стран G20// Вестник общественного мнения. 2019. №1-2(128). С.141.

⁵⁸ Zob. także. Rating World Leaders: What People Worldwide Think of the U.S., China, Russia, the EU and Germany. URL: <https://www.gallup.com/services/182771/rating-world-leaders-report-download.aspx> (дата обращения: 19.12.2019); Rating World Leaders: 2016 What People Worldwide Think of the U.S., China, Russia, the EU and Germany. URL: <https://news.gallup.com/reports/196373/6.aspx> (дата обращения: 19.12.2019); Rating World Leaders: 2018. The U.S. vs. Germany, China and Russia. URL: <https://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx> (дата обращения: 19.12.2019); Rating World Leaders 2019. The U.S. vs. Germany. URL: <https://www.gallup.com/analytics/247040/rating-world-leaders-2019.aspx> (дата обращения: 19.12.2019).

Podczas gdy w przypadku Stanów Zjednoczonych rosyjskie ambicje terytorialne znajdują się tylko w przedostatnim miejscu globalnych zagrożeń.⁵⁹ Także odniesienia do Rosji w amerykańskiej prasie krajowej stanowią zaledwie 11,2%.⁶⁰ W przypadku Stanów Zjednoczonych na pierwszym miejscu są Chiny. Publikacje o Federacji Rosyjskiej są bardziej związane z kwestiami polityki wewnętrznej USA, ze szczególnymi cechami dojścia Trumpa do władzy. We wspólnym badaniu z 2016 r. zorganizowanym przez Centrum Levady oraz Chicago Council on Global Affairs stwierdzono, że większość Amerykanów (56%) uważa, że należy utrzymać przyjazną współpracę z Rosją, podczas gdy większość (68%) ankietowanych Rosjan uważa, że należy dążyć do ograniczenia międzynarodowych wpływów i potęgi USA.⁶¹ Na pytanie Pew Research Center: „Czy wolisz widzieć USA lub Chiny jako wiodące mocarstwo światowe?” 88% Amerykanów odpowiedziało, że chcieliby widzieć swój kraj, a opinie Rosjan były podzielone: 13% poparło Stany Zjednoczone, 35% opowiedziało się za Chinami, a 37% nie wybrało żadnego z tych krajów⁶², postrzegając Rosję jako wiodące mocarstwo światowe.

Drugim stałym „wrogiem” w świadomości Rosjan jest Wielka Brytania. Postawa wobec niej przez długi czas pozostawała ostrożna. Skandale szpiegowskie, wzajemne oskarżenia i ujawnienia, „sprawa Bieriezowskiego”, „sprawa Litwinienki”, a w szczególności „sprawa Skripali”, pogorszyły postrzeganie Wielkiej Brytanii przez rosyjskich obywateli. Według danych WCIOM 82% Rosjan słyszało o zatruciu w brytyjskim Salisbury byłego oficera wywiadu wojskowego Siergieja Skripala i jego córki Julii 21 marca 2018 r. Z tych, którzy słyszeli o tym incydencie, tylko 3% uważa, że próbę zabójstwa podjęły rosyjskie służby wywiadowcze, 38% uważa, że próba zabójstwa była dokonana przez przeciwników obecnego kierownictwa Rosji. Zdecydowana większość Rosjan (72%) jest przekonana, że incydent ten doprowadzi do pogorszenia relacji między dwoma krajami, 81% Rosjan uważa, że pozycja brytyjskiego kierownictwa jest z góry ustalona i nie ma ona

⁵⁹ Smeltz D., Goncharov S., Wojtowicz L. Россия и США: взаимное недоверие и чувство угрозы определяют отношения стран. URL: <https://docplayer.ru/30482396-Rossiia-i-ssha-vzaimnoe-nedoverie-i-chuvstvo-ugrozy-opredelyayut-otnosheniya-stran.html> (дата обращения: 24.12.2019).

⁶⁰ Казун А., Казун А. Место новостей о России в глобальной повестке дня: сравнительный анализ печатной прессы стран G20// Вестник общественного мнения. 2019. №1-2(128). С.142.

⁶¹ Smeltz D., Goncharov S., Wojtowicz L. Россия и США: взаимное недоверие и чувство угрозы определяют отношения стран. URL: <https://docplayer.ru/30482396-Rossiia-i-ssha-vzaimnoe-nedoverie-i-chuvstvo-ugrozy-opredelyayut-otnosheniya-stran.html> (дата обращения: 24.12.2019).

⁶² 6 charts on how Russians and Americans see each other. URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/04/6-charts-on-how-russians-and-americans-see-each-other> (дата обращения: 10.12.2019).

poważnych podstaw – ponieważ „są gotowi wykorzystać każdą okazję, by zaostriżyć kryzys w relacjach z Rosją”.⁶³ O wydaleniu z Wielkiej Brytanii rosyjskich dyplomatów w wyniku oskarżeń wobec Rosji o zatrucie Skripali i o odwecie słyszało 88% Rosjan. Co więcej, im starsi są respondenci, tym wyższy jest wskaźnik świadomości w „sprawie Skripali” i późniejszej „wojnie dyplomatycznej”, co znow wiąże się ze stopniem rozpowszechniania i powielania tych informacji w mediach. Zdecydowana większość obywateli Rosji (87%) uważa, że głównym powodem wydalenia rosyjskich dyplomatów nie są Skripale, ale pragnienie krajów zachodnich do osłabienia pozycji Rosji na arenie międzynarodowej.⁶⁴ Jednak Rosjanie widzą rozwiązanie tego problemu nie w twardej rosyjskiej obronie swojej słuszności, ale w procesie negocjacji i wspólnym dochodzeniu w sprawie zatrucia Siergieja Skripala (59%).⁶⁵

Tworzenie i utrzymywanie wizerunków wrogów przyczynia się do wzrostu obaw przed wojną. Jest to poważne obciążenie dla zwykłej świadomości obywateli. Wojna jest społeczną traumą, a jeśli Wielka Wojna Patriotyczna ma konsolidujące znaczenie dla narodu rosyjskiego, wówczas wojna afgańska, czeczeńska i inne lokalne konflikty wywołują ostre bolesne uczucia i zaostwiają „zespół stresu pourazowego”. Dzisiejsze operacje wojskowe w Syrii, konflikt zbrojny na Ukrainie, według wielu ekspertów, na podstawie przeprowadzonych przez nich jakościowych badań socjologicznych, są postrzegane przez Rosjan jako operacje wojskowe, ale nie „poważne i wielkie” wojny między państwami.⁶⁶ W związku z rozwojem technologii cyfrowych, wojna wirtualizuje się, w wyniku czego wyobrażenia o wojnie są zniekształcone. Rosjanie nie chcą „prawdziwej” wojny, w rosyjskim społeczeństwie nie ma takich nastrojów militarnych. Wojna należy do masowych lęków egzystencjalnych, podsycanych militarną retoryką mediów i nieustannie wspieranych poczuciem katastrofizmu, izolacjonizmu i okrążenia Rosji pierścieniem wrogów. Według danych Centrum Lewady z 2019 r. zagrożenie wojną światową zajmuje drugie miejsce w rankingu obaw ludności po obawie o zdrowie bliskich i dzieci.⁶⁷ Zgodnie z indeksem obaw opracowanym przez WCIOM, napięcie międzynarodowe, konflikty między krajami, operacje wojskowe są

⁶³ Отравление Сергея Скрипала: кто виноват и что делать? URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9007> (дата обращения: 22.12.2019).

⁶⁴ Россия-Запад: дипломатические войны. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9044> (дата обращения: 22.12.2019).

⁶⁵ Отравление Сергея Скрипала: кто виноват и что делать? URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9007> (дата обращения: 22.12.2019).

⁶⁶ Колесников А. Хотят ли русские войны. URL: <https://carnegie.ru/2016/03/21/rupub-63077> (дата обращения: 24.12.2019).

⁶⁷ Социологи назвали главные страхи россиян. URL: <https://www.levada.ru/2019/10/29/sotsiologi-nazvali-glavnye-strahi-rossiyan/> (дата обращения: 25.12.2019).

zawsze na topie, konkurując w ciągu ostatnich kilku lat tylko ze strachem przed dewaluacją posiadanych oszczędności.⁶⁸ Zagrożenie atakiem innych państw jest pierwszym na liście alarmujących zaniepokojień, przy ocenie sytuacji w Rosji, wśród respondentów FOP w 2018 r.⁶⁹ Zgodnie z wynikami Zircon poziom niepokoju o przyszłość kraju wśród Rosjan od roku 2016 r. wzrósł, a największą była obawa przed wojną między Rosją a innymi krajami.⁷⁰ Jedna trzecia Rosjan uważa, że teraz istnieje groźba ataku wojskowego na Rosję (31% na 08.2019). Wiek respondentów określa rzeczywistość postrzegania zagrożenia (w grupie wiekowej 18-24 lata - 18%, w grupie powyżej 60 lat - 35%). Wśród tych krajów, z których strony takie zagrożenie jest możliwe, nazywane są Stany Zjednoczone (53%), Ukraina (26%), Chiny (7%), ale strach przed blokiem NATO z biegiem lat maleje (3%).⁷¹ Rozszerzenie NATO na Wschód, włączenie do bloku Ukrainy, Gruzji i Mołdawii Rosjanie uważają za zagrożenia na średnim poziomie niepokoju. Obywatele Federacji Rosyjskiej odczuwają raczej troskę o ten problem niż intensywny niepokój i ciągły strach, 22% Rosjan w ogóle nie przejmują się tym problemem.⁷² Zdaniem ekspertów NATO w świadomości Rosjan jest postrzegane bardziej jako stabilna fobia z czasów radzieckich, niż rzeczywiste postrzeganie niebezpieczeństwa.

Sytuacja w Syrii zasługuje na szczególną uwagę. Rok po rozpoczęciu konfliktu syryjskiego w lipcu 2012 r. ponad połowa Rosjan w ogóle nie interesowała się tym, co się dzieje, ale 46% uważało, że chodzi raczej o prowokację innych krajów w celu wzmocnienia wpływów w regionie i osłabienie Syrii, niż o powstanie narodowe przeciwko reżimowi (19%), a 57% Rosjan nie sympatyzowało z żadną stroną konfliktu.⁷³ We wrześniu 2013 r. 43% Rosjan uważało, że Rosja nie musi nic robić i nie wtrącać się do konfliktu na terytorium Syrii, tylko 13% respondentów WCIOM uważało, że nasz kraj powinien udzielić pomocy Syrii, a 4% respondentów opowiedziało się za udzieleniem pomocy krajom zachodnim.⁷⁴ W październiku 2015 r., po

⁶⁸ Индекс страхов. URL: https://wciom.ru/news/ratings/indeks_straxov/ (дата обращения: 22.12.2019).

⁶⁹ Тревоги и опасения. URL: <https://fom.ru/Nastroeniya/14011> (дата обращения: 24.12.2019)

⁷⁰ Ценностная солидаризация и общественное доверие в России. URL: <http://dovegie.zircon.tilda.ws/fact> (дата обращения: 19.12.2019)

⁷¹ Друзья и враги. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9971> (дата обращения: 20.12.2019).

⁷² Российское общество после президентских выборов – 2018: запрос на перемены – С.54. URL: https://www.isras.ru/rezyume_ros_obschestvo_2018 (дата обращения: 13.12.2019).

⁷³ Конфликт в Сирии: как вести себя России? URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=1331> (дата обращения: 22.12.2019).

⁷⁴ Ситуация в Сирии: взгляд из России. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=1151> (дата обращения: 22.12.2019).

rozpoczęciu udziału Rosji w operacji wojskowej w Syrii, ponad połowa Rosjan (66%) w tym czy innym stopniu popierała decyzję W. Putina o wysłaniu rosyjskich samolotów wojskowych do Syrii w celu walki z terrorystyczną organizacją Państwo Islamskie (które jest zakazane w Rosji), 64% uważało, że Rosja powinna wziąć udział w konflikcie zbrojnym, aby powstrzymać terrorystów na odległych przedpolach.⁷⁵ W 2018 r. zaledwie 15% Rosjan nie interesowało się sytuacją w Syrii, 38% uważało, że sytuacja w Syrii się normalizuje, 78% pozytywnie oceniało działania rosyjskich sił zbrojnych, wierząc, że im się udało osiągnąć swoje cele, ponad jedna trzecia respondentów (34%) była pewna, że władze rosyjskie muszą utrzymać wybrany kurs polityki zagranicznej.⁷⁶ Po udziale armii rosyjskiej w operacji wojskowej w Syrii wzrosło zaufanie społeczne do armii jako instytucji społecznej i zajęło drugie miejsce po zaufaniu do Prezydenta Federacji Rosyjskiej.⁷⁷ Opinia Rosjan na temat pozytywnych (33%) i negatywnych (31%) konsekwencji konfliktu syryjskiego była podzielona prawie równo. Wśród pozytywnych rezultatów wymieniono: zwycięstwo Rosji, wzmocnienie wpływów Rosji na świecie, przywrócenie pokoju w Syrii. Negatywne wyniki: groźba ataku na Rosję, III wojna światowa, konflikt ze Stanami Zjednoczonymi i Zachodem, pogorszenie stosunków w polityce zagranicznej.⁷⁸

Od początku pierwszej dekady XXI wieku odczuwalne były dążenia rosyjskiego społeczeństwa do przywrócenia statusu wielkiego mocarstwa. Polityka zagraniczna W. Putina, jego przemówienie w Monachium, sytuacja wokół konfliktu gruzińsko-osetyjskiego, powrót Krymu do Rosji, operacja wojskowa w Syrii, wprowadzenie sankcji wobec działań krajów zachodnich służyły jako odpowiedź na dążenia Rosjan. Zdecydowana większość obywateli Federacji Rosyjskiej chce postrzegać swój kraj jako silną potęgę światową, a 82% uważa, że ich kraju na świecie się boją⁷⁹, że Rosja jest mocarstwem porównywalnym pod względem wpływu na procesy światowe ze Stanami Zjednoczonymi i Chinami (51%).⁸⁰ Według danych FOP w 2007 r. 59% Ro-

⁷⁵ Наши в Сирии: первый опрос. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=151> (дата обращения: 22.12.2019).

⁷⁶ Новая вспышка войны в Сирии: мнение россиян? URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=8968> (дата обращения: 22.12.2019).

⁷⁷ Российское общество весной осенью 2018-го: тревоги и надежды. - С.50. URL: https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Rossiiskoe_obschestvo_osenyu_2018.pdf (дата обращения: 13.12.2019).

⁷⁸ Сирийская Дума: конфликт и последствия. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9066> (дата обращения: 22.12.2019).

⁷⁹ О внешней политике России. Об успехах и неудачах российской внешней политики. URL: <https://fom.ru/Politika/14243> (дата обращения: 20.12.2019).

⁸⁰ Российское общество после президентских выборов – 2018: запрос на перемены - С.52. URL: https://www.isras.ru/rezume_ros_obschestvo_2018 (дата обращения: 13.12.2019).

sjan uważało, że Rosja jest szanowana na świecie, a 29% uważało, że tak nie jest (różnica w pozycjach na poziomie 30%). W 2018 r. 74% rosyjskich obywateli było przekonanych, że ich kraj jest szanowany na świecie, przeciw tej tezie wypowiedziało się 16% (różnica w pozycjach 58%).⁸¹ Przyłączenie Krymu do składu Federacji Rosyjskiej spowodowało dyskusje społeczne na świecie, na temat ożywienia nastrojów odwetowych i militarnych wśród Rosjan, ich poparcia dla agresywnej polityki zagranicznej oraz przywrócenia byłej potęgi ZSRR. Jednak, jak pokazują wyniki badań krajowych socjologów, komponent ekspansjonistyczny w aspiracjach Rosji wobec polityki zagranicznej jest całkowicie nieobecny, „oni całkowicie nie są zainteresowani perspektywą uzyskania kontroli, a zatem i odpowiedzialności za terytoria, które wcześniej były częścią ZSRR”.⁸² Rosjanie uważają, że rozpoczynając od 2014 r. w świecie Rosja jest traktowana źle (47%), pogorszenie stosunków z Federacją Rosyjską jest spowodowane niezależną polityką zagraniczną Rosji, rozbieżnościami w poglądach politycznych z innymi krajami, nałożeniem sankcji i wpływem Stanów Zjednoczonych na kraje zachodnie.⁸³ Dla większości Rosjan, główne źródło zagrożeń wobec ich kraju znajduje się za granicą (66%), ale po 2016 r. wzrosła liczba osób, które uważają, że problemy występują w Rosji (21% w 2015 r. w porównaniu z 34% w 2018 r.)⁸⁴, co jeszcze raz potwierdza przesunięcie nacisku w nastrojach Rosjan z polityki zagranicznej na politykę wewnętrzną.

Sankcje nałożone na Rosję przez kraje zachodnie stały się raczej częścią codziennego życia Rosjan, wywołały kilka etapów reakcji społeczeństwa rosyjskiego. Od początku nałożenia sankcji można było zaobserwować patriotyczny wzrost, nastroje mocarstwowe i politykę zagraniczną nastawioną na izolacjonizm. W 2014 r. służby socjologiczne odnotowały następujące wskaźniki: 16% Rosjan było przekonanych, że Rosja znajduje się w międzynarodowej izolacji i nie martwili się tym; 17% uważało, że gdyby Rosja była odizolowana od świata zachodniego, nasz kraj tylko wygrałby; 20% uważało, że poważne sankcje ekonomiczne ze strony krajów Europy i USA nie wpłyną na gospodarkę naszego kraju.⁸⁵ Połowa Rosjan była pewna, że sankcje nic

⁸¹ О внешней политике России. Об успехах и неудачах российской внешней политики. URL: <https://fom.ru/Politika/14243> (дата обращения: 20.12.2019).

⁸² Российское общество после президентских выборов – 2018: запрос на перемены – С. 54. URL: https://www.isras.ru/rezume_ros_obschestvo_2018 (дата обращения: 13.12.2019).

⁸³ О внешней политике России. Об успехах и неудачах российской внешней политики. URL: <https://fom.ru/Politika/14243> (дата обращения: 20.12.2019).

⁸⁴ Российское общество после президентских выборов – 2018: запрос на перемены – С. 47. URL: https://www.isras.ru/rezume_ros_obschestvo_2018 (дата обращения: 13.12.2019).

⁸⁵ Паутова Л. Внешнеполитические события 2014–2015 годов в общественном мнении россиян // Россия в глобальной политике. 2015. №2. URL: <https://globalaffairs.ru/number/Geopolitika-i-zhizn-17442> (дата обращения: 19.12.2019).

nie zmieniają w ich życiu i że wszystko pozostanie jak dawniej. Wraz z nadejściem kryzysu gospodarczego pozytywne nastawienie Rosjan się zmieniło. W 2015 r. 52% Rosjan stwierdziło, że sankcje mają negatywny wpływ na Rosję, 45% odczuło konsekwencje na sobie, z czego dla 85% przejawiało się to przede wszystkim wzrostem cen, zmniejszoną siłą nabywczą własnej waluty, pogorszeniem warunków materialnych i spadającymi standardami życia, podczas gdy Ponad połowa respondentów WCIOM była gotowa tolerować obecną sytuację gospodarczą w kraju i aprobować kontynuowanie rosyjskiej polityki zagranicznej na Ukrainie.⁸⁶ Wraz z osłabieniem kryzysu gospodarczego Rosjanie dostosowali się do sankcji. Zainteresowanie tym tematem zaczęło spadać (w 2018 r. w grupie 18-24 lata - 31% było zainteresowanych tą kwestią, a w grupie ponad 60 lat - 77%). 67% Rosjan jest przekonanych że sankcje w żaden sposób nie wpłynęły na ich sytuację finansową. Po kryzysie gospodarczym zdecydowana większość obywateli (73%) była przekonana, że nie trzeba zwracać uwagi na sankcje, a należy stosować, tak jak poprzednio, twardą politykę zagraniczną. Połowa Rosjan uważa, że sankcje są raczej korzystne dla Rosji, co przejawia się w rozwoju gospodarki (50%), substytucji importu (20%), natomiast kraje, które nałożyły sankcje na Rosję, są bardziej narażone przez własne działania na szkodę (78%).⁸⁷ Rosjanie popierają kontr-sankcje wprowadzone przez władze rosyjskie i są przekonani, że działania te znacząco wpływają na gospodarki krajów zachodnich, a kraje zachodnie bardziej niż Federacja Rosyjska są zainteresowane wzajemnym zniesieniem sankcji. Według danych FOP chociaż większość Rosjan podziela takie zdanie, jednak pozytywne spojrzenie na kontr-sankcje z czasem maleje (w 2016 r. 57% uważało, że wprowadzenie zakazu importu niektórych produktów z krajów UE miało znaczący wpływ na gospodarkę krajów europejskich, a w 2019 r. 44% tak uważa; zakaz wwozu niektórych produktów z krajów UE w 2015 r., poparło 70%, zaś w 2019 r. już 56%).⁸⁸ Nieco ponad jedna trzecia Rosjan (34%) uważa, że sankcje raczej pozytywnie wpłynęły na gospodarkę kraju, ale tylko 2% uważa, że sankcje miały pozytywny wpływ na ich sytuację finansową i sytuację materialną ich bliskich.⁸⁹ Według badań FCBS RAN 49% Rosjan twierdzi, że poziom życia ludności kraju w ciągu ostatnich pięciu lat się pogorszył, a jeśli weźmiemy pod uwagę ocenę przez Rosjan subiektywnego postrzegania ich (a nie całego kraju) sytuacji finan-

⁸⁶ Западные санкции: не дождетесь! URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=552> (дата обращения: 22.12.2019).

⁸⁷ Западные санкции: перемена участи? URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9166> (дата обращения: 22.12.2019).

⁸⁸ Санкции: влияние на экономику и на жизнь людей. URL: <https://fom.ru/Экономика/14232> (дата обращения: 22.12.2019).

⁸⁹ Западные санкции: перемена участи? URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9166> (дата обращения: 22.12.2019).

sowej w sposób dynamiczny, oczywiście jest, że z czasem ona się poprawia (w 2016 r. odsetek osób, które uważały, że pogorszyła się ich sytuacja, wyniósł 59%, w 2018 r. ich liczba wyniosła 36%).⁹⁰ W 2018 r. 45% Rosjan uważało, że nastąpiły znaczące zmiany w społeczeństwie, a niektóre z nich na lepsze. Dane te osiągnęły wyniki z 2014 r.⁹¹

Wydarzenia z 2014 roku były pod wieloma względami kluczowe dla kształtowania poglądów i opinii Rosjan. Społeczeństwo rosyjskie podjęło skonsolidowaną decyzję w sprawie powrotu Krymu do Rosji. Wprowadzone sankcje oraz kryzys gospodarczy nie zmieniły opinii ludności rosyjskiej na ten temat. W marcu 2019 r. 39% Rosjan uważało, że przyłączenie Krymu do Rosji przyniosło raczej korzyść, pozostałe 39% uważają, że było równie korzystne i szkodliwe, 46% było przekonanych, że sytuacja wokół Krymu ma negatywny wpływ na stosunek do Rosji w świecie⁹². Jednakże zjednoczenie Krymu z Rosją w 2018 r. pozytywnie ocenia 75% Rosjan (w 2014 r. było 77% procent).⁹³ Według badania FOP zdecydowana większość Rosjan (77%) w ciągu pięciu lat od powrotu Krymu nie spotkała tych, którzy najpierw zareagowali dobrze na przyłączenie Krymu, a następnie zmienili zdanie na gorsze.⁹⁴ Wśród głównych pozytywnych aspektów wejścia Krymu do Federacji Rosyjskiej Rosjanie nazywali (oprócz niedrogiego i wygodnego wypoczynku na Krymie) pozytywne emocje, radość z powodu nowej sytuacji mieszkańców Krymu, poczucie satysfakcji, Krym rozwija się, życie ludzi poprawiło się.⁹⁵

W ciągu ostatnich pięciu lat opinia społeczeństwa rosyjskiego uległa przemianom w postrzeganiu „przyjaciół” i „wrogów”, wyobrażenia obywateli dotyczące polityki zagranicznej stopniowo ulegają erozji. W ostatnim roku poziom pozytywnego postrzegania Ukrainy, Stanów Zjednoczonych, Niemiec rośnie, poglądy na Białoruś i Kazachstan pozostają przyjazne. Świat w wyobrażeniach rosyjskiego społeczeństwa przestaje być „czarno-biały”, chociaż tu nie można mówić o fundamentalnych zmianach. Kurs ku izolacjonizmowi pozostaje, są jednak niewielkie, ale pozytywne zmiany. Na pyta-

⁹⁰ Российское общество после президентских выборов – 2018: запрос на перемены - С.54. URL: https://www.isras.ru/rezume_ros_obschestvo_2018 (дата обращения: 13.12.2019).

⁹¹ Российское общество после президентских выборов – 2018: запрос на перемены - С.54. URL: https://www.isras.ru/rezume_ros_obschestvo_2018 (дата обращения: 13.12.2019).

⁹² Крым. URL:<https://fom.ru/Politika/14182> (дата обращения: 20.12.2019).

⁹³ Российское общество весной осенью 2018-го: тревоги и надежды. - С.56. URL: https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Rossiiskoe_obschestvo_osenu_2018.pdf (дата обращения: 13.12.2019).

⁹⁴ Крым. URL: <https://fom.ru/Politika/14182> (дата обращения: 22.12.2019).

⁹⁵ Крым. URL: <https://fom.ru/Politika/14182> (дата обращения: 22.12.2019).

nie rosyjskiego FCBS RAN, dotyczące przynależności cywilizacyjnej Rosji, liczba respondentów wybierających opcję odpowiedzi „Rosja nie jest w pełni krajem europejskim. To wyjątkowa cywilizacja eurazjatycka, a w przyszłości centrum jej polityki przeniesie się na Wschód” maleje z 63% w 2014 r. do 52% w 2018 r. I na odwrót, tych, którzy uważają, że „Rosja jest częścią Europy. W XX wieku miała ogromny wpływ na losy państw i narodów europejskich, a w XXI wieku będzie najściślej związany z tym regionem świata” rośnie z 36% w 2014 r. do 48% w 2018 r.⁹⁶ Odpowiedź na odwieczne pytanie o zachodnią lub wschodnią orientację Rosji wyraźnie koreluje z wiekiem, poziomem wykształcenia respondentów, poziomem dostatku materialnego oraz miejscem zamieszkania. Młodsze pokolenie, osoby z wyższym wykształceniem i wysokim dostatkim, mieszkańcy dużych miast są bardziej skłonni połączyć losy swojego kraju z Europą. Starsze pokolenie, obywatele o niskim poziomie wykształcenia, niskim poziomie życia, mieszkający na obszarach wiejskich i w małych miasteczkach, częściej popierają eurazjatycką integrację. Można to wyjaśnić zarówno stopniem wpływu retoryki kanałów federalnych w polityce zagranicznej, jak i rozumieniem „szczególnej drogi Rosji” charakterystycznej dla rosyjskiej prowincji. Kwestia przynależności cywilizacyjnej Rosji jest wektorem pożądanego kierunku polityki zagranicznej państwa, ale nie jest to bezpośrednia kwestia samoidentyfikacji obywateli, ponieważ dla Rosjan „My-identyfikacja” („we-identification”) zawiera przede wszystkim poglądy na temat rodaków (42%), mieszkańców ich miasta i wsi (35%). Na pytanie, o kim można powiedzieć „To my”, tylko 7% Rosjan w 2018 r. wskazało opcję „Europejczycy” (w 2014 r. - 8%).⁹⁷ Lokalne skojarzenie w ostatnich latach w przypadku Rosjan wysunęło się na pierwszy plan. Potrzeba w rozwiązaniu głównie wewnętrznych problemów wsi, miasta, regionu, została sformułowana dość wyraźnie po kryzysie w latach 2016-2017. Obecnie ma miejsce wysoki stopień zaufania, przede wszystkim do lokalnych instytucji politycznych (36% w 2018 r., 5. miejsce w rankingu zaufania do instytucji publicznych i państwowych⁹⁸), wysokie rankingi lokalnych TV-programów informacyjnych w porównaniu do federalnych (drugie miejsce „Czas lokalny” (5,6) w porównaniu do piątego miejsca federalnego programu Wiesti (4,7 w rankingu wśród 100 najpopularniejszych programów

⁹⁶ Российское общество весной осенью 2018-го: тревоги и надежды. - С.59. URL: https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Rossiiskoe_obschestvo_osenyu_2018.pdf (дата обращения: 13.12.2019).

⁹⁷ Российское общество весной осенью 2018-го: тревоги и надежды. - С.44. URL: https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Rossiiskoe_obschestvo_osenyu_2018.pdf (дата обращения: 13.12.2019).

⁹⁸ Российское общество весной осенью 2018-го: тревоги и надежды. - С.20. URL: https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Rossiiskoe_obschestvo_osenyu_2018.pdf (дата обращения: 13.12.2019).

wśród Rosjan)⁹⁹), przejaw aktywizmu politycznego właśnie w rozwiązywaniu problemów wewnętrznych (wystąpienia przeciwko budowie kościoła na terenie parku w Jekaterynburgu; protesty przeciwko budowie składowiska odpadów około stacji kolejowej Szyjes w obwodzie Archangielskim). To wszystko wskazuje na zmianę priorytetów Rosjan w formułowaniu żądań wobec państwa.

Przeprowadzona analiza wykazała, że opinia publiczna Rosjan dotycząca kwestii polityki zagranicznej jest rzeczywiście zróżnicowana. Można stwierdzić, że obywatele Federacji Rosyjskiej mają wyraźne obrazy „przyjaciół” (Białoruś) i „wrogów” (USA, Wielka Brytania), oraz wyobrażenia geopolityczne na temat roli i miejsca Federacji Rosyjskiej na świecie. Jednakże podczas opracowywania taktycznych i strategicznych kierunków polityki zagranicznej opinie Rosjan podążają za retoryką nadawaną przez elity polityczne za pośrednictwem mediów. Obywatele nie radzą sobie z ilością informacji i szybkością zachodzących procesów, co wymaga stałej refleksji i włączenia się. W opinii publicznej Rosjan istnieją paradoksalne wyobrażenia, na przykład Chiny są głównym partnerem strategicznym i jednocześnie krajem, który może przeciwstawić się Rosji w czasie wojny. Rosjanie mają nadmierne zmęczenie informacyjne, zwłaszcza z powodu kwestii ukraińskiej, ludność rosyjska dąży do dezaktualizacji istniejących zagrożeń zewnętrznych. Na pierwsze miejsce wychodzi pragnienie nie tylko postrzegania swojego kraju jako supermocarstwa, ale posiadania rozwiniętej nowoczesnej gospodarki, aby zapewnić wysoki poziom dobrobytu obywateli.

⁹⁹ Телевидение. Регион: Россия (города 100 тыс.+). Неделя: 09/12/2019 - 15/12/2019. Отчет: 100 наиболее популярных программ среди россиян в возрасте старше 4 лет. URL: <https://mediascope.net/data/> (дата обращения: 22.12.2019).

Pavel Fomichev
Irina Novikova

Formowanie i ewolucja systemu politycznego współczesnej Rosji

Artykuł zawiera krótki przegląd historii stawania się i ewolucji systemu politycznego Rosji, głównych problematycznych kwestii jego funkcjonowania na obecnym etapie.

Głównym celem jest analiza najważniejszych cech i charakterystyk systemu politycznego Rosji oraz jego rozwoju - od założeń kształtowania nowej rosyjskiej państwowości, rozpoczynając od ostatnich lat istnienia ZSRR, do współczesności.

W analizie zostały zdefiniowane główne etapy rozwoju politycznego Rosji w latach 90 (przed przyjęciem Konstytucji z 1993 r. i po jej przyjęciu) oraz w XXI wieku, kiedy procesy polityczne zachodziły w różnych kierunkach. W badaniach opieraliśmy się na historyczno-problemowym podejściu do badania tego zagadnienia.

Szczególną uwagę zwrócono na historię procesów politycznych, które doprowadziły do przyjęcia Konstytucji z 1993 r., na analizę obowiązującej Konstytucji jako podstawy systemu politycznego współczesnej Rosji, na cechy systemu podziału władzy i poszczególnych gałęzi władzy ze specjalnym uwzględnieniem instytucji Prezydenta Federacji Rosyjskiej, na strukturę terytorialno-federalną państwa, formę rządu, na system partyjny i wyborczy.

Zbadane zostały etapy ewolucji systemu politycznego kraju w XXI wieku, problemy i zadania jego modernizacji.

Procesy, których rozwój w wielu sprawach doprowadził do ukształtowania się współczesnego oblicza Rosji, zostały uruchomione ponad trzydzieści lat temu, kiedy potrzebę od dawna dojrzewających przemian zaczęto realizować kompleksowo reformami politycznymi, dokonanymi w ramach Pierestrojki.

Wygłoszona przez Michaiła Gorbaczowa polityka głośności i „nowego myślenia dla naszego kraju i całego świata” zaznaczyła potrzebę istotnych przemian w sferze politycznego zarządzania krajem.

Reforma konstytucyjna wystartowała na XIX Wszechzwiązkowej Konferencji Partyjnej latem 1988 roku. Zapis o konieczności wprowadzenia zmian i uzupełnień do Konstytucji ZSRR został włączony do dwóch rezolucji: „O demokratyzacji społeczeństwa radzieckiego i reformie systemu politycznego” oraz „O pilnych środkach praktycznej realizacji reformy systemu politycznego kraju”. W dniu 29 listopada 1988 r., podczas nadzwyczajnej XII sesji Rady Najwyższej ZSRR, 11-tej kadencji przyjęto dwie ustawy: „O zmianach i uzupełnieniach do Konstytucji (Ustawy Zasadniczej) ZSRR” oraz „O wyborach delegatów ludowych ZSRR”.

Najwyższą władzą został Zjazd Deputowanych Ludowych (ZDL) – liczący 2250 deputowanych, którzy spośród swoich członków wybierali Radę Najwyższą (RN), złożoną z 544 osób. RN ZSRR były stałym organem ustawodawczym, kierowniczym i kontrolnym władzy państwowej. Konstytucja także uwzględniała rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej od sędziowskiej poprzez ustanowienie nowego organu - Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego (KNK). Wybierany przez zjazd, KNK w swoich działaniach polegał wyłącznie na Konstytucji. Jego zadaniem było nadzorowanie ustawodawstwa związkowego i republikańskiego pod kątem jego zgodności z Ustawą Zasadniczą. KNK nie nadzorował jednak aktów przyjętych przez ZDL ZSRR i nie mógł ich anulować, nawet gdyby były one sprzeczne z Konstytucją i ustawami ZSRR. Mógł tylko stwierdzić tę sprzeczność.

W wyniku tych i szeregu późniejszych zmian odbywało się stopniowe przejście władzy z partii do Sowietów, z Komitetu Centralnego KPZR do Rady Najwyższej ZSRR. Ponadto zgodnie z decyzjami II SDL ZSRR, który się odbył w grudniu 1989 r., nowe instytucje polityczne mogły powstawać w republikach związkowych.

Równoległe z procesami demokratyzacji pogarszały się warunki gospodarcze i narastała ogólna nierównowaga w systemie zarządzania krajem, który był skostniały od dziesięcioleci- i rozchwiany stosunkowo odważnymi reformami oraz innowacjami. Postawiono zasadnicze zadanie wzmocnienia i zwiększenia skuteczności władzy centralnej. Zgodnie z postanowieniami III ZDL ZSRR w marcu 1990 r. wprowadzono stanowisko Prezydenta ZSRR, ustanowiono instytucję silnej prezydentury przez udzielenie wielu prerogatyw Prezydentowi. Jednocześnie wyeliminowano normę art. 6 Konstytucji ZSRR dotyczącą wiodącej roli KPZR jako rdzenia systemu politycznego. Rada Najwyższa ZSRR utraciła funkcje kierownicze a centrum władzy wykonawczej stał się Prezydent ZSRR, którego uprawnienia następnie były powiększane.

Wydaje się, że wiele problemów radzieckiego systemu rządzenia krajem, w tym brak podziału władzy, gdy centrum systemu politycznego stanowiły Rady (z Radą Najwyższą ZSRR na czele), łączące funkcje ustawodawcze, kierownicze i kontrolne, zostały uzupełnione podczas reform o cechy, które wprowadziły do odnawiającego się systemu nowe sprzeczności. Przy ogólnym kursie ku demokratyzacji w pełni uzasadniona pojawiała się potrzeba skutecznej i silnej władzy prezydenckiej. Z podobną sytuacją musiała spotkać się również Rosja już w pierwszych latach po rozpadzie ZSRR.

Podstawy do formowania nowej rosyjskiej państwowości zostały założone w latach 1990-1991, jeszcze podczas istnienia ZSRR. Na 1. Zjeździe Deputowanych Ludowych RFSRR, który odbył się w maju - czerwcu 1990 r., Borys Jelcyn został wybrany przewodniczącym Rady Najwyższej RFSRR, a 12 czerwca 1990 r. przyjęto Deklarację o suwerenności państwowej RFSRR „w ramach odnowionego Związku SRR”. 24 października 1990 r. Rada Najwyższa RFSRR przyjęła ustawę, która dawała rosyjskim organom władzy prawo do zawieszenia działania aktów związkowych w przypadku naruszenia suwerenności Rosji. Rozpoczęto prace nad zmianą Konstytucji RFSRR - podstawowego dokumentu, z którym Rosja miała żyć przez kolejne trzy lata. Dalsze trendy odśrodkowe, nabierające tempa w Związku Radzieckim, przebiegały równoległe z tak zwanym procesem Nowogarewskim wiosną - latem 1991 r. - próbą M. Gorbaczowa podpisania nowego Traktatu Związkowego. Pierwsze wybory prezydenta Federacji Rosyjskiej, które odbyły się 12 czerwca 1991 r., jeszcze bardziej izolowały RFSRR od związkowego centrum. Wydarzenia z sierpnia - grudnia 1991 r., które ostatecznie doprowadziły do rozpadu ZSRR, wyznaczyły nową rzeczywistość geopolityczną i postawiły przed przywódcami niepodległej Rosji szereg zadań mających na celu stworzenie własnego systemu politycznego.

Ten okres od końca 1991 r. do jesieni 1993 r. można uznać za okres przejściowy od radzieckiego do współczesnego rosyjskiego systemu politycznego.

Głównym zadaniem pod koniec 1991 r. było przeprowadzenie fundamentalnych przemian gospodarczych. „Po rozpadzie ZSRR B. Jelcyn i pierwsi reformatorzy otrzymali zbankrutowaną gospodarkę, która znalazła się w impasie kryzysu systemowego ... Jelcyn rozumiał, że trzeba działać niezwłocznie: bowiem pojawiła się perspektywa głodu”.¹ W takich okolicznościach postanowiono odroczyć wdrożenie reformy politycznej i konstytucyjnej a skoncentrować się na głębokich przemianach gospodarczych. V Zjazd Deputowanych Ludowych RFSRR przyjął rezolucję „O zabezpieczeniu prawnym reform gospodarczych”, czyniąc bezprecedensowy krok. Deputowani

¹ *Эпоха Ельцина. Очерки политической истории*, М., 2001, с. 191.

obdzielili Jelcyna specjalnymi uprawnieniami do wydawania dekretów prezydenckich na okres 1 roku - do 1 grudnia 1992 r., kiedy planowano zakończyć podstawowe działania w celu stworzenia w Rosji podstaw gospodarki rynkowej. Dekrety prezydenckie automatycznie wchodziły w życie tydzień po ogłoszeniu, jeżeli w tym okresie nie zostały zaskarżone przez Radę Najwyższą. Jednocześnie Jelcyn uzyskiwał prawo do zawieszenia innych aktów ustawodawczych utrudniających, jego zdaniem, wdrożenie reform. W rękach Prezydenta – głowy władzy wykonawczej – skoncentrowano w ten sposób szerokie uprawnienia ustawodawcze.

Współcześni i uczestnicy tych wydarzeń mówią o pierwszych reformach gospodarki, które rozpoczęły się od liberalizacji cen 2 stycznia 1992 r.: „Nie była to planowana operacja chirurgiczna, ale reanimacja gospodarki w ekstremalnych warunkach”.² Ciężkie konsekwencje pierwszych posunięć polityki „terapii szokowej”, której ideologiem był Jegor Gajdar, działający w tym czasie na stanowisku Ministra Gospodarki i Finansów w rządzie, nie doprowadziły do poprawy życia, czego oczekiwano w drugiej połowie 1992 r. Zdezorganizowały i rozczarowały zarówno znaczną część ludności, jak i znaczną część deputowanych ZDL i Rady Najwyższej, którzy w poprzednim okresie udzielały Jelcynowi prawie bezwarunkowego wsparcia.

Jelcyn po raz pierwszy spotkał się z poważną krytyką aktualnego kursu ekonomicznego na VI Zjeździe Deputowanych Ludowych w kwietniu 1992 r. Prezydent dokonał szeregu ustępstw w sprawach personalnych, ponieważ w tym momencie wierzył w możliwość nawiązania konstruktywnego dialogu.³

Jednocześnie 10 kwietnia ratyfikowano Traktat Federacyjny, który został włączony jako integralna część do obowiązującej Konstytucji RFSRR. Co więcej, właśnie wtedy zarysowały się kontury przyszłych konfliktów między Zjazdem Deputowanych Ludowych i Radą Najwyższą z jednej strony a ekipą Jelcyna z drugiej w sprawach przyszłej transformacji politycznej. W maju rozpoczęto dyskusję na temat przyjęcia nowej Konstytucji, której potrzebę stworzenia coraz bardziej domagali się i doceniali zwolennicy prezydenta. Ponadto zwracano szczególną uwagę na kwestię miejsca Rad w przyszłym systemie politycznym kraju.

14 maja 1992 r., podczas przemówień na kongresie Rosyjskiego Ruchu Reform Demokratycznych (RRRD), szereg zwolenników Gajdara oskarżyło Radę Najwyższą i Rady lokalne o hamowanie przemian. Co więcej, aktualna sytuacja polityczna została określona jako „dwuwładztwo”.⁴

² *Tamże*, c. 193.

³ *Tamże*, c. 200.

⁴ Пихоя Р.Г., Журавлев С.В., Соколов А.К. *История современной России: Десятилетие либеральных реформ 1991 – 1999 гг.*, М., 2011, с. 86.

Jak już zauważyliśmy, źródło problemu dwuwładztwa wywodziło się z poprzedniego radzieckiego okresu rozwoju politycznego kraju. Obydwa organy władzy miały zarówno uprawnienia wykonawcze, jak i ustawodawcze. Obowiązująca Konstytucja nadal zachowywała zwierzchnictwo władzy Sowieckiej, w stosunku do której nie działała zasada podziału władzy, co było sprzeczne z wieloma nowymi aktami ustawodawczymi, przede wszystkim z ustawą o Prezydencie RSFSR przyjętą przez Radę Najwyższą RSFSR w maju 1991 r. i nadającą głowie państwa szerokie uprawnienia. Sytuację pogorszało nadane Prezydentowi przez Radę Najwyższą prawo do wydawania dekretów, które uzyskiwały moc prawną. Do tego w ustawie o Prezydencie RSFSR system Rad zajmował jedno z centralnych miejsc, co wynikało z politycznego momentu przyjęcia ustawy, ponieważ Jelcyń od 1990 r. aż do objęcia stanowiska Prezydenta Rosji w lipcu 1991 r. przewodniczył właśnie Radzie Najwyższej.

Przejawy przyszłej konfrontacji między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej już w 1992 roku były oczywiste. Podejmowane przez administrację prezydencką próby ustanowienia aparatu przedstawicieli prezydenta w regionach spowodowały odwetową postawę Rady Najwyższej wyłączającą podległość lokalnych władz tym przedstawicielom. Ekipa prezydencka również nie uzyskała wotum nieufności wobec Rusłana Chasbulatowa, który stał na czele Rady Najwyższej. Ta inicjatywa zjednoczyła tylko deputowanych wokół niego. Ponadto dalsze zaostrzenie problemów gospodarczych doprowadziło do zajęcia lewicowych poglądów przez członków Rady Najwyższej, a prezydent miał coraz mniej sposobów skutecznego oddziaływania na nią. Przywódcy przeciwstawiających się stron nie mogli pogodzić się z myślą o podziale władzy, o konieczności rozdzielenia uprawnień w cywilizowany sposób. Przed rozpoczęciem VII Zjazdu Rosji Jelcyń wypowiedział charakterystyczne słowa, w grudniu 1992 r.: „Zjazd będzie walką. On nie da. Jestem przekonany, że zjazd nie jest potrzebny. W razie potrzeby zademonstruję siłę prezydenta”.⁵ Rzeczywiście wydarzenia wokół posiedzeń siódmego zjazdu były bardzo dramatyczne, jeśli chodzi o rozpalenie się namiętności i próby „przejęcia” maksymalnej władzy przez wszystkie strony. Polityka ustępstw Jelcyna, która nie doprowadziła do ustabilizowania sytuacji, w tym dymisja ideologa tak trudnych reform liberalnych Jegora Gajdara, pełniącego od czerwca 1992 roku obowiązki premiera i zastąpionego na Wiktora Czernomyrdina, człowieka o bardziej umiarkowanych poglądach, mającego solidne praktyczne doświadczenie gospodarcze, którego kandydatura zadowoliła Zjazd. Ta polityka nastawiała stronę prezydencką na bardziej zdecydowane działania. Szczególnie groźne były częściowo udane próby

⁵ Cyt. za: *Эпоха Ельцина. Очерки политической истории*, М., 2001, с. 244.

Zjazdu Deputowanych Ludowych dokonania głębokich zmian w Konstytucji, mających na celu zmniejszenie władzy prezydenckiej wraz z ich przekazaniem do Zjazdu oraz Rady Najwyższej.

Tak więc dla prezydenckiej ekipy kwestia nowej Konstytucji nie polegała jedynie na zbudowaniu zaktualizowanego systemu politycznego, ale na utrzymaniu władzy, ustabilizowaniu sytuacji społecznej, zachowaniu pozycji państwa oraz zapewnienia Rosji postępu na drodze demokratycznych przemian.

Należy zauważyć, że istniejąca Konstytucja RFSRR z 1978 r. nie tylko stwarzała ciągle zagrożenia dla władzy wykonawczej, przebiegu reform i blokowania prób cofnięcia się do przeszłości, ale była również niezwykle nieskutecznym narzędziem dla systemu zarządzania politycznego w całym kraju. Według różnych szacunków, od 1990 do 1992 roku wprowadzono do niej od 300 do 400 poprawek.⁶

Od 1992 r. szczególną rolę w systemie politycznym Rosji zaczyna grać Trybunał Konstytucyjny, utworzony wkrótce po wyborach Prezydenta Rosji w lipcu 1991 r. Pod wpływem stanowiska jego przewodniczącego W. Zorkina VII Zjazd przyjął rezolucję „O stabilizacji ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej”, która była kompromisem dla obu ośrodków władzy. Rezolucja ta zakładała wprowadzenie do programu kolejnego Zjazdu Deputowanych Ludowych zagadnienia nowej Konstytucji, a następnie doprowadzenie do powszechnego referendum w tej sprawie wraz z zawieszeniem poprawek ograniczających uprawnienia Prezydenta i przedłużeniem jego dodatkowych uprawnień, których ważność wygasła w grudniu 1992 r., aż do następnego VIII Zjazdu.

Intensywność konfrontacji w tym czasie była jednak tak duża, że strony faktycznie nie przestrzegały umów stanowiących podstawę wspomnianej uchwały. W tych warunkach w dniu 25 kwietnia 1993 r. odbyło się referendum, odnośnie którego obydwa organy władzy – ustawodawczej i wykonawczej – miały własne oczekiwania. Postawiono cztery pytania: o zaufaniu do prezydenta Federacji Rosyjskiej, o zaufaniu do jego polityki, o potrzebie przedterminowych wyborów prezydenckich, o potrzebie przedterminowych wyborów deputowanych. Wyniki powszechnego głosowania faktycznie utrzymały status quo, potwierdzając zaufanie ludności do prezydenta i jego polityki. Większość (50,5% głosujących) opowiedziała się również przeciw przedterminowym wyborom prezydenta, ale za przedterminowymi wyborami deputowanych (67,2% tych, którzy wzięli udział w referendum, ale dla ich przeprowadzenia łączna liczba głosów nie była wystarczająca, biorąc pod uwagę frekwencję). Jednocześnie sondaże opinii publicznej wykazały,

⁶ Пихоя Р.Г. и др. *Ук. соч.*, с. 88.

że w referendum obywatele często głosowali na Jelcyna jako „mniejsze zło” w porównaniu z parlamentem, który tracił dawny autorytet i był postrzegany jako „zbiegowisko gadułów”.⁷

Zatem ani VIII Zjazd, ani referendum nie przybliżyły rozwiązania kryzysu. Nie było żadnego ruchu w kierunku przygotowania i przyjęcia nowej konstytucji. Oceniając wyniki referendum jako swoje zwycięstwo, Jelcyn oznajmił, że będzie dążył do jak najszybszego przyjęcia nowej konstytucji. Projekt ustawy zasadniczej, opublikowany 30 kwietnia 1993 r., przewidywał przekształcenie Rosji w republikę prezydencką. Według asystenta Rutskoja A. Fiedotowa, po przeczytaniu „prezydenckiego” projektu Rutskoj powiedział: „Wszystko jest jasne. Ustawa zasadnicza stworzona jest pod monarchę, który będzie miał większą władzę niż ostatni rosyjski cesarz”.⁸

Praca Konferencji Konstytucyjnej, pośpiesznie zwołanej przez Prezydenta w celu sfinalizowania projektu Ustawy Zasadniczej, z uwzględnieniem poglądów Komisji Konstytucyjnej Rady Najwyższej ZSRR, została faktycznie zablokowana przez tę ostatnią. Jednocześnie w trakcie prac Konferencji Konstytucyjnej ostro ujawnił się inny problem - relacje między centrum a regionami. Dyskusja na temat nowej struktury państwowo-terytorialnej podsyłała tendencje odśrodkowe, które rozpoczęły się jesienią 1991 r. Napięcie nasilił problem nierównego statusu różnych podmiotów federacji: autonomicznych republik i obwodów. Szereg regionów opowiedziało się za podniesieniem ich statusu. Rada Regionalna Jekaterynburga, przy wsparciu gubernatora E. Rossela, postanowiła utworzyć Republikę Uralską. Władze Irkucka i Krasnojarska omawiały kwestię połączenia swoich terytoriów w celu utworzenia Republiki Syberyjskiej. W obwodzie Rostowskim żądano przywrócenia na Donie kozackiej narodowo-państwowej autonomii.

W tych warunkach, biorąc pod uwagę stały wzrost konfrontacji z Radą Najwyższą, nasilające tendencje odśrodkowe i zdając sobie sprawę z ryzyka przejścia części struktur siłowych, które różniły się pewnym konserwatyzmem i sympatyzowały z Radą Najwyższą, na stronę parlamentu, uznając, że niemożliwe jest dalsze odraczanie decyzji o przyjęciu nowej Konstytucji, Jelcyn faktycznie był skłonny do siłowego rozwiązania kryzysu. Dekret nr 1400 „O stopniowej reformie konstytucyjnej w Federacji Rosyjskiej” podpisany 21 września 1993 r. rozwiązywał parlament, zawieszał uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego, Komisji Konstytucyjnej Rady Najwyższej, a Konferencja Konstytucyjna miała opracować ostateczny projekt Konstytucji do grudnia 1993 r. Ściśle mówiąc, dekret miał charakter niekonstytucyjny, kolejne wydarzenia przeniosły konfrontację między ośrodkami władzy i ich

⁷ *Tamże*, s. 111.

⁸ Cyt. za: Пихоя Р.Г. и др. *Ук. соч.*, s. 111.

zwolennikami w fazę „gorącą”, charakteryzującą się w istocie pewnymi elementami wojny domowej.

Wydarzenia, które nastąpiły potem – siłowe rozwiązanie kryzysu, rozpuśdzenie Rady Najwyższej, przyjęcie nowej konstytucji przez referendum w dniu 12 grudnia 1993 r., w istocie stało się kluczową stroną współczesnej historii Rosji, ostatecznie demontując wszystkie elementy poprzedniego systemu politycznego.

Analizując cechy obecnego systemu politycznego Rosji, będziemy przede wszystkim polegać na Ustawie Zasadniczej, zgodnie z którą kraj ten żyje od ponad ćwierć wieku. Pomimo przyjęcia szeregu federalnych ustaw konstytucyjnych i szeregu poprawek konstytucyjnych w kolejnych latach, to Konstytucja z 1993 r. ustanowiła podstawowe zasady funkcjonowania systemu politycznego Rosji, których ewolucja nadal pozostaje w obszarze konstytucyjnym.

Konstytucja z 1993 r.

Przyjęcie Konstytucji w 1993 r. było aktem o wielkim znaczeniu historycznym. Po raz pierwszy w historii kraju pojawiła się prawdziwie demokratyczna Ustawa Zasadnicza. Ogłoszono najważniejsze prawa obywatelskie, polityczne i społeczne obywateli. Człowiek, jego prawa i wolności zgodnie z art. 2 Konstytucji są najwyższą wartością. Zrobiono fundamentalny krok w kierunku tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Rosja została ogłoszona suwerennym, prawnym, demokratycznym i socjalnym państwem, w którym jedynym nosicielem suwerenności jest jej wielonarodowościowy naród. Rosja, zgodnie z Konstytucją, jest świeckim i federacyjnym państwem z republikańską formą rządu.

Konstytucja składa się z preambuły, dwóch części, dziewięciu rozdziałów i 137 artykułów. Poprawki do rozdziałów 3–8 (z wyjątkiem art. 65) są przyjmowane w sposób przewidziany do przyjęcia federalnej ustawy konstytucyjnej i wymagają zatwierdzenia 2/3 głosów deputowanych Dumy Państwowej, 3/4 głosów członków Rady Federacji i co najmniej 2/3 organów ustawodawczych podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej, po czym Rada Federacji przesyła ustawę o zmianie Konstytucji do podpisu Prezydentowi Federacji Rosyjskiej.

W artykule 65, który wymienia podmioty federacji, wprowadza się zmiany w sposób uproszczony.

Zmiana rozdziałów: 1 (Podstawy ustroju konstytucyjnego), 2 (Prawa i wolności człowieka i obywatela), 9 (Poprawki do konstytucji i rewizja konstytucji) zakłada przyjęcie nowej konstytucji wraz z zwołaniem Zgromadzenia Konstytucyjnego i poddanie tej kwestii pod powszechne głosowanie.

Rozdziały 3-8 Konstytucji poświęcone są strukturze państwowo-terytorialnej, systemowi organów władzy państwowej i jednostkom samorządu terytorialnego.

Forma układu państwowo-terytorialnego

Rosja jest krajem wielonarodowym. Zostało to wzięte pod uwagę przy tworzeniu niektórych podmiotów Federacji Rosyjskiej - części składowych Federacji, zwłaszcza tych, w których dana grupa etniczna mieszka w sposób zwarty. Jednakże nawet w większości tych podmiotów tytułowy naród (ethnos), który nadał nazwę podmiotowi Federacji Rosyjskiej (na przykład Republika Udmurcji, Chanty-Mansyjski Okręg Autonomiczny - Jugra itp.), nie stanowi absolutnej większości ludności. W każdym podmiocie Federacji Rosyjskiej mieszkają znaczące grupy przedstawicieli innych narodów, głównie Rosjan. Forma układu państwowo-terytorialnej kształtuje się zatem na podstawie kompleksowego podejścia terytorialnego, a nie tylko atrybutu narodowo-terytorialnego. Początkowo, zgodnie z konstytucją z 1993 r., Rosja składała się z 89 podmiotów federacji. Po zjednoczeniu szeregu sąsiednich, ściśle powiązanych gospodarczo podmiotów w latach 2003–2008 ich liczba została zmniejszona do 83. Proces ten miał na celu optymalizację procesów zarządzania politycznego w oparciu o celowość ekonomiczną. Przede wszystkim dotknęło to podmiotów „złożonych” – krajów i obwodów z należącymi do ich składu okręgami autonomicznymi. 6 na 10 okręgów autonomicznych przestało istnieć, a trzy obwody zmieniły nazwę na kraje. Po wejściu Krymu do Federacji Rosyjskiej w 2014 r. pojawiły się dwa nowe podmioty Federacji Rosyjskiej - Republika Krymu i miasto o znaczeniu federalnym Sewastopol. Obecnie w Federacji Rosyjskiej jest 85 podmiotów: 22 republiki, 9 krajów, 46 obwodów, 3 miasta o znaczeniu federalnym, 1 obwód autonomiczny, 4 autonomiczne okręgi.

W przeciwieństwie do ZSRR, utworzonego 30 grudnia 1922 r. na podstawie Traktatu o stworzeniu ZSRR, nowoczesna Federacja Rosyjska miała w istocie *charakter konstytucyjny*. Nowy federalizm, którego normatywną podstawą po rozpadzie ZSRR był Traktat Federacyjny z 1992 r., a następnie poprawki do Konstytucji z 1978 r., w których przedmioty kompetencji zostały po raz pierwszy zróżnicowane między federacją a różnymi typami jej podmiotów, znalazły swoje obecne cechy w Konstytucji z 1993 r., która zapisała jego *kooperacyjny* charakter. Istotą *federalizmu kooperacyjnego* jest rozwój relacji *koordynacyjnych* i *współpracy* między federacją i jej podmiotami, dla czego tworzone są odpowiednie warunki prawne i instytucjonalne. Główną cechą modelu kooperacyjnego jest obecność znacznej sfery *wspólnej kompetencji* federacji i jej podmiotów, a także powszechne stosowanie *procedur*

pojednawczych i negocjacyjnych w rozwiązywaniu sporów między różnymi szczeblami władzy.

Zasadniczo ważne było połączenie tradycji silnej władzy centralnej z wielkim praktycznym doświadczeniem wielowiekowego wspólnego zamieszkiwania na jednej ziemi różnych narodowości i kultur.⁹

Ponadto trendy odśrodkowe lat 90. doprowadziły do potrzeby „ubezpieczenia” społeczeństwa, państwa i systemu politycznego od możliwości przejawów separatyzmu i procesów prowadzących do rozpadu kraju. Właśnie dlatego konstytucyjny model federalizmu wykluczył prawo do secesji, ustanowił znaczące uprawnienia Prezydenta Federacji Rosyjskiej jako gwaranta, w tym jedności kraju. Prawo Prezydenta do odwoływania szefów regionów, zawieszania i odwoływania ich aktów i aktów organów wykonawczych pod ich przewodnictwem, a także do wykorzystywania siły do rozwiązywania konfliktów stanowi konstytucyjną „instytucję interwencji federalnej”. Wobec braku bezpośrednio określonej w Konstytucji normy dotyczącej możliwości użycia sił zbrojnych w kraju, w lipcu 1995 r. Trybunał Konstytucyjny zbadał sytuację, która zaistniała w tym czasie na Północnym Kaukazie (przede wszystkim w Republice Czeczenii) i de jure zalegalizował tak zwaną koncepcję „ukrytych uprawnień” Prezydenta, wskazując, że zgodnie z art. 80 Ustawy Zasadniczej głowa państwa jest nie tylko uprawniony, ale także zobowiązany, przestrzegając odpowiednich konstytucyjnych norm bezpośredniego działania, wykorzystać wszelkie siły i środki, aby zachować jedność terytorialną kraju.¹⁰

Najważniejsze zasady rosyjskiego federalizmu obejmują:

- *integralność państwowa*. Pojęcie to obejmuje jedność terytorium, suwerenności państwowej, przestrzeni gospodarczej, przestrzeni prawnej. Suwerenność państwa jest jedna. Tylko Federacja ją posiada. Sprzeczne postanowienia zawarte w konstytucjach niektórych republik Federacji Rosyjskiej po 2000 r. zostały zniesione decyzją Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej.
- *jedność władzy państwowej i jej systemu*. Zasada ta implikuje jedność natury władzy państwowej i tego samego typu schematy organizacji władzy państwowej.
- *równe prawa narodów i podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej*. Wyraża się w równych prawach narodów do samodzielnego określania w obszarze Federacji Rosyjskiej zasad ekonomicznych, społecznych, politycznych i duchowych ich życia, prawa do reprezentowania się w organach Federacji Rosyjskiej, tworzenia autonomii narodo-

⁹ Шахрай С.М. *О Конституции. Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований*, М., 2013, с. 94.

¹⁰ Шахрай С.М. *Неизвестная Конституция*, М., 2013, с. 30.

-kulturowych itp. Podobnie jak narody, wszystkie podmioty Federacji Rosyjskiej mają równe prawa, niezależnie od wielkości terytoriów i populacji.¹¹

- *rozgraniczenie przedmiotów kompetencji oraz uprawnień.* Określenie wyżej wymienionych przedmiotów kompetencji jest zatwierdzono w Konstytucji. Artykuły 71–72 Ustawy Zasadniczej ustanawiają przedmioty *jurysdykcji Federacji* (wyłączną kompetencję), przedmioty *wspólnej jurysdykcji*, a pozostałe (rezydualne) uprawnienia niewymienione w tych artykułach przechodzą na *jurysdykcję podmiotów* Federacji Rosyjskiej. Bez zmiany Konstytucji możliwa jest jedynie redystrybucja uprawnień odnośnie przedmiotów wspólnej jurysdykcji.
- *zwierzchnictwo prawa federalnego.* Konstytucja Federalna i ustawy federalne mają nadrzędność na całym obszarze Federacji Rosyjskiej. Oprócz tego ustawy federalne przewidują mechanizmy przymusu. Akty prawne podmiotów Federacji Rosyjskiej, a także akty jednostek municypalnych muszą być dostosowane do ustawodawstwa federalnego. Ustalono odpowiedzialność za publikację sprzecznych z nim aktów prawnych.

Podmioty Federacji Rosyjskiej posiadają własną władzę publiczną. Ma ograniczony (nie suwerenny) i hierarchicznie podporządkowany charakter. Wyraża się to we wspomnianym już *konstytucyjnym „instytucie interwencji federalnej”*, przede wszystkim w prawie Prezydenta Federacji Rosyjskiej do usunięcia z urzędu szefa podmiotu federacji z kilku powodów.

Szef podmiotu Federacji Rosyjskiej jest najwyższym organem wykonawczym podmiotu federacji. Wybierany jest na podstawie bezpośrednich, tajnych i powszechnych wyborów.¹²

¹¹ Należy zauważyć, że podmioty Federacji Rosyjskiej niekiedy znacznie różnią się wielkością terytorium (388 razy - Jakucja (Sacha) i Osetia Północna - Alania), pod względem liczby ludności (442 razy - Moskwa i dawny Ewenkijski Okręg Autonomiczny (wszedł do składu Kraju Krasnojarskiego w 2007 r.). Ponadto poziom rozwoju gospodarczego regionów jest bardzo niejednorodny. Tak więc PRB Moskwy z populacją mniejszą niż 9% populacji kraju stanowi ponad 20% PKB Rosji. Szereg najbardziej rozwiniętych gospodarczo regionów kraju jest donatorami budżetu federalnego, inne - i większość z nich - są akceptantami tego budżetu. Różnice na tym poziomie i przy tak odmiennych cechach są trudne do znalezienia w każdej innej federacji.

¹² Wybory szefów rosyjskich regionów odbywają się od 1991 roku. W 2005-2011 r. odwołano bezpośrednie wybory szefów władzy wykonawczej podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej, co wiązało się z pewnym ograniczeniem niezależności regionów w pierwszej dekadzie XXI wieku, o którym będzie mowa osobno. Wielu badaczy, w tym zachodnich, podniosło kwestię „śmierci federalizmu”: Zob. np. Taylor Brian D. *State Building in Putin's Russia*, New York, 2011, s. 148-154.

Szef podmiotu Federacji Rosyjskiej otrzymywał uprawnienia na okres pięciu lat w drodze głosowania na jednego kandydata zgłoszonego przez Prezydenta Rosji. Kandydatów przedstawiał prezydentowi jego upoważniony przedstawiciel w okręgu federalnym lub partia, która wygrała wybory do organu ustawodawczego organu Federacji Rosyjskiej.

Każdy podmiot federacji ma własny organ ustawodawczy. W przeważającej większości podmiotów federacji jest to jednoizbowy, ale w kilku regionach działają dwuizbowe parlamenty. Wybory deputowanych w większości jednostek Federacji Rosyjskiej odbywają się na zasadzie mieszanej: co najmniej połowa deputowanych wybierana jest na podstawie list partyjnych, reszta – w jednomandatowych lub wielomandatowych okręgach wyborczych. W kilku republikach deputowani wybierani są w systemie proporcjonalnym, a w Moskwie – większościowym. Bariera ustawiona dla list kandydujących nie może przekraczać 5%.

Podmioty Federacji Rosyjskiej niezależnie ustalają podział swojego terytorium, wydają ustawy dotyczące kwestii samorządu lokalnego, które nie powinny być sprzeczne z przepisami federalnymi regulującymi te kwestie. Podmioty Federacji Rosyjskiej niezależnie przyjmują swoje *ustawy zasadnicze* (konstytucje republik w Federacji Rosyjskiej, statuty innych podmiotów Federacji Rosyjskiej), tworzą własne organy władzy publicznej. Podmioty Federacji Rosyjskiej mają prawo do *własnej regulacji prawnej*, której normy nie mogą być sprzeczne z ustawodawstwem federalnym i są częścią zunifikowanego systemu prawa Federacji Rosyjskiej.

Podmioty Federacji Rosyjskiej są zaangażowane w rozwiązywanie problemów federalnych. W tym poprzez działania ich przedstawicieli w Radzie Federacji i stałe misje w centrum federalnym.

Podmioty Federacji Rosyjskiej mają prawo do zawierania umów wewnątrz federalnych, a także uczestniczyć w międzynarodowych stosunkach i kontaktach gospodarczych z zagranicą. Nie mogą one jednak zawierać umów o charakterze politycznym między sobą i innymi państwami ani tworzyć federacji wewnętrznych.

W dziedzinie stosunków federacyjnych szef podmiotu Federacji Rosyjskiej mianuje jednego przedstawiciela do wyższej izby parlamentu federalnego - Rady Federacji, przedstawicieli przy Prezydencie i Rządzie Federacji Rosyjskiej, a czasem do innych podmiotów federacji (za obopólną zgodą). Drugi przedstawiciel podmiotu Federacji Rosyjskiej jest wysyłany do Rady Federacji przez regionalny organ ustawodawczy.

Przed przyjęciem w 2010 r. Ustawy federalnej „O ogólnych zasadach organizacji organów ustawodawczych (przedstawicielskich) i wykonawczych władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej” w republikach Federacji Rosyjskiej stanowisko szefa władzy wykonawczej można było nazywać „prezydentem”. Jednak wraz z przyjęciem tej ustawy nadano inne tytuły stanowisk szefom podmiotów federacji (wraz z ustanowieniem okresu przejściowego na zmianę nazwy).

Organizacja władzy państwowej w Federacji Rosyjskiej (forma rządu)

Organizację i działalność władz państwowych Federacji Rosyjskiej determinuje szereg czynników początkowych: narodowy charakter władzy państwowej, zasada jedności władzy państwowej i jej trójpodział: na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, scentralizowana federacyjna struktura państwa.

Opis formy rządu jest jedną z dyskusyjnych kwestii. Z prawego punktu widzenia Federacja Rosyjska jest republiką prezydencko - parlamentarną, ale szereg badaczy uważa Rosję za republikę prezydencką¹³ lub „superprezydencką”¹⁴. Według jednego z autorów rosyjskiej konstytucji Siergieja Szachraia, w Ustawie Zasadniczej założony jest „model republiki prezydencko - parlamentarnej z „nieklasycznym” podziałem władzy”.¹⁵ Z kolei zachodni badacze mówią o „braku równowagi między władzą ustawodawczą i wykonawczą”¹⁶, o „prawdziwie dominującej”¹⁷ władzy prezydenckiej.

Swego czasu eksperci komisji weneckiej nie widzieli w rosyjskiej Konstytucji jakiegokolwiek utrwalenia modelu osobistej dyktatury i reżimu autorytarnego. Zauważyli również, że teoria podziału władzy ewoluuje, a stopień „ścisłości” trzech organów władzy w każdym kraju jest indywidualny, odzwierciedlając specyficzne cechy narodowe i tradycje konstytucyjne.¹⁸

Szczególne miejsce w zasadzie „nieklasycznego” podziału władzy zajmuje instytucja prezydenta. W kwestii miejsca Prezydenta Federacji Rosyjskiej istnieją trzy różne podejścia: 1) Prezydent nie jest objęty żadną z trzech tradycyjnych gałęzi władzy państwowej i zajmuje szczególną pozycję jako głowa państwa; 2) Prezydent należy do organu władzy wykonawczej; 3) W Rosji (i niektórych innych krajach o prezydencko-parlamentarnej formie rządu) istnieje specjalna władza prezydencka.¹⁹ Chociaż większość uprawnień prezydenckich odnosi się do władzy wykonawczej, w rzeczywistości znajduje się on jakby nad wszystkimi organami władzy.

Zajmując pozycję najwyższego arbitra, zapewnia on skoordynowane funk-

¹³ Zob. także: Чиркин В.Е.. *Сравнительное государственное устройство. Учебное пособие*, М., 2014, с. 231.

¹⁴ Zob. także: Моисеев С.В. *Искушение суперпрезидентской системой // Pro et Contra*. 1998. Т. 3. № 3. С. 74–86.

¹⁵ Шахрай С.М. *О Конституции. Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований*, М., 2013, с. 132.

¹⁶ Sakwa R. *Russian Politics and Society. Fourth edition*, London – New York, 2008, р. 66 – 67.

¹⁷ *Ibid*, р. 105.

¹⁸ Шахрай С.М. *О Конституции. Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований*, М., 2013, с. 132 – 133.

¹⁹ Чиркин В.Е. *Ук. соч.*, с. 236.

cjonowanie i interakcję władz państwowych (część 2 art. 80 Konstytucji).

W oparciu o to podejście sformułowano odpowiednie normy i zasady konstytucyjnego modelu władzy prezydenckiej, które według S. Szachraja można wyrazić następującymi słowami: „Prezydent jest spokojny, gdy w kraju wszystko jest w porządku, i jest w stanie działać aktywnie, a czasem nawet ciężko, jeśli pojawią się poważne problemy i konflikty”.²⁰

Naszym zdaniem błędem byłoby jednak niedocenianie stale wdrażanych uprawnień prezydenckich w zakresie zarządzania polityką wewnętrzną i zagraniczną kraju.

W mechanizmie władzy państwowej prezydent zajmuje centralne miejsce. W systemie wyższych organów władzy państwowej pełni funkcje specjalne, których inne organy nie mogą pełnić.

Wśród nich: Prezydent reprezentuje państwo rosyjskie w kraju i w stosunkach międzynarodowych; jest *gwarantem Konstytucji Federacji Rosyjskiej*; jest *gwarantem praw i wolności człowieka i obywatela*; podejmuje środki w celu ochrony suwerenności Federacji Rosyjskiej; określa *główne kierunki polityki wewnętrznej i zagranicznej*.

W stosunkach ze Zgromadzeniem Federalnym Federacji Rosyjskiej (władza ustawodawcza) Prezydent ma prawo inicjatywy ustawodawczej we wszystkich kwestiach, podczas gdy inne podmioty mogą być w tym ograniczone (na przykład w kwestii poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej). Prezydent jest niezbędnym uczestnikiem procesu legislacyjnego - bez podpisania przez niego ustaw nie można zakończyć działalności legislacyjnej. Prezydent ma prawo weta w sprawie ustaw zatwierdzonych przez Zgromadzenie Federalne, co ma charakter zawieszający i może zostać odrzucone przez kwalifikowaną większość parlamentarzystów. Prawo to było najczęściej stosowane w latach 1994–1999, kiedy w Dumie Państwowej nie powstała większość proprezydencka. Obecnie prezydent bardzo rzadko stosuje prawo weta.

Prezydent zwraca się do Zgromadzenia Federalnego z corocznym orędziem, w którym analizuje wyniki minionego roku, określają główne kierunki polityki wewnętrznej i zagranicznej na nowy okres oraz wyznaczają konkretne zadania. Takie przemówienia można w dużej mierze uznać za odezwy Prezydenta do całego kraju.

W szczególnych przypadkach Prezydent ma prawo rozwiązać Dumę Państwową.

W stosunkach z władzą wykonawczą Prezydent ma szerokie uprawnienia. W porozumieniu z Dumą Państwową Prezydent mianuje Przewodniczące-

²⁰ Шахрай С.М. *О Конституции. Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований*, М., 2013, с. 138.

go Rządu Federacji Rosyjskiej, a następnie jego członków (wiceprzewodniczących, ministrów - na wniosek Przewodniczącego Rządu zatwierdzonego przez Dumę Państwową). Strukturę Rządu (po konsultacji z mianowanym premierem) określa również Prezydent. Ministrowie „siłowi” (obrony; spraw wewnętrznych; do spraw obrony cywilnej, sytuacji nadzwyczajnych i reagowania na klęski żywiołowe), a także minister spraw zagranicznych, szefowie innych resortów (Federalnej Służby Bezpieczeństwa, Służby Wywiadu itp.) podlegają bezpośrednio Prezydentowi. Prezydent jest najwyższym naczelnym dowódcą sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej.

Prezydent ma prawo w dowolnym momencie odwołać Przewodniczącego Rządu Federacji Rosyjskiej, jego zastępców, ministrów (prawo to było najczęściej wykorzystywane w latach 1998–1999 w warunkach zaostrego kryzysu gospodarczego i finansowego - Prezydent sześć razy zmienił Przewodniczącego Rządu). Prezydent ma prawo przewodniczyć posiedzeniom Rządu.

To właśnie na wniosek Prezydenta Zgromadzenie Federalne zatwierdza przywódców, a w niektórych przypadkach podstawowy skład szeregu organów i organizacji państwowych, które nie należą do żadnego z organów władzy: Banku Centralnego, Izby Obrachunkowej, Prokuratury Generalnej Federacji Rosyjskiej.

Przy Prezydencie powstaje szereg struktur państwowych. Najważniejszym z nich jest Administracja Prezydenta Federacji Rosyjskiej, która zapewnia jej działania i monitoruje realizację jej decyzji. Wspecjalizowanymi organami doradczymi są Rada Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej i Rada Państwowa, składająca się z wyższych urzędników państwowych i zwoływana przez Prezydenta w celu omówienia odpowiednich zadań.

W stosunkach z sądownictwem uprawnienia Prezydenta są ograniczone. Wskazuje on kandydatury do Rady Federacji na sędziów Sądów Konstytucyjnego i Najwyższego, mianuje federalnych sędziów sądów wszystkich szczebli.

Ograniczenia władzy prezydenckiej są związane z tym, że musi on działać w ramach Konstytucji i ustaw Federacji Rosyjskiej. W tym przypadku Sąd Konstytucyjny odgrywa decydującą rolę w monitorowaniu przestrzegania ich przez Prezydenta.

Prezydent może być wybrany nie więcej niż na dwie kolejne kadencje (kadencja uprawnień prezydenckich, która początkowo wynosiła zgodnie z Konstytucją cztery lata, została zmieniona na 6 lat po wprowadzeniu poprawek do Konstytucji w 2008 r.).

Ponadto prezydent może zostać usunięty z urzędu przez impeachment.

Procedura impeachmentu jest dość skomplikowana: zaangażowanych jest w nią kilka najwyższych organów państwa: obie izby Zgromadzenia Federal-

nego, Sąd Najwyższy i Sąd Konstytucyjny. Główną rolę w procedurze usuwania głowy państwa z urzędu za poważne przestępstwa odgrywa parlament - pozytywną decyzję w tej sprawie powinno być podjęte przez dwie trzecie głosów obu izb, z tym że procedura ta może być zainicjowana przez grupę deputowanych niższej izby parlamentu w liczbie co najmniej 150 osób.²¹

Władza wykonawcza

Najwyższym kolegialnym organem władzy wykonawczej jest Rząd Federacji Rosyjskiej. Składa się z Przewodniczącego Rządu, jego pierwszych i kolejnych zastępców, a także ministrów federalnych. Chociaż Rząd Federacji Rosyjskiej jest uważany za bezpartyjny, jego członkowie mogą należeć do dowolnych partii i zajmować w nich wiodące stanowiska.

Zadania i charakter działalności ministerstw, a także służb i agencji podległych Rządowi Federacji Rosyjskiej, oraz ich kierownictwo są zatwierdzane dekretemi Prezydenta (jeśli jest on za nie odpowiedzialny) lub postanowieniami Rządu Federacji Rosyjskiej (w odniesieniu do organów podległych Przewodniczącemu Rady Ministrów). Ministerstwa określają politykę państwa i realizują przepisy normatywne w odpowiedniej dziedzinie życia publicznego. Służby wchodzące w skład ministerstw i departamentów z reguły sprawują kontrolę, nadzór, a agencje świadczą usługi publiczne i bezpośrednio zarządzają podległymi im instytucjami federalnymi.

Ministerstwa, służby federalne i agencje prowadzą działalność w całej Federacji Rosyjskiej, posiadając własne departamenty w podmiotach federacji. Jednocześnie organy wykonawcze podmiotów Federacji Rosyjskiej w sprawach wyłącznej jurysdykcji Federacji i przedmiotach wspólnej jurysdykcji są zobowiązane do wykonania uchwał i zarządzeń rządu Federacji Rosyjskiej. W tych obszarach działa *pion władzy wykonawczej*. Jeżeli chodzi o kwestie wyłącznej jurysdykcji podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej, ich organy wykonawcze są *niezależne*. Możemy zatem powiedzieć, że centralizacja systemu władzy wykonawczej nie jest absolutna.

W stosunkach między rządem a Dumą Państwową najważniejsza jest

²¹ Przed uchwaleniem Konstytucji w 1993 roku Zjazd Deputowanych Ludowych Rosji dwukrotnie (w marcu i wrześniu 1993 roku, podczas narastającej konfrontacji SNM z deputowanymi do Rady Najwyższej i Prezydentem) próbował usunąć B. Jelcyna ze stanowiska. Później doszło do jednej poważnej próby oskarżenia, zainicjowanej przez frakcję Partii Komunistycznej w Dumie Państwowej w maju 1999 r. pod zarzutem podpisania Układów Białowieskich, które doprowadziło do rozpadu ZSRR, oraz przekroczenia uprawnień podczas rozprawienia Rady Najwyższej we wrześniu-październiku 1993 r., podczas organizowania działań wojennych w Republice Czeczenii w 1994 r., w działaniach, które doprowadziły do „osłabienia obronności i bezpieczeństwa Rosji”, „ludobójstwa narodu rosyjskiego”. W 1999 r. wszystkie zarzuty zdobyły ponad 50% głosów w parlamencie, jednak kwestia ta nie uzyskała niezbędnej większości kwalifikowanej do wszczęcia procedury impeachmentu.

zdolność izby niższej parlamentu do wyrażenia wotum nieufności dla Rządu. W przypadku podwójnego wotum nieufności lub pojedynczej odmowy zaufania przez głosowanie w Dumie Państwowej, Prezydent jest zobowiązany do ogłoszenia dymisji Rządu lub rozwiązania Dumy Państwowej z wyznaczeniem daty nowych wyborów.

Tak więc, zgodnie z logiką prezydencko-parlamentarnej formy rządów, Rząd, który nie został utworzony na podstawie większości parlamentarnej, jest jednak odpowiedzialny zarówno przed prezydentem, jak i parlamentem. Jednakże przewaga prezydenckich uprawnień przy tworzeniu, funkcjonowaniu i odwoływaniu Rządu jest oczywista. Odpowiedzialność Rządu przed głową państwa, w przeciwieństwie do Dumy Państwowej, jest absolutna.²²

Władza ustawodawcza

Władzę ustawodawczą w Federacji Rosyjskiej reprezentuje Zgromadzenie Federalne. Parlament, jako organ reprezentacji narodowej, pełni funkcję ustawodawczą na szczeblu ogólnopaństwowym i odgrywa decydującą rolę w najwyższym kierownictwie spraw państwowych. Zgromadzenie Federalne składa się z dwóch izb - Rady Federacji (RF – w rzeczywistości izby wyższej) i Dumy Państwowej (DP – w rzeczywistości izby niższej).

Rada Federacji jest głównym organem reprezentującym na szczeblu federalnym interesy podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej. Działa w sposób ciągły i składa się z przedstawicieli regionów rosyjskich – po jednym deputowanym z władzy ustawodawczej i wykonawczej każdego podmiotu Federacji Rosyjskiej (a więc 170 osób). Ponadto istnieje limit prezydencki na mianowanie w Radzie Federacji do 10% deputowanych jego liczby. Rada Federacji wybiera spośród swoich członków Przewodniczącego i jego zastępców, tworzy stałe komitety, stałe i tymczasowe komisje. W Radzie Federacji, w przeciwieństwie do Dumy Państwowej, tworzenie frakcji partyjnych jest niedozwolone.

Rada Federacji bierze udział w działaniach legislacyjnych, zatwierdzając lub odrzucając projekt ustawy przedłożony przez Dumę Państwową. W przy-

²² Założony w Konstytucji system „hamulców i przeciwwag” pokazał w praktyce, że Głowa Państwa nie ma nieograniczonej swobody w kwestii wyboru Przewodniczącego Rządu (a więc w tworzeniu całego Rządu). W 1998 roku, po ustąpieniu rządu S. Kirijenko, kandydatura Wiktora Czernomyrdina była dwukrotnie przedstawiona przez Prezydenta, a Duma Państwowa dwukrotnie ją odrzuciła. Chcąc zapobiec eskalacji napięcia między władzą wykonawczą a ustawodawczą w trudnych warunkach kryzysu gospodarczego, B. Jelcyn zgłosił do Dumy Państwowej, kandydaturę kompromisową E. Primakowa, która została podtrzymana przez parlamentarzystów. Skład rządu Primakowa, jeśli nie można go nazwać koalicją, w każdym razie można uznać za kompromis, przede wszystkim ze względu na przedstawicieli zarówno prawicowej, jak i lewicowej części politycznego spektrum, którzy weszli do jego bloku gospodarczego.

padku odrzucenia projektu ustawy może zostać utworzona między izbami komisja pojednawcza. Ponadto weto Rady Federacji można odrzucić 2/3 głosami deputowanych do Dumy Państwowej.

Niektóre ustawy przyjęte przez Dumę nie wymagają obowiązkowej zgody Rady Federacji (praktyka ta jest niezwykle rzadka), ale ustawy dotyczące najważniejszych kwestii w życiu społeczeństwa i państwa powinny podlegać rozpatrzeniu przez Radę Federacji. Chociaż i w tym przypadku odmowę zatwierdzenia przez Radę Federacji można odrzucić 2/3 głosami deputowanych do Dumy Państwowej.

Do kompetencji Rady Federacji należy także: zatwierdzanie zmian granic między podmiotami Federacji Rosyjskiej; zatwierdzenie dekretów Prezydenta Federacji Rosyjskiej w sprawie wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego; decyzja o możliwości wykorzystania sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej poza Rosją; wyznaczenie wyborów Prezydenta Federacji Rosyjskiej; usunięcie Prezydenta Federacji Rosyjskiej ze stanowiska (impeachment); mianowanie członków Sądów Konstytucyjnego i Najwyższego; mianowanie i odwoływanie Prokuratora Generalnego Federacji Rosyjskiej; powołanie i odwołanie wiceprzewodniczącego Izby Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej i połowy jej audytorów, a także wiele innych.

Duma Państwowa jest głównym organem uczestniczącym w procesie legislacyjnym w Federacji Rosyjskiej. Składa się z 450 deputowanych, z których 225 jest wybieranych przez listy partyjne, 225 - przez system większościowy. Kadencja trwa 5 lat. Ze swego składu Duma Państwowa wybiera Przewodniczącego, jego pierwszych zastępców i zastępców, określa liczbę i profil stałych komitetów i komisji, wybiera przewodniczących i wiceprzewodniczących komitetów. W Dumie Państwowej powstają frakcje partyjne (są cztery z nich w izbie obecnego zgromadzenia - „Jedna Rosja”, Partia Komunistyczna Federacji Rosyjskiej, Partia Liberalno-Demokratyczna Federacji Rosyjskiej i „Sprawiedliwa Rosja”). Pracę prowadzi także kilku niezależnych deputowanych.

Do głównych uprawnień Dumy Państwowej należą: przyjmowanie ustaw (opracowanie projektu ustawy z reguły odbywa się w odpowiedniej komisji, jest omawiane i przyjmowane w trzech czytaniach); coroczne zatwierdzanie budżetu państwa i raport z jego wykonania; zgoda Prezydenta na nominację Przewodniczącego Rządu; rozwiązanie problemu zaufania (nieufności) do Rządu; mianowanie i odwoływanie niektórych wyższych urzędników, w tym: prezesa banku centralnego, prezesa i połowy audytorów Izby Obrachunkowej, Pełnomocnika ds. praw człowieka w Federacji Rosyjskiej; deklaracja amnestii; wygłoszenie oskarżenia wobec Prezydenta Federacji Rosyjskiej o usunięcie go ze stanowiska (impeachment) i niektóre inne.

Władza sądownicza

Zgodnie z art. 10 Konstytucji Federacji Rosyjskiej sądownictwo jest niezależne i samodzielne. Utworzenie konstytucyjnego modelu sądownictwa było najważniejszym zadaniem, mającym na celu, zapewnienie rzeczywistego podziału władzy, co w należyty sposób nie było zapewnione w poprzednim okresie - radzieckim.

Władzę sądowniczą w Rosji sprawują tylko sądy ustanowione zgodnie z Konstytucją Federacji Rosyjskiej i zapewniające sprawiedliwość w drodze postępowań konstytucyjnych, cywilnych, administracyjnych i karnych. Tworzenie sądów nadzwyczajnych i innych sądów, których nie przewiduje prawo federalne, jest niedozwolone.

Na czele systemu sądowego Federacji Rosyjskiej stoją dwie wyższe instancje sądowe - Sąd Konstytucyjny i Sąd Najwyższy.²³ W ten sposób wybrano ścieżkę specjalizacji zawodowej „organu” postępowania sądowego.

Sąd Najwyższy kieruje systemem sądów powszechnych, które rozpatrują sprawy cywilne i karne, spory majątkowe i niemajątkowe między osobami fizycznymi w Federacji Rosyjskiej.

Sąd Konstytucyjny ma całkowicie specjalną rolę: przysługuje mu prawo do oficjalnej interpretacji Ustawy Zasadniczej kraju, a także do uchylecia wszelkich regulacyjnych aktów prawnych ze względu na ich niezgodność z obowiązującą Konstytucją.

Gdybyśmy mówili o Prezydencie jako najwyższym arbitrze politycznym, Trybunał Konstytucyjny mógłby zostać uznany za najwyższego arbitra prawnego. W roku 1993 Sąd Konstytucyjny nie oparł się pokusie interwencji w ostrych konfliktach politycznych między władzą wykonawczą i ustawodawczą, w szczególności udzieliwszy Radzie Najwyższej w dniu 21 września wniosku w sprawie niekonstytucyjności dekretu prezydenckiego nr 1400

²³ W latach 1992-2014 swoją działalność prowadził również Najwyższy Sąd Arbitrażowy - najwyższa instancja rozpatrująca głównie spory gospodarcze, przede wszystkim pomiędzy podmiotami gospodarczymi. W 2014 roku Naczelny Sąd Arbitrażowy i Sąd Najwyższy połączyły się, kiedy dokonano odpowiedniej zmiany w Konstytucji. Kwestia ta została ogłoszona w przemówieniu Prezydenta Federacji Rosyjskiej na sesji plenarnej Forum Ekonomicznego w Sankt Petersburgu w maju 2013 roku. Zdaniem Głowy Państwa, takie połączenie zapewniłoby ujednoczone podejście do rozwiązywania sporów z udziałem obywateli i organizacji, a także sporów z władzami państwowymi i samorządowymi. Jednak system sądów arbitrażowych podmiotów Federacji Rosyjskiej i okręgowych sądów arbitrażowych został zachowany i jest jednym z najefektywniej działających. Jawność i informacyjność systemu sądów arbitrażowych dla wszystkich uczestników życia gospodarczego zapewnia system arbitr.ru, który umożliwia każdemu obywatelowi, bez specjalnej rejestracji i upoważnienia, uzyskanie informacji o sprawach sądowych danej organizacji oraz dostęp do orzeczeń sądowych. Za pośrednictwem tego systemu uczestnicy postępowania sądowego mogą również składać wszystkie niezbędne wnioski, opinie itp. Stąd kwestia ważności likwidacji najwyższej instancji w systemie sądów arbitrażowych jest dyskusyjna.

i działań B. Jelcyna w całości, który stanowił podstawę decyzji RN Federacji Rosyjskiej w sprawie usunięcia Jelcyna z obowiązków Prezydenta FR i powierzenia ich wiceprezydentowi Ruckojowi. Jednak Sąd Konstytucyjny zachował zgodnie z Konstytucją z 1993 r. (i do dziś) swoje wyłączne uprawnienia i stał się jednym z kluczowych gwarantów systemu politycznego kraju.

W szczególności podczas trudnych relacji między prezydentem a Dumą Państwową kadencji 1993 i 1995 roku Sąd Konstytucyjny zbadał dziesiątki spraw, w tym dotyczących relacji między organami władzy, tworzenia federalizmu i samo rządu lokalnego. Według S. Szachraja „przede wszystkim pomogło to utrzymać sytuację polityczną i gospodarczą w kraju, jak mówią, w., trybie zwykłym”, zapobiegło przejściu niebezpiecznych konfliktów politycznych w stan niekontrolowany”.²⁴

Na poziomie podmiotów federacji ten „organ” sądownictwa jest reprezentowany przez sądy konstytucyjne republik w Federacji Rosyjskiej oraz sądy charakterowe innych podmiotów federacji.

Sądy federalne o ogólnej jurysdykcji są reprezentowane przez sądy najwyższe w republikach Federacji Rosyjskiej, sądy krajowe, obwodowe, miejskie, sądy obwodu autonomicznego i okręgów autonomicznych, sądy rejonowe, sądy wojskowe (rozpatrują sprawy karne i cywilne personelu wojskowego, osób odbywających szkolenie wojskowe itp.), sądy przysięgłych (działają na najwyższym szczeblu sądów federalnych na poziomie podmiotu federacji).

System sądów powszechnych obejmuje także sędziów pokoju, którzy zajmują w nim szczególne miejsce. Będąc sądami powszechnymi podmiotów Federacji Rosyjskiej, należą one jednak do jednolitego systemu sądownictwa Rosji. W przeciwieństwie do sędziów federalnych powoływanych dekretemi Prezydenta Federacji Rosyjskiej, sędziowie pokoju mogą być powoływani przez zgromadzenia ustawodawcze podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej lub wybierani przez ludność odpowiedniego okręgu sądowniczego (obszar działania sędziego pokoju wynosi 15 - 39 tysięcy osób). Rozważają ograniczoną kategorię spraw sądowych - niektóre sprawy cywilne i administracyjne, sprawy karne, w przypadku których przewidziano karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą trzech lat itp.

Fundamentalne znaczenie w systemie organizacji sądownictwa ma samorząd sądowniczy. *Wszechrosyjski Zjazd Sędziów*, zwoływany co cztery lata, tworzy *Radę Sędziów FR* i *Wyższe Kolegium Kwalifikacyjne Sędziów FR*, a także *konferencje sędziów podmiotów FR* i szereg innych instytucji sądowych. Wyższe Kolegium Kwalifikacyjne Sędziów FR jest głównym organem, który rozstrzyga kwestie personalne w stosunku do sędziów federal-

²⁴ Шахрай С.М. *Неизвестная Конституция*, М., 2013, с. 56.

nych. Właśnie na podstawie jej wniosku odbywa się mianowanie sędziego federalnego dekretem Prezydenta Federacji Rosyjskiej.

Status sędziów implikuje ich niezależność, nieusuwalność i nienaruszalność; sędziowie podlegają wyłącznie *Konstytucji Federacji Rosyjskiej* i *prawu*. Procedura pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej przewiduje złożoną procedurę, w której w odpowiednich przypadkach konieczne jest uzyskanie opinii kolegium Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej lub sądu wyższej instancji podmiotu federacji, a także decyzji Prokuratora Generalnego Federacji Rosyjskiej.

Należy zauważyć, że dość skutecznie, szczególnie w sporach gospodarczych, rozwija się system sądów arbitrażowych, a także różnych mediatorów, z których usług strony mogą korzystać za obopólną zgodą.

Ewolucja systemu politycznego. System partyjny. Perspektywy modernizacji

Założona w Konstytucji z 1993 r. baza systemu politycznego współczesnej Rosji, która pozostaje aktualna do dnia dzisiejszego, jak widzieliśmy, oprócz fundamentalnych podstaw nowego układu państwowego i społecznego, w dużej mierze odzwierciedla cechy poprzedniego cyklu politycznego – okresu upadku starego systemu radzieckiego, konfrontacji władzy wykonawczej i ustawodawczej. System „hamulców i przeciwwag”, arbitrażu w procesie politycznym, stworzony na podstawie Ustawy Zasadniczej, federalnych ustaw konstytucyjnych i innych aktów prawnych, stosunkowo skutecznie poradził sobie z wyzwaniem z połowy i drugiej połowy lat 90.

Jednak kwestie utrzymania jedności Federacji i napięcia między władzą wykonawczą i ustawodawczą nadal pozostawały aktualne.

Do pewnego stopnia konflikt między Moskwą a Groznym, zamrożony po porozumieniach z Chasawjurt z sierpnia 1996 r., który podsycił nastroje separatystyczne w innych republikach Federacji Rosyjskiej (inicjatywy wpływowych regionalnych liderów w latach 90. XX wieku na rzecz utworzenia republik Uralskiej i Syberyjskiej, osobne stanowisko Tatarstanu w sprawie rozszerzenia autonomii politycznej i podatkowej itp.), pozostawił szereg nierozwiązanych kwestii w sferze struktury federacyjnej, w których rząd centralny nie był do końca pewny siebie.

Opozycyjna Duma Państwowa kadencji 1993 i 1995 roku w procesie legislacyjnym wielokrotnie odrzucała inicjatywy ustawodawcze Prezydenta, który z kolei wetował znaczną część projektów ustaw zatwierdzonych przez parlament. Wszystkie te procesy, a także próba zainicjowania w 1999 r. procesu impeachmentu wobec B. Jelcyna tworzyły pewną niestabilność w państwie, które dopiero budowało swój system polityczny tylko na nowych podstawach.

Do tego dochodzą realia kryzysu gospodarczego z lat 1998–1999, nierozwiązana sytuacja prawna i szalona przestępczość w sferze gospodarczej, niski pobór podatków (w niektórych latach było to tylko 30% tego, co miało stanowić dochód dla państwa). To wszystko stawiało nowe kierownictwo kraju przed koniecznością rozwiązania wszystkich problemów zgromadzonych podczas kształtowania się rosyjskiej państwowości i gospodarki rynkowej - przede wszystkim w zakresie zarządzania politycznego.

Władimir Putin, który objął stanowisko Prezydenta Rosji po wynikach zwycięstwa w pierwszej turze wyborów w marcu 2000 r., widział rozwiązanie tych problemów w pakiecie środków zwanych wzmocnieniem „pionu władzy”. W rezultacie podjęto następujące podstawowe kroki:

- utworzenie nowych podmiotów administracyjno-terytorialnych - okręgów federalnych
- wprowadzenie instytucji pełnomocników prezydenta w okręgach federalnych
- rozszerzenie uprawnień inspektorów federalnych w podmiotach federacji
- zmiana zasady tworzenia Rady Federacji (usunięcie gubernatorów z jej składu)
- przejście od wyboru gubernatorów do mianowania ich przez centrum federalne
- konsekwentna zmiana w podziale dochodów podatkowych na korzyść centrum federalnego.

Środki te zostały wdrożone poprzez przyjęcie odpowiednich ustaw w okresie 2000-2005 r. Ponadto w wyborach do Dumy Państwowej w 2007 r. wprowadzono 7-procentową barierę zaporową dla partii politycznych, a wybory deputowanych do Dumy Państwowej w okręgach terytorialnych zostały anulowane wraz z przejściem na wybory według list partyjnych. W 2008 r., w oparciu o lojalność odnowionego Zgromadzenia Federalnego i regionalnych organów ustawodawczych, władza wykonawcza przeprowadziła poprawki do Konstytucji Federacji Rosyjskiej, zgodnie z którymi kadencja Prezydenta została przedłużona do 6 lat, a Dumy Państwowej - do 5 lat.

Kwestia wzmocnienia „pionu władzy” w 2000 roku jest jednym z najtrudniejszych i dyskusyjnych pod względem jego oceny i wpływu na klimat polityczny w kraju.

Zapewniając stabilność rozwoju lat 2000, pewną skuteczność procesu legislacyjnego, wzmacniając jedność Federacji, te reformy systemu politycznego kraju, naszym zdaniem, doprowadziły do niejednoznacznych konsekwencji. W wielu sprawach nie można się nie zgodzić z opinią eksperta, że „wzrost uprawnień organów władzy wykonawczej i zmniejszenie roli organów przedstawicielskich tworzą warunki instytucjonalne, które przyczyniają się do zmniejszenia inicjatywy obywatelskiej i prowadzą do konsekwentne-

go wypierania struktur cywilnych z dziedziny polityki publicznej, z mechanizmów podejmowania decyzji politycznych”.²⁵

W związku z tym istotne jest pytanie, w jaki sposób równowaga między władzą wykonawczą i ustawodawczą, którą autorzy Konstytucji uważają za jedno z ich znaczących osiągnięć, naszym zdaniem, została w pewien sposób naruszona?

Według S. Szachraja, „brak rozwiniętej kultury politycznej i „rozpasanie” wielopartyjności doprowadziły w latach 90., jak wielokrotnie podkreślano, do faktycznego *paraliżu parlamentu i pracy legislacyjnej* (kursywa autorska – P.F.) ... w rezultacie na początku lat dwutysięcznych państwo (ciekawe, że to władza wykonawcza jest postrzegana przez autora jako państwo – P.F.) zostało zmuszono do powrotu do bardziej rygorystycznego regulowania budowy partyjno-politycznej i procedur wyborczych”.²⁶

Jednak naszym zdaniem chodziło nie o „rozpasanie wielopartyjności”, ale przede wszystkim o opozycji Dumy Państwowej kadencji 1993 i 1995 roku, pomimo faktu, że taki skład Dumy Państwowej był wynikiem wyborów, co ogólnie wskazywało na brak konsensusu w społeczeństwie, a nie na słabość systemu politycznego jako takiego.

Możemy zatem powiedzieć, że bez zmiany obecnej Konstytucji władza wykonawcza miała i ma pewne możliwości znaczącej zmiany systemu politycznego. Najważniejsze wydaje się to, że zasady konstruowania systemu wyborczego nie są częścią Konstytucji, co oznacza, że można je zmieniać w sposób bardziej uproszczony, niż gdyby zaszła potrzeba zmiany Ustawy Zasadniczej.

Szczególnie ważne jest pytanie, czy w kolejnych latach osiągnięto kompromis w społeczeństwie? Czy organy władzy wykonawczej i ustawodawczej potrafiły działać w sposób zgrany, opierając się nie tylko na zaostreniu środków w celu wzmocnienia „pionu władzy”?

Omawiając potrzebę „bardziej rygorystycznego regulowania budowy partyjno-politycznej i procedur wyborczych”, S. Szachraj mówi także o możliwościach rozwoju demokracji internetowej, idei Otwartego Rządu, której realizacja rozpoczęła się w 2010 roku, w tym po zatwierdzeniu programu państwowego Federacji Rosyjskiej „Społeczeństwo informacyjne (2011–2020)”.²⁷ Uważamy jednak, że takie bezwarunkowo pozytywne inicjatywy nie powinny „kierować” działalności społeczno-politycznej do pewnych ograniczonych formuł, faktycznie zawężając możliwości demokracji przed-

²⁵ Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Колесник И.Ю. *Партийная и политическая система России и государственное управление: актуальный анализ*, М., 2012, с. 64.

²⁶ Шахрай С.М. *О Конституции. Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований*, М., 2013, с. 199.

²⁷ Там же, с. 199 – 200.

stawicielskiej, w której obywatele podczas udziału w wyborach mają prawo głosu nie doradczego, lecz decydującego.

Najważniejsza w tym przypadku jest analiza rozwoju systemu partyjnego. Zmiany w systemie politycznym kraju w pierwszej dekadzie lat 2000 wymagały przyjęcia nowych ustaw lub zmian w już istniejących, a także wprowadzenie poprawek do obecnej Konstytucji w wspomnianych wyżej kwestiach. Nie byłoby to jednak możliwe bez lojalnej Dumy Państwowej i regionalnych organów ustawodawczych utworzonych przez przedstawicieli różnych partii politycznych.

Impulsem do rozwoju systemu wielopartyjnego była zmiana w marcu 1990 r. podczas III Nadzwyczajnego Zjazdu Deputowanych Ludowych ZSRR artykułu 6 Konstytucji ZSRR, który utrwał monopolistyczną pozycję KPZR w systemie partyjnym kraju. Wyróżnijmy kilka etapów budowy partyjnej.

W pierwszym etapie prowadzono wolną, w dużej mierze spontaniczną budowę partyjną – do połowy lat 90. Wtedy powstawały partie o następujących nastawieniach: a) demokratyczne – „DemRosja”, „Demokratyczny wybór Rosji”, „Jabłoko”; b) przywódczo-populistyczne - LDPR Władimira Żyrinowskiego i Ludowa Partia Republikańska Rosji Aleksandra Liebiedia; c) komunistyczne - Partia Komunistyczna Federacji Rosyjskiej i inne; d) skrajnie prawicowe nacjonalistyczne partie i organizacje - Narodowa Partia Republikańska Rosji, kierowana przez N. Łysienko oraz Rosyjska Jedność Narodowa (RJN) A. Barkaszowa. Centrum polityczne w systemie partyjnym było zasadniczo nieobecne.

Na drugim etapie władze rozpoczęły tworzenie prorządowych partii centrowych dla określonego lidera: „Nasz dom – Rosja” W. Czernomyrdina na wybory w 1995 r., blok „Ojczyzna - cała Rosja” E. Primakowa oraz Ruch Międzyregionalny „Jedność” („Miedwied”) w celu wspierania W. Putina na wyborach 1999 roku.

Tylko Duma Państwowa trzeciej kadencji, zgodnie z wynikami wyborów w 1999 r., straciła swój wyraźnie opozycyjny charakter, podczas gdy partie „Jedność” („Miedwied”) i „Ojczyzna - cała Rosja”, które ogłosiły swoje poparcie dla W. Putina otrzymały więcej głosów niż Partia Komunistyczna i Partia Liberalno-Demokratyczna – liderzy poprzednich kampanii wyborczych – łącznie. Jednocześnie w Dumie Państwowej poprzez znaczną liczbą deputowanych reprezentowane były także prawicowe, „demokratyczne” partie – „Związek Prawych Sił” i „Jabłoko”.

W trzecim etapie system partyjny przeszedł znaczną transformację. Ustawa federalna „O partiach politycznych” przyjęta w 2001 r. zastrzyła wymagania do nich. Liczba partii politycznych spadła o rząd wielkości: jeśli w 1999 r. w Rosji było ich ponad 100, to do 2012 r. pozostało tylko 7 partii politycznych. W rzeczywistości rozpoczął się podział partii na „systemowe”

i „niesystemowe”. Partie po prawej stronie spektrum politycznego nie były już reprezentowane w Dumie Państwowej czwartej kadencji po wyborach w 2003 r.

Zwiększenie bariery zaporowej do 7% i zniesienie wyborów zgodnie z systemem większościowym doprowadziły do powstania praktycznie czteropartyjnej Dumy Państwowej kadencji 2007, 2011 i 2016 roku (reprezentowanej przez partie: „Zjednoczona Rosja”, Partia Komunistyczna Federacji Rosyjskiej, Partia Liberalno-Demokratyczna i „Sprawiedliwa Rosja”²⁸).

Czy wyniki wyborów w 2007 r. świadczyły o tym, że upragniony konsensus został w społeczeństwie znaleziony? Wygląda na to, że faktyczna transformacja demokracji przedstawicielskiej w administracyjne ogniwo władzy wykonawczej, wypieranie struktur cywilnych z polityki publicznej, budowa systemu partyjnego z szeregiem oznak partii surogatowych, których ideologia nie poddaje się poważnej krytyce, naruszyła normalną dwustronną komunikację między społeczeństwem a państwem.

Dążenia do demokratyzacji systemu politycznego utworzonego po 2007 r. odzwierciedlały najmocniejsze od początku lat 90. wiece w Moskwie i innych dużych miastach, po publikacji wyników wyborów do Dumy Państwowej w grudniu 2011 r.²⁹

W rezultacie powstała Duma Państwowa, w której „Zjednoczona Rosja” otrzymała bezwzględną, ale nie konstytucyjną większość.

W 2012 r. władza wykonawcza została zmuszona do znacznej liberalizacji prawa wyborczego i partyjnego. Zostały przywrócone wybory szefów podmiotów federacji (jednak z pewnymi zastrzeżeniami - przede wszystkim w postaci tzw. „filtrów municypalnych” – chodzi o zbieranie podpisów deputowanych municypalnych w celu nominacji obywatela na kandydata na stanowisko szefa władzy wykonawczej regionu, co znacznie ogranicza możliwości nominowania kandydatów z grona przedstawicieli opozycja „niesystemowej”). Bariery zaporową w wyborach do Dumy Państwowej ponownie zmniejszono do 5% i przywrócono mieszany proporcjonalno - większościowy system wyborów do niższej izby parlamentu. W 2012 r. zostały znacznie złagodzone wymagania wobec partii politycznych Ustawy federalnej „O partiach politycznych” z 2001 r.

²⁸ Partia centrolewicowa, powstała w 2006 roku w dużej mierze pod patronatem władzy wykonawczej.

²⁹ Zdaniem sił opozycyjnych i niezależnych obserwatorów doszło do masowego fałszowania wyników wyborów do Dumy Państwowej, kiedy liczba głosów oddanych na „Zjednoczoną Rosję” była znacznie niższa niż oficjalnie ogłoszona. Większość z tych przypadków nie została udowodniona w sądzie. Wiece odbywały się głównie w okresie grudzień 2011 - styczeń 2012.

Jednocześnie w celu zaostrzenia zmieniono ustawę „O spotkaniach, wiecach, demonstracjach, marszach i pikietach”, która komplikowała procedurę uzgodnienia takich akcji oraz wzmacniała sankcje za jej nieprzestrzeganie. W celu powstrzymania finansowania działalności opozycyjnej z zagranicy przyjęto tak zwaną ustawę „O zagranicznych agentach” z prawem Ministerstwa Sprawiedliwości od 2014 roku do niezależnego wpisywania organizacji non-profit do rejestru „zagranicznych agentów”.

Te i wiele innych działań o charakterze restrykcyjnym doprowadziło do poważnego spadku aktywności na wiecach, do osłabienia „niesystemowej” opozycji jako całości. Wybory prezydenckie 2012 i 2018 r. oraz parlamentarne 2016 r. odbyły się bez poważnych naruszeń i wybuchów protestu. W pierwszej turze wyborów prezydenckich w 2012 i 2018 r. zwycięstwo odniósł W. Putin oraz w wyborach do Dumy w 2016 r. „Zjednoczona Rosja” uzyskała większość konstytucyjną. Ponadto podczas szeregu kampanii wyborczych (ostatnia we wrześniu 2019 r.) przedstawiciele „Zjednoczonej Rosji” lub „kandydaci samozwańcy”, którzy kojarzyli się z „partią rządzącą”, zdobyli stanowiska szefów władz wykonawczych regionów w zdecydowanej większości podmiotów federacyjnych.

Biorąc pod uwagę fakt pewnej stabilności systemu politycznego i stabilności procesów politycznych we współczesnej Rosji, czy możemy mówić o nowo uzyskanym konsensusie w rosyjskim społeczeństwie? Kwestia ta jest nadal dyskusyjna i ponownie musimy przyznać słabo wyrażoną dwustronną komunikację między społeczeństwem a władzami, spadek zainteresowania wśród ludności ogólnymi procesami politycznymi, w szczególności wyborczymi.

System partyjny, którego kontury nie zmieniły się od czasu poprawek do ustawy federalnej „O partiach politycznych” w 2012 r., poddawany jest uczciwej krytyce. Niezależność i uzasadnienie ideologiczne tzw. „systemowe” partii opozycyjnych, zwłaszcza w warunkach ustalonego ustawowo wsparcia budżetowego ich działalności, rodzą szereg pytań. Niestety ich programy są deklaratywne i abstrakcyjne, mówią głównie o celach działalności, nie wspominając o konkretnych sposobach ich osiągnięcia. Działalność partii poza procesem legislacyjnym – organizowanie przyjęć publicznych, przeprowadzanie przesłuchań i dochodzeń parlamentarnych, przesłuchanie w parlamencie przedstawicieli władzy wykonawczej, przemówienia w mediach itp. – nie jest zauważalna.

Brak wyrazistości w ideologii dominującej partii „Zjednoczona Rosja” jest oczywista. Stworzenie w maju 2011 r. z inicjatywy W. Putina, który w tym czasie pełnił funkcję przewodniczącego rządu, Wszechrosyjskiego Frontu Ludowego, który nie odegrał znaczącej roli w procesach politycznych w kraju i był wezwany do zapewnienia szerszego poparcia dla Zjednoczonej

Rosji wśród ludności – jest dowodem pewnej słabości partii, która stała się zasadniczo biurokratyczną maszyną administracyjną władzy wykonawczej w strukturach władzy ustawodawczej. W analizie treści programów „Zjednoczonej Rosji” częstotliwość korzystania z pojęć charakteryzujących ideologiczny i duchowy potencjał społeczeństwa („duchowość”, „moralność”, „wychowanie”, „kultura”, „praca”); ukazujących stosunek do historycznej przeszłości i religii („historia”, „przeszłość”, „tradycja”, „religia”, „kościół”, „święty”); związanych z programem rozwoju („rozwój”, „postęp”, „przyszłość”, „cel”, „nauka”); związanych z ideologią liberalizmu („wolność”, „prawo”, „demokracja”, „równość”); związanych z podmiotami państwowości („państwo”, „naród”, „człowiek”) jest mniejsza, niż w programach prawie wszystkich innych partii „systemowych”.³⁰

Najnowsza edycja Statutu „Zjednoczonej Rosji” (2018) rozpoczyna się preambułą o „podstawowych wartościach” partii: „dobrobytu człowieka”, „jedności i suwerenności kraju”, „przywództwa i rozwoju Rosji”, których dalsze określenie jest zbyt uniwersalne i ogólne.³¹

Podsumowując niniejszy przegląd, zauważamy, że ewolucja rosyjskiego systemu politycznego w ciągu ostatnich trzydziestu lat, z jednej strony, odzwierciedlała trudną ścieżkę radykalnych zmian, przez które kraj przeszedł przez lata, z drugiej strony, w dużej mierze obejmuje tradycje rosyjskiej państwowości, stosunków władzy i społeczeństwa dla poprzednich epok, co oczywiście powinno być tematem wielu osobnych prac.

Według politologów we współczesnej rzeczywistości rosyjskiej współistnieją zarówno demokratyczne, jak i niedemokratyczne metody sprawowania władzy, co pozwala mówić o ambiwalencji współczesnego reżimu politycznego.³² Problem niedemokratycznych praktyk w funkcjonowaniu stosunkowo demokratycznych instytucji to pytanie, które dotyczy zarówno elit, jak i całego społeczeństwa.

Możliwości ulepszenia i modernizacji rosyjskiego systemu politycznego zależą w równym stopniu od rozwoju kultury politycznej obywateli tego kraju, odpowiedniego ukierunkowania dążeń społeczeństwa, zdolności władz do prowadzenia dalekowzrocznej polityki w tej dziedzinie, która ma fundamentalne znaczenie dla życia kraju.

Już po zakończeniu naszej pracy nad badanymi problemami w Rosji nastąpiły pewne wydarzenia, które mają ogromne znaczenie dla systemu politycznego kraju.

³⁰ ³⁰ Zob. także: Сулакшин С.С. и др. *Ук. соч.*, с. 146 – 149.

³¹ ³¹ Zob. także.: *Официальный сайт партии «Единая Россия»* по адресу: <https://er.ru/party/rules/>

³² ³² Шахрай С.М. *О Конституции. Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований*, М., 2013, с. 241.

Uznaliśmy za słuszne zachowanie, dla większej obiektywności, wszystkiego powyższego bez zmian, uzupełniając ten artykuł odpowiednimi informacjami i nowymi pytaniami.

W przesłaniu do Zgromadzenia Federalnego z 15 stycznia 2020 r. W. Putin wystąpił z inicjatywą wprowadzenia szeregu znaczących zmian w Ustawie Zasadniczej. Zaproponowano rozszerzenie uprawnień Dumy Państwowej poprzez nadanie jej prawa nie uzgodnienia, lecz do zatwierdzenia kandydatury premiera, który z kolei reprezentowałby izbę niższej parlamentu przy zatwierdzeniu wszystkich wicepremierów i ministrów federalnych. W sprawie nominacji „ministrów władzy” prezydent będzie musiał skonsultować się z Radą Federacji.

Ponadto jest przewidywano utrwalenie statusu konstytucyjnego Rady Państwowej z określeniem jej uprawnień, które znacznie różnią się od obecnych funkcji doradczych.

Proponowane są również zmiany dla władzy sądowniczej, mianowicie przyznanie Sądowi Konstytucyjnemu Federacji Rosyjskiej uprawnień do weryfikacji na wniosek Prezydenta konstytucyjności projektów ustaw przed ich podpisaniem przez głowę państwa. Zakłada się również, że Rada Federacji będzie uprawniona do odwoływania sędziów Sądów Konstytucyjnego i Najwyższego w przypadku popełnienia przez nich wykroczeń, uniemożliwiających utrzymanie ich statusu sędziego sądów wyższej instancji.

Szereg propozycji dotyczy jaśniejszego utrwalenia gwarancji socjalnych dla ludności kraju, a także ograniczenia priorytetu prawa międzynarodowego i traktatów międzynarodowych nad prawem krajowym (Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej określa zgodność prawa międzynarodowego i postanowień traktatów międzynarodowych Federacji Rosyjskiej z prawem krajowym).

Osobno należy zauważyć propozycję zakazania jednej osobie pełnienia funkcji Prezydenta Rosji więcej niż dwa razy, z wyjątkiem słowa „z rządu”.

Utworzona grupa robocza, w skład której weszli przedstawiciele władz ustawodawczych szczebla federalnego i regionalnego, naukowcy, kultura i sport, przedstawiciele organizacji publicznych itp., otrzymała setki propozycji rozszerzenia listy poprawek do Konstytucji.

Propozycje prezydenta wywołały szeroki rezonans, co wyraźnie kontrastuje z brakiem zauważalnej aktywności społeczno-politycznej w ostatnich latach. Ważna wydaje się późniejsza analiza stosunku inicjatyw społeczeństwa i władzy wykonawczej.

Główne pytania, na które odpowiedzi pozwoliłyby nam zrozumieć istotę zmian, do pewnego momentu, są następujące:

- czy ta inicjatywa prezydenta jest próbą demokratyzacji kraju „z góry” kosztem pewnej redystrybucji uprawnień między organami władzy wy-

konawczej i ustawodawczej z pewnym ograniczeniem uprawnień głowy państwa, a także zwiększenia roli Rady Państwowej wraz z utworzeniem skutkiem tego – bardziej złożonego systemu gwarantującego zachowanie równowagi politycznej.

- w jakim celu i czy zostanie ostatecznie osłabione stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, biorąc pod uwagę pojawienie się prawa Rady Federacji do odwoływania sędziów oraz biorąc pod uwagę proponowaną procedurę sprawdzania projektów ustaw przez Trybunał Konstytucyjny, co znacznie zmniejsza dystans między Prezydentem a tym najwyższym organem sądowym, ograniczając w przyszłości jego uprawnienia do podejmowania pewnych decyzji dotyczących konstytucyjności już zweryfikowanych projektów ustaw;
- czy propozycja zakazania sprawowania urzędu Prezydenta przez jedną osobę na więcej niż dwie kadencje, niezależnie od sekwencji legislatur oznacza decyzję W. Putina o nie kandydowaniu na urząd prezydenta po 2024 r. z zasadniczą eliminacją takiej możliwości oraz prawdopodobnego zachowania specjalnego miejsca w zaktualizowanym systemie politycznym Rosji, czy też możliwe są inne opcje? ³³

Jednak sytuacja dla szerokich warstw rosyjskiego społeczeństwa istotnie i nieoczekiwanie się zmieniła po tym, jak na posiedzeniu Dumy Państwowej 10 marca 2020 r. zaproponowano rozszerzenie listy poprawek do Konstytucji. Wizja powyższych pytań nabrała innego znaczenia.

Decydująca, naszym zdaniem, była propozycja deputowanej od „Zjednoczonej Rosji” Walentyny Tierieszkowej, która opowiedziała się za tak zwanym „unieważnieniem” kadencji prezydenckich dla osoby, która zajmowała stanowisko głowy państwa przed przyjęciem poprawek do Konstytucji. Jest oczywiste, a w wystąpieniu W. Tierieszkowej podkreślono osobno, że kwestia ta jest osobiście związana z możliwością wyłaniania kandydatury W. Putina w nadchodzących wyborach prezydenckich.

³³ ³³ Tak więc były asystent prezydenta Władysław Surkow 26 lutego 2020 r. zasugerował, że jeśli poprawki do konstytucji zostaną przyjęte, pojawi się nie tylko okazja, ale także prawna potrzeba „unieważnienia” kadencji prezydenckiej. „Z nowymi uprawnieniami już będzie to jakby inna instytucja prezydencji. Ograniczenia obecnej prezydencji nie będą miały do niej zastosowania” – zauważył Surkow. Zob. także: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e5628419a7947807b65fd21>. Jednocześnie zauważamy, że wówczas współprzewodniczący grupy roboczej do omówienia zmian w Ustawie Zasadniczej, przewodniczący komitetu Rady Federacji ds. Ustawodawstwa konstytucyjnego i Budowy Infrastruktury Państwowej A. Kliszasz wykluczył „zerowanie” kadencji prezydenckiej podczas aktualizacji Konstytucji. Ta sama opinia została wyrażona przez innego współprzewodniczącego grupy roboczej, przewodniczącego Komisji Budowy Infrastruktury Państwowej oraz Ustawodawstwa Dumy Państwowej P. Krasnennikow. Zob. także: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e5633139a794700f9ac219a>

Propozycję tę poparł obecny Prezydent podczas przemówienia w Dumie Państwowej 10 marca 2020 r.

Ponieważ artykuł ten poświęcony jest nie tyle historii politycznej i współczesnej rzeczywistości politycznej Federacji Rosyjskiej, lecz systemowi politycznemu kraju, interesuje nas przede wszystkim ostateczna treść poprawek do Konstytucji, które do 16 marca 2020 r. zostały zatwierdzone przez wszystkie władze państwowe zgodnie z obowiązującą Konstytucją, a wkrótce w tej sprawie wyborcy będą musieli zabrać głos w głosowaniu powszechnym.

Oprócz poprawek zaproponowanych przez Prezydenta 15 stycznia 2020 r. oraz poprawki o „unieważnieniu” kadencji prezydenckich, przyjęta ustawa zawierała dodatkowo następujące główne przepisy dotyczące systemu politycznego kraju:

- 1 osobistą odpowiedzialność Przewodniczącego Rządu Federacji Rosyjskiej przed Prezydentem - mianowanie przez Radę Federacji Przewodniczącego Izby Rachunkowej
- 1 mianowanie przez Prezydenta maksymalnie 30 członków Rady Federacji na okres sześciu lat, z których do siedmiu członków jest dożywotnio
- 1 prawo Prezydenta do rozwiązania Dumy Państwowej w przypadku trzykrotnego odrzucenia kandydatur wicepremierów i ministrów federalnych (podlegających premierowi)
- 1 zmniejszenie liczby sędziów Sądu Konstytucyjnego z 19 do 11
- 1 włączenie organów samorządu terytorialnego do jednolitego systemu organów władzy państwowej
- 1 uzyskanie przez Radę Państwową statusu organu konstytucyjnego (z określeniem jego funkcji i uprawnień przez ustawę federalną).

Szereg poprawek niezwiązanych bezpośrednio z systemem politycznym Rosji³⁴ wskazuje na włączenie do Konstytucji niektórych przepisów ideologicznych o charakterze konserwatywnym.

Tylko czas będzie w stanie dokonać ostatecznej oceny całego zakresu poprawek, w tym tych związanych z instytucją Prezydencji, a także faktycznych zmian w życiu politycznym kraju, do których najprawdopodobniej doprowadzi ich przyjęcie.

Zasadnicze pytanie dotyczące przyszłości brzmi: jaką drogą podąży Rosja po 2024 r. w polityce wewnętrznej i zagranicznej?

³⁴ W szczególności: wzmianka o wierze w Boga, ochronie prawdy historycznej, o języku rosyjskim jako języku narodu państwowotwórczego, małżeństwie jako związku mężczyzny i kobiety.

Współczesne problemy rozwoju gospodarczego Rosji

„Nie byłoby koncepcji rozwoju, gdyby wszystkie wydarzenia odbywały się w tym samym czasie. Tak samo nie byłoby pojęcia swoistości, gdyby wszystko było skoncentrowane w jednym i tym samym miejscu. Tylko czynnik przestrzenny powoduje powstanie szczególnych cech, które z czasem będą dalej rozwijane”, napisał August Lösch¹, wybitny niemiecki ekonomista z pierwszej połowy XX wieku.

Rzeczywiście czynnik przestrzenny odegrał historycznie kluczową rolę w rozwoju gospodarki rosyjskiej. Naturalną heterogeniczność rosyjskiej przestrzeni gospodarczej pogłębiają dziś alarmujące trendy jej dezintegracji i dywergencji, grożące rozpadem lub kurczeniem przestrzennym kraju. Nieefektywne zarządzanie przestrzenią gospodarczą pociąga za sobą pogorszenie najważniejszych wskaźników makroekonomicznych - wielkości PKB, struktury sektorowej gospodarki, liczby ludności, poziomu i jakości życia. Jakie czynniki, oprócz nieracjonalnej organizacji przestrzeni gospodarczej, hamują rozwój gospodarczy Rosji? Czym jest uwarunkowane jej dzisiejsze niskie tempo wzrostu gospodarczego?

Przedmiotem niniejszego badania są aktualne problemy dynamiki gospodarczej Rosji z uwzględnieniem jej specyfiki przestrzennej. Została postawiona hipoteza, że obecny poziom rozwoju gospodarczego kraju nie odpowiada potencjałowi gospodarki. Strukturalnie analiza podzielona jest na dwa bloki: pierwszy pokazuje czynniki, które determinują obecny rozwój gospodarczy Rosji; drugi prezentuje analizę aktualnych priorytetów rozwojowych gospodarki kraju i wyzwania związane z ich wdrażaniem. We wniosku podano autorskie zalecenia dotyczące rozwiązania istniejących problemów.

Badanie opiera się na metodach analizy i syntezy, dedukcji, prognozowaniu, pozycjonowaniu przestrzennym oraz metodzie graficznej. Wykorzystano materiały statystyczne międzynarodowych organizacji gospodarczych

¹ Леш А. Пространственная организация хозяйства. М.: Наука, 2007. С. 634.

- World Economic Outlook, World Investment Report, World Development Indicators, Doing Business, Human Development, Main Science and Technology Indicators; statystyki Federalnej Służby Statystycznej Federacji Rosyjskiej, programy Rządu Rosji w dziedzinie substytucji importu. W ramach analizy celów i perspektyw krajowego rozwoju gospodarczego wykorzystano dokumenty „Prognoza rozwoju społeczno-gospodarczego Federacji Rosyjskiej na okres do 2024 r.” przygotowaną przez Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego, a także roczną prognozę IMEMO RAN „Rosja i świat: 2019. Ekonomia i polityka zagraniczna » opublikowaną w 2018 r. ; roczne sprawozdania Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Podstawą teoretyczną opracowania służą prace takich autorów jak N. Kuznecowa, N. Meżewicz, A. Treyvish, A. Granberg, A. Lösch.

I. Część normatywna i instytucjonalna

Opis współczesnego rozwoju gospodarczego Rosji

Rozwój gospodarczy można zdefiniować jako wieloczynnikowy, dynamiczny proces, obejmujący takie elementy, jak wzrost gospodarczy, zmiany strukturalne w gospodarce, poprawa warunków i jakości życia ludności. Rozwój następuje poprzez punkty krytyczne charakteryzujące się skokiem jakościowym, który odróżnia go od stopniowego i ciągłego gromadzenia się zmian ilościowych. W literaturze rozwój opisuje się jako czynnik doskonalenia współczesnej cywilizacji, będący wynikiem postępu, oraz jako proces celowej, postępującej zmiany składu, względnej pozycji i interakcji elementów, poziomu i jakości funkcjonowania systemu produkcyjnego.²

Wzrost gospodarczy to system ciągłej interakcji jego elementów i czynników. Pojęcie „wzrostu gospodarczego” ma swoją treść, mechanizm ruchu, system wskaźników, wynik społeczno-gospodarczy (bogactwo narodowe), a celem jest dobrobyt narodowy. Ten wieloaspektowy koncept wyraża się w pewnej dynamice, ilościowym i jakościowym doskonaleniu produktu społecznego i czynników jego produkcji. Oprócz trzech głównych czynników wzrostu gospodarczego - pracy, kapitału, ziemi - można wyróżnić wiele innych czynników, których znaczenie różni się w zależności od kraju i okresu. Czynnik „ziemi” można również uznać za *terytorium* - złożony zasób przejawiający się poprzez oddziaływanie czynników naturalnych i antropoge-

² Zob.: Кузнецова Н.П. Экономический рост: история и современность. СПб., 2001; Андросов Д.В., Головин А.А. Измерение и факторы экономического роста // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2010. Т. 4. № 4. С. 36–39; Четвертакова В., Четвертаков И. Экономический рост и развитие // Экономист. 2008. № 11. С. 35–38.

nicznych. Początkowo zadane naturalne warunki rozwoju ulegają wpływowi działalności człowieka, co prowadzi do transformacji terytorium, tworzenia relacji „człowiek - natura” i „społeczeństwo - człowiek”.³

Pomimo przejścia światowych liderów gospodarki na postindustrialny etap rozwoju i słabnącą rolę materialnych czynników produkcji, czynnik terytorium nadal odgrywa ważną rolę. Wynika to z faktu, że we współczesnej gospodarce terytorium działa jako aktywny uczestnik procesów produkcyjnych, który realizuje swoje specyficzne, a czasem niepowtarzalne właściwości, przekształcając się z „pasywnego” składowiska w zasób, rezerwę dla zagospodarowania przestrzennego.⁴ Pełniąc tę funkcję, może zarówno przyczyniać się, jak i utrudniać działalność gospodarczą. Wzrost wymagań dotyczących pojemności ekonomicznej terytorium oraz skomplikowania światowych stosunków gospodarczych wzmacniają ten proces.

Pojęciem integrującym cechy terytorialne państwa i wskaźniki jego rozwoju gospodarczego jest *skala gospodarki*. Według raportu Banku Światowego za 2018 r. „World Development indicators: Size of the economy”, skala rosyjskiej gospodarki charakteryzuje się następującymi wskaźnikami:

Tabela 1. Wskaźniki skali rosyjskiej gospodarki

	Populacja (mln osób)	Obszar terytorium (tys. km ²)	Gęstość zaludnienia (osób na km ²)	Dochód narodowy brutto (mld USD)	Dochód narodowy brutto per capita (mld USD)	Dochód narodowy brutto wg. PSN (mld USD)	Dochód narodowy brutto wg. PSN per capita (mld USD)	Stopa wzrostu PKB	Stopa wzrostu PKB per capita
Rosja	144,5	17098,3	9	1501,7	10230	3949,8	26470	2,3	2,3
Świat	7594,3	132025,2	60	84280	11098	13549469	17842	3,0	1,9

Źródło: <http://wdi.worldbank.org/table/WV.1>

Pod względem powierzchni - 17,1 miliona km², czyli prawie dwa razy więcej niż w Chinach i USA, Rosja zajmuje pierwsze miejsce na świecie. Terytorium odgrywa kluczową rolę w gospodarczej i geopolitycznej pozycji Rosji. Ze względu na jego skalę zapewnione są warunki racjonalnego geograficznego podziału pracy, możliwość manewru w rozmieszczeniu sił wytwórczych oraz zwiększa się zdolność obronna kraju. Obszerność rynku krajowego stworzyła przesłanki do odosobnienia własnej przestrzeni gospodarczej, jednocześnie zwiększając znaczenie czynnika transportowego

³ Межевич Н.М. Экономический анализ региона. СПб.: СПбГУ, 2007. С. 4.

⁴ Липец Ю.Г., Пуляркин В.А., Шлихтер С.Б. География мирового хозяйства. М.: ВЛАДОС, 1999.

w rozwoju rosyjskiej gospodarki.⁵ Przez terytorium Rosji przechodzą arterie komunikacyjne o znaczeniu światowym, zapewniając powiązania gospodarcze zachód-wschód i północ-południe.

Wielkość terytorium determinuje różnorodność warunków i zasobów dla działalności gospodarczej. Pod względem stopnia zaopatrzenia w zasoby naturalne Rosja należy do krajów bogatych w zasoby (wraz z Kanadą, Australią). Na Rosję przypada prawie 1/2 światowych zasobów węgla, około 1/7 światowych zasobów ropy naftowej, 1/3 gazu ziemnego. Pod względem zasobów gazu ziemnego Rosja zajmuje pierwsze miejsce na świecie. Zbadane zasoby przekraczają podobny wskaźnik Iranu około 2,5 razy. Pod względem zbadanych zasobów niklu, złota, srebra, platyny i diamentów Rosja zajmuje miejsca od pierwszego do trzeciego na świecie. Pod względem zasobów drewna (83,6 mld m³) Rosja zajmuje pierwsze miejsce na świecie. Dostępność gruntów ornych (0,8 ha na osobę), pomimo zmniejszenia powierzchni użytków rolnych, jest bardzo wysoka w porównaniu z innymi krajami (0,6 ha w USA; 0,09 ha w ChRL). Rosja jest krajem o wysokim stopniu dostępności słodkiej wody. Na osobę przypada 31,9 tys. m³ rocznie. Pod względem zasobów wód powierzchniowych zajmuje wiodącą pozycję na świecie. Tylko jezioro Bajkał skoncentrowało 20% światowych zasobów słodkiej wody i 80% jej zasobów w Rosji. Pod względem stanu zaopatrzenia w zasoby energii wodnej (2,5 bln kWh) Rosja zajmuje drugie miejsce na świecie po ChRL.⁶

Pod względem liczby ludności (144,5 mln osób) Rosja zajmuje 9 miejsce na świecie, jej udział w światowej populacji wynosi 1, 9%. Jednak wskaźnik gęstości zaludnienia (9 osób na km²) jest ponad 6 razy mniejszy niż średnia światowa (60 osób na km²).

Pomimo ogromnych zasobów naturalnych i znacznego potencjału ludzkiego Rosja zajmuje tylko 12 miejsce pod względem PKB (wg. PSN), a jej udział w światowym PKB wynosi mniej niż 2%.

Od 1 lipca 2019 r. Bank Światowy oferuje następującą klasyfikację krajów według nominalnego poziomu PKB na mieszkańca:⁷

- kraje o niskich dochodach: 1025 USD lub mniej;
- kraje o dochodach poniżej średniego poziomu: od 1 026 USD do 3 995 USD;
- kraje o dochodach powyżej średniego poziomu: od 3 996 USD do 12 375 USD;

⁵ Кузнецов С. В., Межевич Н. М. Экономическое пространство. Теория и практика. СПб.: ГУАП, 2012. С. 84.

⁶ Zob.: Козьева И. А., Кузьбожев Э. Н. Экономическая география и регионалистика: Учеб. Пособие – 2-е изд. – М.: ИНФРА –М, 2015. С. 60-67.

⁷ <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/stories/the-classification-of-countries-by-income.html>

- kraje o wysokich dochodach: 12 376 USD i więcej.

Rosja z PKB na mieszkańca w wysokości 10 230 USD należy do grupy krajów o dochodach powyżej średniej.

Według wskaźnika rozwoju społecznego (HDI) za 2017 r. Rosja zajmuje 49. miejsce w grupie krajów o bardzo wysokim poziomie rozwoju społecznego (wartość wskaźnika wynosi 0, 816). Od 2012 r. pozycja Rosji wzrosła o 3 miejsca w tym zestawieniu. Liderami na liście stały się Norwegia, Szwajcaria, Australia, Irlandia, Niemcy.⁸

Według rankingu „Doing Business 2020” Banku Światowego Rosja zajmuje 28. pozycję pod względem łatwości prowadzenia działalności gospodarczej. Prowadzą na liście Nową Zelandia, Singapur, Hongkong, Dania i Republika Korei.⁹

Udział odliczeń na badania i rozwój w rosyjskim PKB w latach 2005–2015 nieznacznie przekracza 1% (1, 1% w 2015 r.), co stanowi ponad połowę średniej dla krajów OECD (2, 38% w 2015 r.), nie mówiąc już o liderach tego wskaźnika (Korea Południowa - 4, 23%; Szwajcaria - 3, 42%; Szwecja - 3, 28%).¹⁰

Dlaczego, mając tak znaczący potencjał terytorialny, Rosja zajmuje bardzo odległą pozycję pod względem poziomu rozwoju gospodarczego?

Przytoczymy szereg czynników, warunkowo dzieląc je na dwie grupy: czynniki o charakterze *naturalnym* i *instytucjonalnym*.

Mówiąc o pierwszej grupie czynników, należy podkreślić niejednoznaczną rolę czynnika terytorialnego w rozwoju gospodarczym Rosji. Przede wszystkim chodzi o specjalne warunki geograficzne, które różnią się od europejskich. Jeśli 51% terytorium Europy znajduje się w odległości mniejszej niż 250 km od morza, to w przypadku europejskiej części Rosji liczba ta wynosi nie więcej niż 15%, podczas gdy kontynentalna część Rosji azjatyckiej jest o rząd wielkości wyższa. Całkowita długość granic Federacji Rosyjskiej wynosi 60 932 km, w tym morskich - 38 808 km, lądowych, rzecznych i jezior - 22 124 km.¹¹

Długość terytorium spowodowała znaczne różnice w jego opanowaniu gospodarczym, zaopatrzeniu w zasoby naturalne i ludzkie. W europejskiej części Rosji potencjał produkcyjny jest znacznie większy, a struktura gospodarki jest znacznie bardziej skomplikowana niż w części azjatyckiej. Istnieje

⁸ http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_ru.pdf

⁹ Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies / International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank/ www.worldbank.org

¹⁰ Main Science and Technology Indicators .Volume 2017/1 // OECD 2017. P. 21.

¹¹ Кузнецов С. В., Межевич Н. М. Экономическое пространство. Теория и практика. СПб.: ГУАП, 2012. С. 84.

nierówny podział branż między regionami. Udział regionów przemysłowych i hiperprzemysłowych (na przykład Jakucji, powiatów Tiumeńskich, Kuzbassu, obwodu Krasnojarskiego, wiodących regionów Uralu) w obszarze kraju, łącznych inwestycjach oraz produkcji przemysłowej osiąga 27–57%. Od „grzbietu przemysłowo-eksportowego” Taimyr - Jamał - Ural - Wołga zależą dochody walutowe oraz budżet Rosji.¹² Potrzeba pokonywania dużych odległości, często w trudnych warunkach klimatycznych, stanowi wyzwanie dla pracy systemu transportowego, który jest jednym z kluczowych czynników konsolidujących przestrzeń gospodarczą Rosji.

Duża przestrzeń rodzi problemy „tarcia” stosunków zewnętrznych i wewnętrznych, bezwładność rozwoju, rozproszenie zasobów, kontrasty społeczne, ciężar uczestnictwa w geopolityce.¹³

Poważny wpływ na gospodarke mają *warunki klimatyczne*. Rozwój rolnictwa, górnictwa, leśnictwa, energetyki wodnej, budownictwa i transportu zależy w dużej mierze od nich. Większość terytorium znajduje się w umiarkowanych i zimnych strefach agroklimatycznych. Średnia roczna temperatura w Rosji wynosi minus 5,5 stopnia Celsjusza. Francuski geograf Jean Élisée Reclus w pracy „Ziemia i ludzie. Universal Geography” (1898)¹⁴ nazwał skutecznym (odpowiedni do działalności człowieka) teren poniżej 2000 metrów nad poziomem morza, ze średnią roczną temperaturą co najmniej minus 2 stopnie Celsjusza. Pod względem efektywnej powierzchni Rosja zajmuje piąte miejsce na świecie. Jednak efektywne terytorium Rosji jest najzimniejsze na świecie.¹⁵ Długie zimy i krótkie lata, opady, silne wiatry, znaczne różnice temperatur, różne warunki wilgotnościowe i ubóstwo gleby negatywnie wpłynęły na rozwój gospodarczy. W pracy E. Borisienkova i W. Pasickiego „Tysiącletnia kronika niezwykłych zjawisk przyrodniczych” (1988), w wyniku badań rosyjskich kronik stwierdzono, że mróz i susza, ulewne deszcze w Rosji w X-XX wieku. – to standardowe zjawiska utrudniające rozwój gospodarczy.¹⁶

Częściowo ukształtowana pod wpływem dwóch pierwszych czynników *specyfika demograficzna* kraju determinuje również złożoność rozwoju go-

¹² Артоболевский С.С., Бакланов П.Я., Трейвиш А.И. Пространство и развитие России: полимасштабный анализ // Вестник РАН. 2009. Т. 79. № 2. С. 104.

¹³ Артоболевский С.С., Бакланов П.Я., Трейвиш А.И. Пространство и развитие России: полимасштабный анализ // Вестник Российской академии наук. Т. 79. № 2. 2009. С. 101–112.

¹⁴ Реклю, Э. Земля и люди. Всеобщая география Элизе Реклю / пер. сделан со 2-го испр. и доп. Под ред. С. Зыкова. В 19 т. Т.1–19 (В 10 кн.) СПб.: Товарищество «Общественная польза», 1898. Книга III: Том 5. Европейская Россия; Книга IV: Том. 6. Азиатская Россия.

¹⁵ Паршев А. П. Почему Россия не Америка? М., 2018.

¹⁶ Борисенков Е. П., Пасецкий В. М. Тысячелетняя летопись необычных явлений природы. М., 1988. С. 35.

spodarczego. Wśród głównych problemów w tym obszarze zwracamy uwagę na niską gęstość zaludnienia i nierównomierny rozkład populacji na całym terytorium. Należy również wymienić niekorzystne zmiany płciowe i wiekowe związane ze starzeniem się populacji, zmniejszeniem udziału ludności w wieku produkcyjnym i młodszym niż wiek produkcyjny, wysoką śmiertelnością wśród mężczyzn. Procesy te prowadzą do zmniejszenia wydajności pracy, zwiększenia obciążenia wydatków budżetowych z powodu wzrostu płatności emerytalnych i zmniejszenia łącznego popytu. Próba zrekompensovania spadku liczby ludności tubylczej z powodu wzrostu migracji budzi poważne obawy w związku z rosnącym zagrożeniem konfliktami społecznymi, międzyetnicznymi, wypierania narodu rdzennego na danym obszarze przez przedstawicieli kultur obcych.

Jak scharakteryzować *czynniki instytucjonalne* hamujące obecnie wzrost gospodarczy Rosji?¹⁷ Przede wszystkim wzrost produkcji krajowej w Rosji jest utrudniony przez wysoki stopień zużycia środków trwałych, który osiągnął średnio 47,7%, a także przez niski współczynnik ich odnowienia - około 4,5% w 2015 roku.¹⁸ Z kolei odnowienie środków trwałych jest bezpośrednio związane z problemem przekształcania oszczędności w inwestycje. Biorąc pod uwagę wysoką stopę oszczędności brutto (31–37%) w ciągu ostatniej dekady, głównie ze względu na dobre warunki na rynku nośników energii, w kraju zaobserwowano niską stopę inwestycji w środki trwałe nieco powyżej 20%.¹⁹ Dla porównania w szybko rozwijających się krajach Azji normy oszczędności brutto i inwestycji są dość bliskie i obecnie przekraczają 40% dla obu wskaźników.²⁰ Jest paradoksalnie, że przy poważnym braku inwestycji w krajowym bilansie płatniczym, na rachunku kapitałowym utrzymuje się stałe ujemne saldo. Warto zauważyć, że nie należy przeceniać roli bezpośrednich inwestycji zagranicznych w procesie gromadzenia kapitału, ponieważ z reguły stanowią one niewielką część nakładów brutto na środki trwałe w dużych krajach. Ponadto to źródło inwestycji jest bardzo wrażliwe na pogorszenie sytuacji gospodarczej i geopolitycznej, o czym świadczy odływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) z Rosji w ostatnich latach. Według raportu „World Investment Report” (2016), w 2015 r. bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Rosji spadły o 66% i były głównie reprezentowane

¹⁷ Zob.: Шалденкова Т.Ю. Догоняющее развитие: опыт стран АСЕАН и российская политика импортозамещения // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2017. Т. 17. № 3. С. 539—554.

¹⁸ Эффективность экономики России // Портал Федеральной службы государственной статистики. Росстат. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency

¹⁹ Мировая экономика: Учебник / Под ред. А.С. Булатова. М.: Юрист, 2007. С. 792.

²⁰ World Economic Outlook. Subdued Demand: Symptoms and Remedies. Washington: IMF, 2016. P. 255.

przez reinwestycję zysków, podczas gdy inne formy praktycznie nie zostały wdrożone. Duże korporacje międzynarodowe, szczególnie w przemyśle (General Motors) i sektorze bankowym (Deutsche Bank, Raiffeisen Bank) zmniejszyły swoją obecność. W 2015 r. ConocoPhillips, jedna z pierwszych firm, które zaczęły inwestować w rosyjski przemysł naftowy i gazowy, całkowicie wycofała swoje inwestycje z Rosji. Ograniczenia prawne dotyczące zmniejszenia bezpośrednich inwestycji zagranicznych we wszystkich mediach do wysokości 20% również doprowadziły do masowego wycofania inwestycji. Nastąpił gwałtowny spadek przepływów inwestycyjnych przechodzących przez strefy offshore: skumulowane inwestycje z Cypru, głównego inwestora w Rosji i odbiorcy inwestycji krajowych, spadły o 50%. W krajach trzecich doszło do przepełnienia inwestycji morskich, co można zaobserwować na przykładzie gwałtownego spadku inwestycji na Brytyjskich Wyspach Dziewiczych. Trend spadkowy BIZ trwa do dziś. Zarysował się przepływ inwestycji offshore do krajów trzecich, co można zaobserwować na przykładzie gwałtownego spadku inwestycji na Brytyjskich Wyspach Dziewiczych.²¹ Trend spadkowy BIZ trwa do dziś.

Kolejnym czynnikiem utrudniającym procesy inwestycyjne w Rosji jest nierównowaga polityki pieniężnej. Niska wartość współczynnika monetaryzacji (stosunek zagregowanego M2 do PKB), który w 2016 r. wyniósł 44,5%, ze względu na politykę ograniczania inflacji, doprowadziła do ograniczenia zasobów kredytowych gospodarki i przyczyniła się do powstania zawyżonej kluczowej stopy procentowej. Obecnie, pomimo spadku tej stopy do 6% do 2020 r., stopa ta znacznie przewyższa wskaźnik wiodących zagranicznych krajów.²²

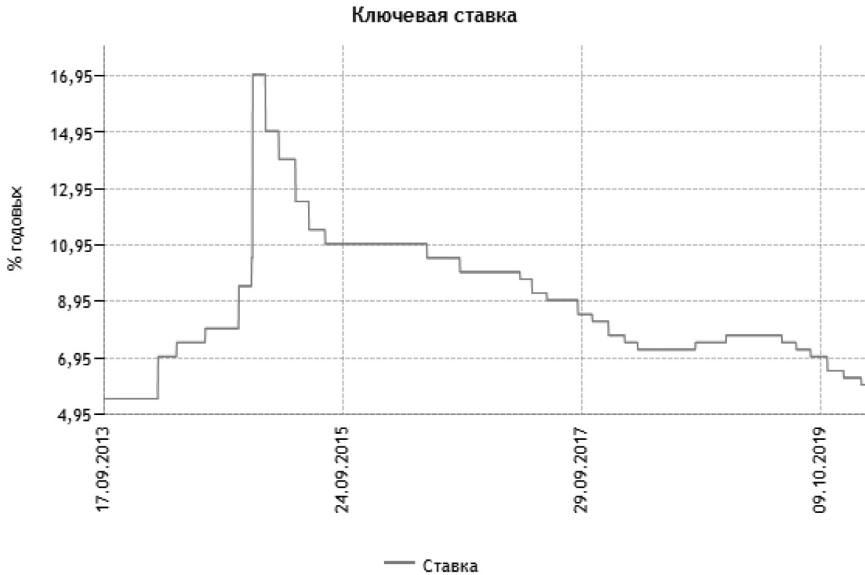
W ciągu ostatniej dekady średnia rentowność w przemyśle (11,8%) była niższa niż średnia stopa refinansowania (12%), co doprowadziło do braku możliwości przyciągnięcia krajowych funduszy kredytowych do inwestowania w środki trwałe i skierowania firm do zagranicznych źródeł kredytu.²³ Wreszcie deprecjacja rubla była kolejnym powodem komplikującym sytuację z rozwojem przemysłu, ponieważ importowane maszyny i urządzenia potrzebne do odnowienia środków trwałych stały się stosunkowo droższe. Korzyści dla rosyjskich eksporterów w związku z dewaluacją rubla zostały rozłożone na wąski krąg branż (kompleks paliwowo-energetyczny, metalurgia) i zostały w dużej mierze zniwelowane spadkiem światowych cen surowców. Ograniczenie wzrostu podaży pieniądza, wysoki wskaźnik refinansowania,

²¹ UNCTAD. World Investment Report. Investor nationality: the policy challenges. New York and Geneva: United Nations, 2016. P. 59-60.

²² Кротов М.И., Мунтиян В.И. Об антикризисной монетарной стратегии экономического развития России // Проблемы современной экономики. 2015. № 3. С. 17-26.

²³ Мировая экономика: Учебник / Под ред. А.С. Булатова. М.: Юрист, 2007. С. 794.

**Wykres 1. Dynamika kluczowej stopy procentowej Banku Rosji
(w % rocznie) w latach 2013–2020**



Źródło: https://cbr.ru/hd_base/keyrate/

słaby rubel, cięcia wydatków rządowych i zagregowanego popytu to priorytety neoliberalnej doktryny, która spełnia zalecenia międzynarodowych organizacji finansowych dotyczące rynkowej transformacji gospodarki.

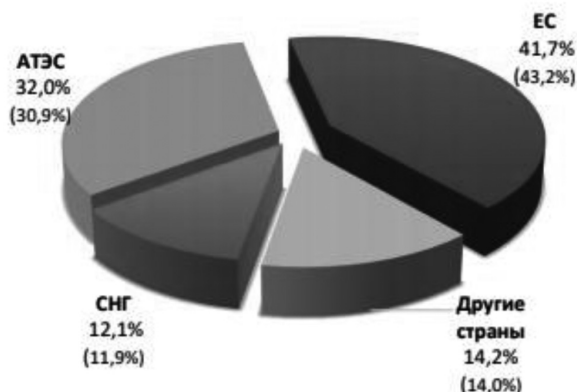
Współczesny handel zagraniczny w Rosji charakteryzuje się orientacją na eksport surowców i import towarów przemysłowych, a także nastawieniem w geografii handlu zagranicznego na korzyść obcych krajów nie należących do byłego ZSSR.²⁴ Według wyników na styczeń-listopad 2019 r. obroty w handlu zagranicznym wyniosły 604,5 mld USD, co oznacza spadek o 3,3% w porównaniu do stycznia-listopada 2018 r. Eksport towarów spadł o 6,0% do 383,5 mld USD, import wzrósł o 1,7% do 220,9 mld USD. Saldo handlu zagranicznego Rosji ze wszystkimi krajami spadło o 15,0% do 162,6 mld USD.

W strukturze geograficznej rosyjskiego handlu zagranicznego Unia Europejska zajmuje szczególne miejsce (41,8% rosyjskiego handlu, czyli 252,6 mld USD w okresie styczeń-listopad 2019 r.). Obrót towarowy z UE spadł o 6,0%, w tym import - o 1,7%, eksport - o 7,8%. Drugą grupą pod względem obrotów handlu zagranicznego w okresie styczeń-listopad 2019 r. są kraje

²⁴ www.ved.gov.ru/monitoring/foreign_trade_statistics/monthly_trade_russia/

Wspólnoty Gospodarczej Azji i Pacyfiku (31,9% rosyjskiego handlu zagranicznego lub 193,1 mld USD). Obrót handlowy z tymi krajami spadł o 0,7%, w tym eksport zmniejszył się o 4,5%, import zwiększył się o 3,8%. Obroty handlowe z krajami Wspólnoty Niepodległych Państw spadły o 1,3% do 73,2 mld USD. W przypadku krajów Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej handel wzrósł o 0,7% do 52,2 mld USD.

Wykres 2. Struktura obrotów handlu zagranicznego według grup krajów w okresie styczeń-listopad 2019 r. (w porównaniu ze styczniem-listopadem 2018 r.) *(według statystyk celnych, w procentach)*



Źródło: www.ved.gov.ru/monitoring/foreign_trade_statistics/monthly_trade_russia/

W strukturze towarowej rosyjskiego eksportu, oprócz paliw i produktów energetycznych (62,6%), dominują metale i produkty metalowe, produkty chemiczne i kauczuk. W okresie styczeń-listopad 2019 r. te trzy grupy stanowiły 78,0% całkowitej wartości eksportu rosyjskiego. Podstawa rosyjskiego importu, z wyjątkiem maszyn, urządzeń i pojazdów (45, 9%), składa się z produktów chemicznych i kauczuku, produktów spożywczych i surowców rolnych. Udział tych trzech grup produktów w okresie styczeń-listopad 2019 r. w strukturze zakupów rosyjskich wyniósł 77,8 %.

Dziś, w kontekście rosnącej niestabilności gospodarczej na świecie, eskalacji międzynarodowych konfliktów handlowych, sankcji wobec Rosji, nierównowaga w strukturze towarowej i geograficznej rosyjskiego handlu zagranicznego, jego duża zależność od zewnętrznego rynku surowców stają się znaczącym czynnikiem komplikującym rozwój gospodarczy kraju.

Prezentując współczesne problemy rozwoju gospodarczego, nie możemy zapominać o ich historycznych przesłankach. Niska efektywność transformacji rynkowej lat 90. miała głębokie konsekwencje dla gospodarki narodowej.

Wykres 3. Średnia roczna stopa wzrostu PKB Rosji w latach 1990–2018

Źródło: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=RU&name_desc=true

Po rozpadzie ZSRR uległy nasileniu tendencje zarówno rozbieżności (między regionami pod względem poziomu rozwoju), jak i dezintegracji przestrzeni gospodarczej Rosji, gdy regiony zaczęły albo się zamykać, albo przebijać się na rynki zagraniczne, co doprowadziło do silnej nierównowagi między relacjami międzyregionalnymi a stosunkami gospodarczymi z zagranicą. Niezrównoważona struktura handlu zagranicznego i inne formy zagranicznej działalności gospodarczej Rosji również osłabiły spójność przestrzeni gospodarczej. Import wyparł krajowych producentów, zakłócił łańcuchy technologiczne między regionami. Eksport rosyjskich surowców trafia za granicę, włącza się do funkcjonowania zagranicznych gospodarek, co również uderza w system regionalnych technologicznych łańcuchów produkcyjnych. Tak na początku 2000 roku w regionie Dalekowschodnim wykorzystano 78% wytworzonej produkcji, 18% wyeksportowano (głównie do krajów sąsiednich - Japonii, Korei, Chin), a tylko 4% skierowano do innych regionów Rosji.²⁵

Kolosalny spadek produkcji w okresie po reformie w latach 90. (w latach 1990-1998 PKB Rosji spadł o 44%)²⁶ jest porównywalny z okresem 1914–1921, kiedy w wyniku pierwszej wojny światowej i wojny domowej

²⁵ Гранберг А.Г. Экономическое пространство России // Экономика и управление. № 2 (23). 2006. С. 10.

²⁶ Народное хозяйство СССР в 1990 г.: статистический ежегодник. М., 1991, с. 7. Российский статистический ежегодник 2001: статистический сборник. М., 2001, с. 38.

wielkość dochodu narodowego spadła o połowę. Nawet w wyniku II wojny światowej liczba ta spadła tylko o 1/6 z powodu częściowej rekompensaty za spadek produkcji cywilnej przez rozwój przemysłu wojskowego. Tempo wzrostu PKB o 5–7% rocznie w pierwszej połowie 2000 r. z powodu sprzyjającej koniunktury na rynku energii, nie mogło w pełni zrekompensować poprzedniej klęski gospodarczej. Następny kryzys z lat 2008–2009, a następnie recesja w latach 2015–2016 kolejny raz zaburzyły bieg rozwoju gospodarczego, który do dziś się nie poprawił (patrz wyk. 3).

Priorytety współczesnego rozwoju gospodarczego Rosji oraz wyzwania związane z ich wdrażaniem

W świetle powyższych czynników Rosja, podobnie jak przez kilka stuleci, zmuszona jest podążać ścieżką „doganiającego rozwoju” (catch up growth) w celu przezwyciężenia zacofania gospodarki wobec wiodących mocarstw światowych. Ten „doganiający rozwój” można zdefiniować jako strategię mającą na celu przezwyciężenie opóźnień w rozwoju kraju. Z reguły w literaturze wyróżnia się dwa modele takiego rozwoju: model substytucji importu i model zorientowany na eksport. Model substytucji importu pojawił się w porewolucyjnej Rosji, później w innych państwach socjalistycznych, w dużych krajach Ameryki Łacińskiej i Azji (Argentyna, Brazylia, Meksyk, Indie, Pakistan). Częściowo model ten został zastosowany przez wiele krajów rozwiniętych w okresie po Wielkim kryzysie. Model opiera się na protekcjonizmie, często wzmacnianym przez państwowy monopol handlu zagranicznego. Model zorientowany na eksport zakłada ukierunkowanie tworzących się branży głównie na rynek zagraniczny, co mogło się łączyć z aktywnym przyciąganiem kapitału zagranicznego do produkcji eksportowej. W niektórych przypadkach orientację eksportową połączono z elementami modelu substytucji importu z ograniczonym dostępem konkurujących towarów i kapitału na rynek krajowy. Podobną modyfikację modelu zastosowała Japonia, następnie Korea Południowa, a następnie - Chiny. W najczystszej postaci model był używany przez te nowe kraje uprzemysłowione, które ze względu na małą skalę gospodarki nie mogły stworzyć wielobranżowego systemu gospodarczego (Singapur, Hongkong).

Aktywna faza polityki substytucji importu w Rosji rozpoczęła się w 2014 r. jako odpowiedź na sankcje zachodnie, chociaż niektóre jej elementy zostały rozważone wcześniej w strategii przejścia na „ekonomię podaży” zorientowaną na rynek krajowy.²⁷ W 2014 r. opracowano szereg aktów ustawodawczych, w tym program państwowy nr 328 „Rozwój przemysłu i zwiększenie

²⁷ Акаев А. О стратегии интегрированной модернизации экономики России до 2025 года // Вопросы экономики. 2012. № 4. С. 97—116.

jego konkurencyjności z 15.04.2014 r.”, mający na celu rozwój procesu lokalizacji i regulujący podział środków finansowych na rzecz przyspieszonego rozwoju przemysłu, oraz „Program wsparcia projektów inwestycyjnych realizowanych w Federacji Rosyjskiej na podstawie finansowania projektowego” z dnia 11 października 2014 r. nr 1044, który stwarza warunki do rozszerzenia wykorzystania przez firmy i banki komercyjne mechanizmu finansowania projektowego (finansowanie projektów inwestycyjnych zakładające, że źródłem obsługi zadłużenia są przepływy pieniężne wygenerowane przez zrealizowane projekty). Oprócz programu substytucji importu w rolnictwie opracowano programy substytucji importu w sferze IT i budowy maszyn.²⁸ Rozważane środki doprowadziły do pewnych wyników. W 2015 r. wolumen krajowych produktów rolnych na rynku krajowym wyniósł około 88,7%, co było wartością wyższą niż wartość progowa (80%) ustalona w Doktrynie Bezpieczeństwa Żywnościowego przyjętej w 2010 r. Poważne problemy w rozwoju kompleksu rolno-przemysłowego są następujące: perspektywa spadku globalnego popytu na produkty rolne w kontekście niskiego tempo wzrostu gospodarki światowej; wzrost cen hurtowych i detalicznych produktów żywnościowych związany ze wzrostem taryf naturalnych monopolii, polityką cenową sieci detalicznych, wysokimi stawkami obsługi kredytów bankowych oraz cłami na importowany sprzęt; spadek popytu konsumpcyjnego związany z pogorszeniem wypłacalności ludności; wzrost cen wymuszony przez rosyjskich producentów rolnych z powodu częściowej monopolizacji w kontekście istniejących „sankcji” i „kontr sankcji”; wysoka zależność produkcji żywności od importowanych surowców, sprzętu, technologii, opakowań i produktów poligraficznych; redukcja użytków rolnych; kryminalizacja rolnictwa w związku ze wzrostem zakresu finansowania branży z budżetu państwa; niskie płace robotników rolnych, wynoszące 16 tysięcy rubli miesięcznie według danych za 2016 r.²⁹ W dziedzinie budowy maszyn, na tle ogólnego spadku w branży w 2016 r., odnotowano dodatnią dynamikę produkcji w podsektorach: „produkcja artykułów gospodarstwa domowego nieujętych w innych grupach” oraz „produkcja wyrobów medycznych, przyrządów pomiarowych, kontroli, zarządzania i testowania; instrumenty optyczne, sprzęt fotograficzny i filmowy; zegarki”. Najwyższy przyrost zaobserwowano w budowie maszyn rolniczych ze względu na wsparcie państwa dla podsektorów branży, czynnik substytucji importu, a także poprawę stanu finansowego producentów rolnych. Udział krajowych kombajnów, ciągników,

²⁸ Официальный сайт импортозамещения в России. Режим доступа: <http://zimport.ru/programma-pravitelstva-po-importozameshheniyu-do-2020-goda>.

²⁹ Таровик Е.В. Актуальные проблемы развития сельского хозяйства России. Актуальные проблемы обеспечения экономической безопасности: Сб. науч. тр. М.: Научный консультант, 2016. С. 131—135.

siewników i innych maszyn rolniczych na rynku krajowym w 2016 r. przekroczył połowę, podczas gdy w 2013 r. producenci zagraniczni kontrolowali trzy czwarte rynku tych maszyn. Znaczący wzrost udziału przedsiębiorstw rosyjskich na rynku krajowym obserwuje się od 2013 r., kiedy rząd uruchomił program subsydiowania producentów sprzętu technicznego, zgodnie z którym państwo rekompensuje od 25 do 30% jej wartości.³⁰ Zgodnie z projektem strategii rozwoju eksportu maszyn rolniczych opracowanym przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu, do 2025 r. eksport może wzrosnąć przy wsparciu państwa czterokrotnie do 30,2 mld rubli.³¹ W dziedzinie technologii informatycznych można zauważyć obecność głównych rosyjskich graczy na rynku IT (Acronis, Veeam, Parallels, Jetbrains, Nginx, 1C, Kaspersky, Abbyy, CFT, Prognoz, Yandex, Mail.Ru, Ecwid, Acumatica, Drweb, Spirit, MightyCall) wdrażających szeroki spektrum rozwiązań informatycznych. Ponadto nie można odmówić przewagi konkurencyjnej rosyjskiego oprogramowania w przemyśle obronnym i ciężkim. Do osiągnięć można również zaliczyć uruchomienie produkcji prototypowej pierwszego masowego modelu komputera Elbrus 101-RS w 2017 r. rozszerzenie współpracy między Mechel i 1C, mające na celu promowanie substytucji importu w przemyśle. Pomimo tych sukcesów zależność od importowanego oprogramowania w Rosji jest niezwykle wysoka: systemy operacyjne Windows, IOS, Android pozbawiają rosyjskich odpowiedników możliwości zajmowania znacznego udziału w rynku.³²

Zatem są oczywiste zarówno pewne osiągnięcia, jak i trudności we wdrażaniu programu substytucji importu, który stał się jedną z głównych wytycznych rozwoju gospodarczego kraju do 2020 r.

Jakie są cele wyznaczone przez rosyjski rząd w dziedzinie rozwoju gospodarczego w najbliższej przyszłości i jakie są najważniejsze problemy na drodze do ich realizacji?

W dekrete W. Putina podpisanym 7 maja 2018 r. „W sprawie celów narodowych i strategicznych zadań rozwoju Federacji Rosyjskiej na okres do 2024 r.” określono wiele ambitnych priorytetów - od wejścia do pięciu największych gospodarek świata i osiągnięcia eksportu produktów wysoko przetworzonych zamiast eksportu surowców i energii, w wysokości 250 miliardów dolarów rocznie do dwukrotnego zmniejszenia poziomu ubóstwa,

³⁰ Аналитический бюллетень: Машиностроение: тенденции и прогнозы. Итоги 2016 г. Режим доступа: <http://riarating.ru>

³¹ О проекте стратегии развития экспорта сельхозтехники // Портал Российской ассоциации производителей специализированной техники и оборудования. Режим доступа: <http://rosagromash.ru/rosspetsmash-v-smi/1528-strategiya-razvitiya-dlya-selkhozmashtinostroeniya>

³² Официальный сайт импортозамещения в России. Режим доступа: <http://zimport.ru/programma-pravitelstva-po-importozameshheniyu-do-2020-goda>.

wzrostu zatrudnienia w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw do 25 milionów pracowników oraz wzrostu średniej długości życia obywateli kraju do 78 lat.³³

W rzeczywistości w 2018 r. pod względem fizycznej wielkości PKB rosyjska gospodarka mogła powrócić do poziomu poprzedzającego kryzysową recesję w latach 2015–2016, ale jej tempo wzrostu pozostaje wyjątkowo niskie. Aby osiągnąć wyznaczony przez prezydenta cel związany z wyjściem na piąte miejsce na świecie pod względem PKB, gospodarka krajowa powinna rosnać w średnim tempie co najmniej 4% rocznie - tylko pod tym warunkiem można do 2024 r. wyprzedzić Niemcy, które zamykają piątkę największych gospodarek na świecie. Rzeczywiste stopy wzrostu w latach 2017–2018 były ponad dwa razy poniżej oczekiwanej, odpowiedniej wartości.³⁴

Zgodnie ze scenariuszem bazowym Ministerstwa Rozwoju Gospodarki do 2036 r. średnie roczne tempo wzrostu rosyjskiego PKB w latach 2019–2024 wyniosą 2,7%.³⁵ Według prognozy Banku Światowego opublikowanej na początku grudnia 2018 r. niekorzystna dynamika podstawowych czynników determinujących potencjał wzrostu rosyjskiej gospodarki (w tym zasobów pracy, akumulacji kapitału i wydajności) doprowadzi do spadku potencjalnych stóp wzrostu do 1,3% wraz ze zwiększeniem do 3,0 % tylko w okresie do 2028 r.

Utrzymując obecny model rozwoju gospodarczego, osiągnięcie stóp wzrostu na poziomie 4% i wyżej jest możliwe tylko przy wysokiej koniunkturze na kluczowych rosyjskich rynkach eksportowych (przede wszystkim energii). Jednak wyłączny wzrost wartości eksportu surowców i energii nie wystarczy, aby przyspieszyć wzrost gospodarczy.³⁶ Tak więc w okresie styczeń–październik 2017 r. kontrakty terminowe na ropę Brent utrzymywały się na poziomie poniżej 60 USD za baryłkę, podczas gdy w 2018 r. z pewnością przekraczały ten poziom, co doprowadziło do znacznego wzrostu wartości eksportu (z 251,0 mld dolarów w okresie styczeń–wrzesień 2017 r. do 320,1 mld USD w tym samym okresie w 2018 r.) oraz poprawy salda handlowego (odpowiednio z 80,4 mld USD do 136,3 mld USD). Jednak tempo wzro-

³³ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 „О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года”

³⁴ Россия и мир: 2019. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз / Рук. проекта – А.А. Дынкин, В.Г. Барановский. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 7

³⁵ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года / Министерство экономического развития Российской Федерации. 11. 10. 2018 // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71966952/>

³⁶ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года / Министерство экономического развития Российской Федерации. 11. 10. 2018 // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71966952/>

stu PKB w pierwszej połowie 2018 r. w porównaniu z tym samym okresem 2017 r. pozostałe niezmiennione (około 1,5%). Podobna sytuacja miała miejsce w produkcji przemysłowej (wzrost o 3,0% w okresie styczeń-wrzesień, jak rok wcześniej), podczas gdy wzrost obrotu towarowego nawet zwolnił (do 2,6% w porównaniu do 6,7% rok wcześniej). Wzrost inwestycji w środki trwałe nieco przyspieszył (do 4,1% w porównaniu do 3% rok wcześniej), to przyspieszenie jednak jest zbyt małe, aby przezwyciężyć stagnację gospodarczą. Podobnie jak dynamika rozwoju gospodarczego kraju od początku kryzysu w latach 2008–2009 oraz wydarzenia z 2018 r. przekonująco pokazały, że w sytuacji słabych wewnętrznych źródeł wzrostu koniunktura rynków eksportowych nie jest w stanie wpłynąć na zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego.

Według corocznej prognozy IMEMO RAN „Rosja i świat: 2019. Ekonomia i polityka zagraniczna”³⁷, jednym z kluczowych czynników podważających wewnętrzne źródła wzrostu gospodarczego w ostatnich latach jest sytuacja z realnymi dochodami ludności. W latach 2014 - 2017 spadały one corocznie, osiągając w 2017 r. zaledwie 88,3% poziomu z 2013 r. W 2018 r. po raz pierwszy odnotowano wzrost realnych dochodów do dyspozycji (o 1,6% między styczniem a październikiem), co znalazło odzwierciedlenie w szczególności we wzroście wolumenu handlu detalicznego (o 2,6% w porównaniu do 0,8% rok wcześniej) oraz płatnych usług dla ludności (odpowiednio 2,7% i 0,3%). Jednak miesięczna dynamika realnych dochodów pozostawała niestabilna: na przykład we wrześniu 2018 r. były one o 1,5% niższe niż rok wcześniej, a w październiku 2018 r. - o 1,4% wyższe.

Za kolejny czynnik ograniczający wewnętrzne źródła wzrostu można uznać sytuację fiskalną. W pierwszych trzech kwartałach 2018 r. dochody budżetu federalnego wzrosły o 27,5%, osiągając 19,0% PKB (w porównaniu z 16,7% PKB rok wcześniej). Wydatki budżetowe wzrosły tylko o 1,6%, w wyniku czego deficyt budżetu federalnego w wysokości 0,3% PKB zaobserwowany w analogicznym okresie ubiegłego roku został zastąpiony nadwyżką w wysokości 3,5% PKB. Jednak za dodatkimi makro-wskaźnikami kryje się szereg poważnych problemów.³⁸

Po pierwsze, wzrost dochodów budżetowych w 2018 r. wynikał głównie z poprawy sytuacji na kluczowych rynkach eksportowych. Przychody z ropy i gazu w budżecie federalnym w analizowanym okresie wzrosły o 48,4%, podczas gdy przychody z innych źródeł wzrosły tylko o 14,3%. Wysoka zależność od dynamiki dochodów budżetowych na rynku zagranicznym pozo-

³⁷ Россия и мир: 2019. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз / Рук. проекта – А.А. Дынкин, В.Г. Барановский. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 8.

³⁸ Россия и мир: 2019. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз / Рук. проекта – А.А. Дынкин, В.Г. Барановский. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 9.

staje źródłem niepewności, co nie pozwala z pewnością przewidzieć sytuacji w sferze budżetowej nawet na kolejne 2-3 lata. Biorąc pod uwagę ryzyko rozwoju wojen handlowych między USA a Chinami, USA a UE, które zostały wywołane w 2018 r. i które stanowią dodatkowe zagrożenie dla stabilności rynków eksportowych, wzrasta prawdopodobieństwo przyspieszonego wykorzystania środków Narodowego Funduszu Bogactwa na cele antykryzysowe.

Po drugie, stabilność całkowitej kwoty wydatków rządowych przez większą część roku 2018 zapewniono dzięki znacznej redystrybucji środków między pozycjami wydatków. Największy wzrost w wartościach bezwzględnych wykazano w wydatkach na obronę narodową, bezpieczeństwo i egzekwowanie prawa (170,7 mld rubli), a także transfery z budżetu federalnego do budżetów innych poziomów (126,8 mld rubli). Wzrost transferów między budżetami o 22,5% w porównaniu z rokiem poprzednim jest oznaką reakcji rządu federalnego na kryzysowy stan budżetów regionalnych. Wzrost wydatków na sprawy ogólnokrajowe był mniejszy w wartościach bezwzględnych (8,8% w porównaniu z analogicznym okresem poprzedniego roku). Jednocześnie wzrost wydatków w ramach wymienionych pozycji został osiągnięty nie dzięki zwiększonym dochodom ropy i gazu z budżetu federalnego, ale dzięki redystrybucji środków z innych pozycji.

Wydatki na kulturę i sferę społeczną spadły w analizowanym okresie o 350,6 mld rubli. Spadek ten został częściowo skompensowany wzrostem wydatków na edukację (o 59,4 mld rubli) i ochronę zdrowia (o 76,4 mld rubli), jednak ogólnie oszczędności w trzech „zorientowanych społecznie” obszarach środków budżetowych wyniosły 215,0 mld rubli. Nastąpił również spadek wydatków na gospodarkę narodową, choć jego skala okazała się znacznie mniejsza (71,1 mld rubli). Ogólnie rzecz biorąc, zmiany w strukturze federalnych wydatków budżetowych w 2018 r. wiążą się ze wzmocnieniem priorytetów polityki krajowej i zagranicznej z uszczerbkiem dla priorytetów społeczno-ekonomicznych.

Na politykę fiskalną znaczący wpływ miało wyczerpanie znacznej części rezerw finansowych zgromadzonych w poprzednich latach. Z dniem 1 lutego 2018 r. przestał istnieć Fundusz Rezerwowy, który od 2008 r. gromadził większość nadwyżki dochodów z ropy i gazu z budżetu federalnego.³⁹ Fundusz Rezerwowy, którego środki osiągnęły maksimum (12,5% PKB) w okresie styczeń-luty 2009 r., odegrał znaczącą rolę zarówno w przezwyciężeniu skutków budżetowych kryzysu gospodarczego w latach 2008-2009, jak i w łagodzeniu skutków od sankcji dla rosyjskiej gospodarki rozpoczynających się od

³⁹ Россия и мир: 2019. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз / Рук. проекта – А.А. Дынкин, В.Г. Барановский. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 9.

2014 r. Do listopada 2017 r. wielkość funduszu została zmniejszona do 1,1% PKB, a do 22 grudnia 2017 r. jego środki zostały w całości wydane na finansowanie deficytu budżetowego. Dziś jedynym suwerennym funduszem Federacji Rosyjskiej pozostaje Narodowy Fundusz Bogactwa, którego wielkość od stycznia do grudnia 2018 r. wzrosła z 3,8% do 4,6% PKB (maksymalna wartość - 7,7% PKB - odnotowano w okresie styczeń-luty 2009 r.). Obecnie fundusz ten jest głównym mechanizmem łagodzenia potencjalnych szoków fiskalnych związanych z możliwym zmniejszeniem dochodów budżetu z ropy i gazu oraz koniecznością zrekompensowania skutków obostrzenia reżimu sankcyjnego. Wyczerpanie środków z Funduszu Rezerwowego pokazało jednak granicy trwałości istniejącej konstrukcji budżetowej, co stało się głównym motywem innowacji fiskalnych w 2018 r.

Innowacje te obejmują podniesienie wieku emerytalnego, podwyższenie stawki VAT z 18% do 20%, a także manewr podatkowy w przemyśle naftowym (stopniowe obniżenie cła eksportowego na ropę naftową z 30% do zera do 2024 r. przy równoległym podwyższeniu podatku od wydobywania minerałów). Ten ostatni środek, zgodnie z obliczeniami Ministerstwa Finansów, może potencjalnie zwiększyć przychody budżetowe o 1 bilion rubli rocznie, w tym 140 miliardów rubli – poprzez ograniczenie ukrytych transferów do gospodarek krajów Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, które otrzymują rosyjską ropę naftową bez płaconia ceł wywozowych.

Jednocześnie wzrosła presja fiskalna na małe firmy. Na poziomie federalnym znalazło to odzwierciedlenie we wzroście jednolitego podatku od dochodów przypisanych, a także w eksperymencie mającym na celu wprowadzenie nowego systemu podatkowego dla osób prowadzących działalność na własny rachunek od stycznia 2019 r. w czterech podmiotach Federacji Rosyjskiej. Na szczeblu regionalnym - w ramach prób zwiększenia dochodów pochodzących od małych firm (od patentów na sprzedaż produktów rolnych do zwiększenia czynszów za miejską powierzchnię handlową).

Podsumowując, zauważamy, że współczesny wzrost gospodarczy w Rosji jest hamowany przez takie czynniki, jak niski poziom akumulacji brutto, duża deprecjacja środków trwałych, odpływ kapitału z kraju, niewystarczająca monetyzacja gospodarki, wysokie stopy kredytowe, dewaluacja waluty krajowej i zakłócenia w strukturze handlu zagranicznego. Rozważane problemy można rozwiązać za pomocą keynesowskich metod makroregulacji, stymulując łączny popyt, nawet przy deficycie budżetowym. W drugim przypadku dopuszczalne jest osłabienie presji fiskalnej. Poprawę sytuacji w walce z ubóstwem można ułatwić poprzez zwiększenie ukierunkowania transferów socjalnych i ich wielkości. Rozwiązanie pierwszego problemu wymaga jednak szeroko zakrojonej reformy systemu płatności socjalnych (dziś ich wielkość wynosi 3% PKB Rosji, ale nie wszystkie przydzielone zasoby do-

cierają do potrzebujących grup ludności). Rozwiązanie zaś drugiego problemu nieuchronnie będzie trudne z powodu rosnącej konkurencji o kurczącą się ilość dostępnych środków budżetowych. W ramach koncepcji „rozwoju doganiającego” wzrost agregatu „eksport netto” ma szczególne znaczenie przede wszystkim ze względu na rozwój jego najbardziej obiecujących form. Niemożliwe do zastosowania w całym kraju metody zagranicznej polityki gospodarczej mogą być z powodzeniem wdrażane w poszczególnych regionach. Przykładem jest tworzenie specjalnych stref ekonomicznych jako terytoriów „lokalnej otwartości” gospodarki.

Jednocześnie rozwiązanie koniunkturalnych zadań stymulowania wzrostu gospodarczego jest niemożliwe bez uwzględnienia osobliwości terytorialnej Rosji. Specyfika warunków ekonomicznych i geograficznych Rosji stawia szczególne wymagania dotyczące przestrzennej organizacji gospodarki. Mówiąc o konkretnych środkach, które mogą stymulować rozwój przestrzenny kraju, należy wyróżnić następujące:

- wzmocnienie spójności przestrzeni gospodarczej (stymulowanie międzyregionalnej współpracy gospodarczej, rozwój infrastruktury transportowej i komunikacyjnej ukierunkowanej nie tylko na eksport surowców, ale przede wszystkim na rozwój wewnątrzekonomicznych łańcuchów produkcji i dostaw);
- wyrównywanie różnorodności przestrzennej poprzez wdrażanie ukierunkowanej polityki społeczno-gospodarczej polegającej na podnoszeniu opóźnionych w rozwoju regionów do poziomu najbardziej rozwiniętych zamiast koncentrowania się na kilku biegunach wzrostu, które przyciągają zasoby gospodarcze z innych regionów, pozbawiając je możliwości rozwoju;
- wzrost gęstości przestrzeni gospodarczej, wyrażony zarówno w rozszerzeniu obszarów działalności gospodarczej, na przykład poprzez tworzenie i doskonalenie klastrów terytorialno-przemysłowych, jak i promowanie przemieszczania się ludności na terytorium kraju, wzrost liczby ludności i wszechstronny rozwój narodowego potencjału ludzkiego.

Podsumowując, przypomnimy zdanie D. Mendelejewa: „... u nas na każdego mieszkańca ... przypada dwa razy więcej ziemi niż dla reszty ludzkości ... jeśli weźmiemy pod uwagę tylko naszych bezpośrednich sąsiadów, to jeszcze w większej proporcji... Wojny (jak również przeprowadzki) toczą się głównie z powodu posiadania ziemi, tj. najczęściej zgodnie z ciasnotą populacji. Tak jak wiatr wieje z miejsc o większym ciśnieniu do miejsc o mniejszym ciśnieniu ... Dlatego musimy zawnoczyć po pierwsze tak urządzać nasze dobytki i wszystkie wewnętrzne porządki, całe życie prywatne, aby rozmnażać się szybciej niż nasi sąsiedzi i cała ludność; a po drugie, oprócz wszystkiego, należy być w pogotowiu, nie rozmazać się w zgodliwości, być gotowym na

sprostanie presji zewnętrznej, tj. być krajem, który szybko zwiększa swoje bogactwo pod każdym względem (jako rolnicy, przemysłowcy i handlowcy), wykorzystuje bogactwo i warunki swojej ziemi, zachowuje swój wewnętrzny porządek i pokój zewnętrzny ...”⁴⁰

BIBLIOGRAFIA

Źródła

1. Assessing Russia's Power: A Report. King's College London and Newcastle University. Ed. by N. Kuhrt, V. Feklyunina, 2017.
2. Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies / International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank/ www.worldbank.org
3. World Development Indicators // <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/stories/the-classification-of-countries-by-income.html>
4. Human development report // http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_ru.pdf
5. Main Science and Technology Indicators .Volume 2017/1 // OECD 2017.
6. UNCTAD. World Investment Report. Investor nationality: the policy challenges. New York and Geneva: United Nations, 2016.
7. World Economic Outlook. Subdued Demand: Symptoms and Remedies. Washington: IMF, 2016. P. 255.
8. Аналитический бюллетень: Машиностроение: тенденции и прогнозы. Итоги 2016 г. Режим доступа: <http://riarating.ru>
9. Народное хозяйство СССР в 1990 г.: статистический ежегодник. М., 1991.
10. О проекте стратегии развития экспорта сельхозтехники // Портал Российской ассоциации производителей специализированной техники и оборудования. Режим доступа: <http://rosagromash.ru/rosspetsmash-v-smi/1528-strategiya-razvitiya-dlya-selkhoz mashinostroeniya>
11. Официальный сайт импортозамещения в России. Режим доступа: <http://zimport.ru/programma-pravitelstva-po-importozameshheniyu-do-2020-goda>.
12. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года / Министерство экономического развития Российской Федерации. 11. 10. 2018 // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71966952/>
13. Россия и мир: 2019. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз / Рук. проекта – А.А. Дынкин, В.Г. Барановский. – М.: ИМЭМО РАН, 2018.
14. Российский статистический ежегодник 2001: статистический сборник. М., 2001.
15. Россия: экономический разворот на Восток оказался фикцией // geo-politica.info. Режим доступа: <http://geo-politica.info/rossiya-ekonomicheskij-razvorot-na-vostok-okazalsyafiktsiy.html>
16. Статистика внешней торговли России // Портал внешнеэкономической

⁴⁰ Менделеев Д. И. Заветные мысли. М., 1995. С. 216-217.

информации. Режим доступа: http://www.ved.gov.ru/monitoring/foreign_trade_statistics/monthly_trade_russia

17. Таможенная статистика внешней торговли // Портал Федеральной таможенной службы. Режим доступа: http://www.customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view=category&id=53&Itemid=1981
18. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 “О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года”
19. Эффективность экономики России // Портал Федеральной службы государственной статистики. Росстат. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency

Literatura

1. Акаев А. О стратегии интегрированной модернизации экономики России до 2025 года // Вопросы экономики. 2012. № 4.
2. Андросов Д.В., Головин А.А. Измерение и факторы экономического роста // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2010. Т. 4. № 4.
3. Артоболовский С.С., Бакланов П.Я., Трейвиш А.И. Пространство и развитие России: полимасштабный анализ // Вестник РАН. 2009. Т. 79. № 2.
4. Борисенков Е. П., Пасецкий В. М. Тысячелетняя летопись необычных явлений природы. М., 1988.
5. Гранберг А.Г. Экономическое пространство России // Экономика и управление. № 2 (23). 2006.
6. Козьева И. А., Кузьбожев Э. Н. Экономическая география и регионалистика: Учеб. Пособие – 2-е изд. – М.: ИНФРА –М, 2015.
7. Кротов М.И., Мунтиян В.И. Об антикризисной монетарной стратегии экономического развития России // Проблемы современной экономики. 2015. № 3.
8. Кузнецов С. В., Межевич Н. М. Экономическое пространство. Теория и практика. СПб.: ГУАП, 2012.
9. Кузнецов С. В., Межевич Н. М. Экономическое пространство. Теория и практика. СПб.: ГУАП, 2012.
10. Кузнецова Н.П. Экономический рост: история и современность. СПб., 2001.
11. Леш А. Пространственная организация хозяйства. М.: Наука, 2007.
12. Липец Ю.Г., Пуляркин В.А., Шлихтер С.Б. География мирового хозяйства. М.: ВЛАДОС, 1999.
13. Межевич Н.М. Экономический анализ региона. СПб.: СПбГУ, 2007.
14. Менделеев Д. И. Заветные мысли. М., 1995.
15. Мировая экономика: Учебник / Под ред. А.С. Булатова. М.: Юрист, 2007.
16. Паршев А. П. Почему Россия не Америка? М., 2018.
17. Реклю, Э. Земля и люди. Всеобщая география Элизе Реклю / пер. сделан со 2-го испр. и доп. Под ред. С. Зыкова. В 19 т. Т.1–19 (В 10 кн.) СПб.: Товарищество «Общественная польза», 1898. Книга III: Том 5. Европейская

- Россия; Книга IV: Том. 6. Азиатская Россия.
18. Таровик Е.В. Актуальные проблемы развития сельского хозяйства России. Актуальные проблемы обеспечения экономической безопасности: Сб. науч. тр. М.: Научный консультант, 2016.
 19. Четвертакова В., Четвертаков И. Экономический рост и развитие // Экономист. 2008. № 11.
 20. Шалденкова Т.Ю. Догоняющее развитие: опыт стран АСЕАН и российская политика импортозамещения // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2017. Т. 17. № 3.

Trzy poziomy gospodarki współczesnej Rosji

Od tej pory jak nauki ekonomiczne zaczęły stosować idee Ronalda Coase'a dotyczących kosztów transakcyjnych i uznały ekonomiczne znaczenie instytucji sformułowane w pracach Douglasa Northa, nie można sobie wyobrazić badania środowiska gospodarczego i cech gospodarki kraju bez analizy instytucji ekonomicznych, od których zależy wielkość kosztów transakcyjnych i efektywność funkcjonowania gospodarki. Douglas North zaproponował prostą i wyczerpującą definicję instytucji jako reguł gry w gospodarce: instytucje to stworzone przez człowieka restrykcyjne ramy, które organizują relacje między ludźmi (przypis).

Ekonomiczny sens istnienia instytucji jest z natury rzeczy paradoksalny: na pierwszy rzut oka sztuczne ograniczenia w relacjach między ludźmi powinny oczywiście obniżyć poziom wolności gospodarczej, hamować przejawy konkurencji i zwiększać koszty związane ze współpracą między ludźmi. Niemniej jednak rozwój ludzkiej cywilizacji doprowadził do tego, że instytucje w ludzkim społeczeństwie istnieją, rozwijają się i są ciągle reformowane, a dzieje się tak akurat po to, aby działalność człowieka była prowadzona najskuteczniej. Można to osiągnąć tylko wtedy, gdy ustalone zasady gry nie są przestrzegane przez jedną osobę, ale przez całe społeczeństwo jako całość - instytucje mogą znacznie obniżyć koszty transakcyjne pojedynczej osoby lub firmy ze względu na fakt, że wszystkie inne osoby i firmy wykonują swoją działalność, zgodnie ze znanymi zasadami. Jeśli reguły gry są przestrzegane w społeczeństwie, ludzie nie muszą już wydawać cennych zasobów na indywidualne organizowanie interakcji z partnerami i ubezpieczanie się od ryzyka niespełnienia umów. W ten sposób uzyskuje się znaczną redukcję kosztów transakcyjnych w zamian za niewielkie ograniczenia indywidualnej swobody działania. Sens ekonomiczny instytucji polega na zwiększeniu ogólnej wydajności działalności gospodarczej poprzez obniżenie kosztów transakcyjnych.

Jedną z cech organizacyjnych działalności gospodarczej we współczesnej Rosji jest równoczesne współistnienie w gospodarce narodowej nie jednego uniwersalnego zestawu instytucji gospodarczych, który usprawnia roboczą interakcję między wszystkimi uczestnikami działalności gospodarczej, jak to ma miejsce w gospodarkach rozwiniętych, ale trzech zasadniczo różniących się instytucjonalnych systemów zarządzania, które znacznie komplikują współpracę między trzema instytucjonalnymi poziomami gospodarki, tak jakby w Rosji obserwowano jednocześnie trzy różne gospodarki zamiast jednej.

Podczas gdy małe i średnie przedsiębiorstwa w Rosji są zobowiązane do przestrzegania wszystkich zasad i ponoszą surową odpowiedzialność przed prawem za odstępstwo od ustalonych norm, duże przedsiębiorstwa państwowe, zwłaszcza te, które mogą korzystać z osobistych nieformalnych relacji z urzędnikami państwowymi, praktykują znaczne odstępstwa od ogólnie przyjętych zasady gry - otrzymują finansowanie w trybie specjalnym, korzystają ze specjalnych zwolnień podatkowych i cieszą się znaczną odpornością na środki antykorupcyjne rządu rosyjskiego. Równie dużym wyjątkiem od ogólnie przyjętych zasad jest dość duża szara strefa gospodarcza Rosji, reprezentowana głównie przez małe i bardzo małe formy działalności gospodarczej.

Ponieważ we współczesnej Rosji istnieją jednocześnie trzy rodzaje instytucji gospodarczych, które determinują zachowanie gospodarcze, można mówić o specjalnej trójpoziomowej rosyjskiej gospodarce, w której trzy różne struktury gospodarcze tworzą złożone i dość kosztowne przeplatanie się systemów instytucjonalnych, z których każdy wymaga własnych ograniczeń i wyróżnia się strukturą kosztów.

W tym rozdziale, dla ułatwienia postrzegania, trzy poziomy współczesnej rosyjskiej gospodarki będą warunkowo nazywane poziomem Białym, Niebieskim i Czerwonym. Taki schemat kolorów jest wygodny do zapamiętania, ponieważ powtarza on kombinację kolorów na rosyjskiej fladze. Biały poziom rosyjskiej gospodarki jest małym i średnim biznesem, który ze względu na specyfikę rosyjskiej struktury społeczno-politycznej nie ma znaczącego wpływu na organy rządowe Rosji i jest znacznie odizolowany od mechanizmów decyzyjnych, które determinują politykę gospodarczą Rosji. Przedsiębiorstwa działające na Białym poziomie muszą przestrzegać wszystkich przepisów prawnych obowiązujących w Rosji, uwzględniając jednocześnie szczególne praktyki gospodarowania przyjęte na poziomach Niebieskim i Czerwonym. Niebieski poziom rosyjskiej gospodarki to duże korporacje z udziałem państwa lub przedstawiające interesy państwowe, których działalność przyciąga szczególną uwagę rosyjskich władz. Przykładem takich organizacji mogą być rosyjskie olbrzymy naftowe i gazowe Gazprom i Ros-

nieft, grupy finansowe WTB i Sberbank, firmy transportowe RŽD i Aeroflot, a także duże stowarzyszenia inżynierskie, które realizują zamówienia obronne. Czerwony poziom rosyjskiej gospodarki to mały i bardzo mały szary biznes cień, który podążył ścieżką izolacji od oficjalnych instytucji gospodarczych, nie dostrzegając w nich własnych korzyści i postrzegając je wyłącznie jako koszty.

Funkcjonowanie przedsiębiorstw na każdym z tych poziomów ma swoje własne cechy, które są między sobą tak różne, że można nazwać je odrębnymi poziomami instytucjonalnymi, a nawet odrębnymi gospodarkami w Rosji. Ale zanim zaczniemy opisywać każdy z tych poziomów z perspektywy obserwowanych w nich instytucji ekonomicznych, logiczne byłoby oszacować wielkość każdego z tych poziomów, wykorzystując wielkość działalności gospodarczej i poziom zatrudnienia jako kryteria oceny. W związku z tym należy również zauważyć, że oprócz trzech wskazanych poziomów gospodarki we współczesnej Rosji istnieje dość duży sektor nieprodukcyjny, reprezentowany przez znaczny biurokratyczny aparat administracji państwowej, a także tak zwane struktury siłowe. Sektor nieprodukcyjny jest finansowany z budżetów wszystkich szczebli i jest dużym pracodawcą na rynku pracy, dlatego z finansowego i personalnego punktu widzenia należy zawsze brać pod uwagę gigantyczny państwowy sektor nieprodukcyjny. Ponadto, przynajmniej z pozycji finansów państwowych, logiczne byłoby wyodrębnienie innego, czwartego poziomu rosyjskiej gospodarki - są to czarne dziury finansowe na Kaukazie i wschodniej Ukrainie, których działalność prowadzona jest w dużej mierze za pomocą rosyjskich pieniędzy, ale ocenić skalę gospodarowania na tym poziomie, jak również stosowane tam reguły gry jest dziś praktycznie niemożliwe. Dlatego wystarczy jedynie wzmianka akademicka o jego istnieniu.

Aby oszacować rozmiar trzech poziomów rosyjskiej gospodarki zgodnie z wybranymi kryteriami, konieczne będzie zastosowanie oryginalnych obliczeń, ponieważ takie dane nie są publikowane w gotowej formie. W ramach tego podejścia metodologicznego najpierw zostanie dokonana ocena całkowitej wielkości działalności gospodarczej w kraju i liczby ludności w wieku produkcyjnym, a następnie zostaną określone ramy dla poszczególnych udziałów dla każdego z trzech poziomów gospodarki.

Według Federalnego Urzędu Statystycznego (Rosstat) ludność zdolna do pracy w Rosji, która w badaniach statystycznych jest zwykle ograniczona przedziałem wiekowym od 16 do 72 lat, wynosi około 76 milionów osób¹, z czego nieco ponad 71 milionów w 2018 r. były zatrudnione.² Jeśli z tej

¹ <https://fedstat.ru/indicator/34061>.

² Tabela „Średnia roczna liczba zatrudnionych w Rosji”. https://www.gks.ru/labour_force.

liczby wykluczamy osoby zatrudnione w służbie publicznej, instytucjach edukacyjnych, służbie zdrowia, kulturze i sporcie, a także w organach ścigania, to znaczy w tych obszarach działalności, które są finansowane głównie na koszt państwa i nie uczestniczą w produkcji towarów i usług dla sprzedaży na rynkach, wielkość siły roboczej w Rosji można obecnie szacować na około 55 milionów ludzi.³ Populacja w normalnych warunkach różni się nieznacznie z roku na rok, dlatego w przybliżonych szacunkach możliwe jest wykorzystanie dostępnych danych z najbliższych lat, co nie powinno prowadzić do znacznych zakłóceń w obliczeniach.

Według Rosstatu nominalny PKB Rosji w 2018 r. wyniósł 103 835,8 mld rubli.⁴ Ponieważ wszystkie szacunki wielkości działalności gospodarczej na trzech różnych poziomach rosyjskiej gospodarki są przedstawione wyłącznie w rosyjskiej przestrzeni gospodarczej, nominalny PKB jest najwygodniejszym wskaźnikiem dla obliczeń. Jednak w przypadkach, gdy wielkość działalności gospodarczej dowolnego poziomu rosyjskiej gospodarki jest porównywana z wielkością działalności gospodarczej poza Rosją, zostanie wykorzystany realny PKB przy parytecie siły nabywczej, którego wielkość w 2018 r., według szacunków Banku Światowego, przekroczyła cztery tryliony dolarów międzynarodowych.⁵

Dane dotyczące udziału państwa rosyjskiego w gospodarce są publikowane w rocznym raporcie Federalnej Służby Antymonopolowej Rosji (FSA) w formie ekspertyz i wskazują na niepokojącą tendencję do wzmocnienia roli państwa w działalności gospodarczej lub, innymi słowy, rozwoju i wzroście niebieskiego poziomu rosyjskiej gospodarki. „Szacunki dokonane przez FSA Rosji w 2015 roku wykazały znaczny wkład państwa i firm z udziałem państwa w PKB Federacji Rosyjskiej. Przed kryzysem w 1998 r. udział państwa w rosyjskiej gospodarce szacowano na około 25%. W roku 2008 - już na poziomie 40–45%. Do 2013 r. ten udział przekroczył 50%. Według ocen wielu ekspertów w 2017 r. może już przekroczyć 60–70%. Należy zauważyć, że w 2018 r. sytuacja nie uległa znaczącej zmianie”⁶. Godnym uwagi przykładem skali wpływu państwa na poszczególne sektory jest kompleks paliwowo-energetyczny Rosji: „Zaledwie dwie spółki (Gazprom S.A. i Rosneft S.A.) mają udział w PKB na poziomie 12-14%”⁷. Oprócz przemysłu naftowego i gazowego najbardziej widoczna jest obecność państwa w sekto-

³ Obliczenia autora opierają się na tabeli „Średnia roczna liczba zatrudnionych w Rosji”. https://www.gks.ru/labour_force.

⁴ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vvp-god/tab1a.xls.

⁵ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?locations=RU>

⁶ Raport o stanie konkurencji w Federacji Rosyjskiej za 2018 rok.

<https://fas.gov.ru/attachment/259837/download?1569582054>.

⁷ Tamże.

rze finansowym, transportowym oraz w przedsiębiorstwach inżynierskich, które realizują zamówienia obronne.

Rosyjskie wydawnictwo informacji biznesowych RBC corocznie publikuje listę 500 największych rosyjskich firm. Zgodnie z materiałami z 2019 r. ocena ta objęła 81 przedsiębiorstw państwowych, a także siedem prywatnych przedsiębiorstw ze znacznym udziałem państwa i siedem prywatnych przedsiębiorstw z kontrolą państwową i udziałem zagranicznym.⁸ Jeśli wziąć niemal sto pierwszych pozycji w rankingu według wielkości dochodów i wybrać wśród nich te przedsiębiorstwa, które można przypisać Niebieskiemu poziomowi rosyjskiej gospodarki, okaże się, że zajmują one ponad 35% nominalnego PKB kraju.⁹ Jeśli podsumować opublikowane dane dotyczące liczby pracowników tych przedsiębiorstw, okaże się, że przedsiębiorstwa Niebieskiego poziomu, czyli te największe, które znajdują się pod kontrolą państwa, zapewniają zatrudnienie dla około 4,5 miliona osób lub 8% określonej powyżej ludności zdolnej do pracy.¹⁰

Na przeciwnym poziomie rosyjskiej gospodarki w odniesieniu do kontroli państwowej, na poziomie Czerwonym, gdzie małe przedsiębiorstwa z szarej strefy prowadzą działalność gospodarczą, udział zatrudnionych zasobów pracy i udział w nominalnym PKB jest znacznie trudniejszy do oszacowania z oczywistych powodów: przedsiębiorstwa szarej strefy starają się ukryć wielkość swojej działalności i nie publikują raportów. Jednak zgodnie z pośrednimi wskazaniami, na przykład opartymi na obciążeniu infrastruktury energetycznej i transportowej, a także szacunkami agregatów pieniężnych wskazujących na obecność znacznej ilości gotówki w gospodarce, różni eksperci, w tym zajmujący wysokie stanowiska w służbie publicznej, starają się podać swoje szacunki i warto ich wysłuchać.

Rosstat i Federalna Służba Monitorowania Finansowego (Rosfinmonitoring) przedstawiają swoje szacunki dotyczące wielkości nieobserwowalnej gospodarki Rosji. Według Federalnego Urzędu Statystycznego w 2017 r. wielkość szarej strefy wyniosła 12,7% PKB.¹¹ „Na koniec 2018 r. 14 milionów osób było nieformalnie zatrudnionych w rosyjskiej gospodarce (19,3% ogólnej liczby zatrudnionych), wynika z danych Federalnej Służby Statystycznej. A tak zwany ukryty fundusz płac (wynagrodzenie w kopertach w sektorze urzędowym i wynagrodzenie w sektorze nieformalnym) w 2018 r. wyniósł 12,6% PKB (ponad 13 trylionów rubli) ”¹². Według Rosfinmonito-

⁸ <https://www.rbc.ru/economics/26/09/2019/5d8b6cf89a7947e5b825dac5>.

⁹ Według obliczeń autora na podstawie opublikowanego rankingu RBC.

¹⁰ Według wyliczeń autora na podstawie opublikowanych raportów przedsiębiorstw.

¹¹ <https://www.rbc.ru/economics/29/08/2019/5d651ed89a79474a0d725030>.

¹² Tamże.

ringa w 2018 r. wielkość szarej strefy przekroczyła 20% PKB.¹³ „To więcej niż wydatki całego budżetu federalnego na 2019 r. (18 trylionów rubli), trzy razy więcej niż roczne przychody Gazpromu (6,5 trylionów rubli na 2017 r.), ponad jedna trzecia całkowitego dochodu gotówkowego Rosjan w 2018 r. (57,5 trylionów rubli)”¹⁴.

Profesor Simon Kordonsky, uznany ekspert w zakresie oceny szarej strefy w Rosji, w wywiadzie dla RBC wyraził swoją opinię na temat liczby osób zatrudnionych w szarej strefie w Rosji: „Możemy oszacować, ile osób przemieszcza się do pewnego stopnia od państwa do obszarów, które państwo uważa za szarą strefę. Przy pełnym zatrudnieniu jest to około 20 milionów osób w wieku produkcyjnym, a przy zatrudnieniu w niepełnym wymiarze – nie można obliczyć. Z naszego punktu widzenia jeszcze około 10 milionów zdolnych do pracy obywateli może pozostawać w takich opcjonalnych relacjach z szarą strefą”¹⁵.

Badanie przeprowadzone przez międzynarodowe stowarzyszenie certyfikowanych księgowych w 2017 r. wykazało jeszcze bardziej alarmujący szacunek szarej strefy w Rosji, wynoszącej 39% PKB.¹⁶ Wicepremier rządu rosyjskiego, a w przeszłości minister zdrowia i rozwoju społecznego Federacji Rosyjskiej¹⁷, Golikowa, w wywiadzie z czerwca 2019 r. szacowała liczbę osób zatrudnionych w szarej strefie na około 15 milionów osób.¹⁸

W oparciu o szacunki ekspertów dotyczące Czerwonego poziomu w rosyjskiej gospodarce wydaje się dość logiczne oszacowanie jego wielkości na około 20% PKB i liczby pracowników na około 20 milionów osób.

Wartość Białego poziomu rosyjskiej gospodarki jest zatem obliczana jako różnica między całkowitą wielkością gospodarki a całkowitą wartością Niebieskiego i Czerwonego poziomu i wynosi około 45% PKB Rosji i 55% wielkości zasobów pracy Rosji określonej powyżej. Potwierdzają to pośrednio dane za 2017 r., które szacują udział tylko małych i średnich przedsiębiorstw w rosyjskim PKB na 21,9%¹⁹, co w połączeniu z wielkością działalności dużych prywatnych przedsiębiorstw pozwala ocenić wiarygodność tego założenia jako dość wysoką.

¹³ <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/02/22/5c6c16d99a79477be70257ee>.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ <https://www.rbc.ru/economics/30/06/2017/595649079a79470e968e7bff>.

¹⁷ Ministerstwo zostało rozwiązane w 2012 roku i przekształcone w dwa nowe - Ministerstwo Zdrowia Federacji Rosyjskiej oraz Ministerstwo Pracy i Ochrony Socjalnej Federacji Rosyjskiej.

¹⁸ <https://iz.ru/886870/elena-loriia-elena-likhomanova/deistvie-sotckontrakta-ne-dolzno-ogranichivatsia-mesiatcem-ili-godom>.

¹⁹ Tabela „Udział małych i średnich przedsiębiorstw w produkcji krajowym brutto Federacji Rosyjskiej”. <https://www.gks.ru/storage/mediabank/dolya-msp.xlsx>.

Zbiorcza ocena wielkości trzech poziomów rosyjskiej gospodarki znajduje się w tabeli:

	Cała gospodarka	Biały poziom	Niebieski poziom	Czerwony poziom
Wielkość PKB	103 875 mld rubli	46 744 mld rubli	36 356 mld rubli	20 775 mld rubli
Udział w PKB	100%	45%	35%	20%
Liczba osób zatrudnionych	55 mln	30,5 mln	4,5 mln	20 mln
Udział osób zatrudnionych	100%	55%	8%	36%

Po dokonaniu oceny granic trzech poziomów rosyjskiej gospodarki należy opisać różnice w funkcjonowaniu instytucji gospodarczych na każdym z tych poziomów. W tym celu zostanie rozpatrzone sześć czynników, które mają znaczący wpływ na działalność gospodarczą - ochrona praw własności, odpowiedzialność za niewykonanie umów, dostępność finansowania działalności gospodarczej, zasady opodatkowania, dostępność nowych technologii, rozprzestrzenianie się korupcji (rozumiane tutaj jako kradzież środków publicznych i możliwość uniknięcia odpowiedzialności za przestępstwa związane z osobistymi kontaktami i przekupstwem).

Przedsiębiorstwa Białego poziomu gospodarki są w stanie chronić swoją własność, żądać wykonania umów i płacić podatki w kwotach ograniczonych możliwościami systemu sądowego Federacji Rosyjskiej. W praktyce oznacza to poziom, który jest całkiem akceptowalny dla Rosji, z wyjątkiem długich okresów rozwiązywania problemów i raczej słabej pozycji w sądzie, w obliczu interesów przedsiębiorstw na poziomie Niebieskim. Oznacza to, że w przypadku przedsiębiorstw Białego poziomu otoczenie gospodarcze jest neutralne, o ile ich interesy nie są sprzeczne z interesami przedsiębiorstw poziomu Niebieskiego. Dostęp do nowych technologii na poziomie białym jest maksymalny, a rozprzestrzenianie się korupcji jest minimalne. Możliwości finansowania działalności gospodarczej są ograniczone jedynie ogólnymi warunkami na rosyjskich i globalnych rynkach finansowych. Na Białym poziomie działa przeważająca większość przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego.

Przedsiębiorstwa poziomu Niebieskiego działają w niewyraźnych granicach praw własności. Państwo może według własnego uznania w szerokim zakresie naruszać prawa właścicieli, zmuszając ich do rozporządzania majątkiem w interesie kół rządzących i kierowania części zysków na cele określone przez koła rządzące. W zamian przedsiębiorstwa na poziomie Niebieskim otrzymują preferencyjne możliwości finansowania i specjalne warunki po-

datkowe, a także zwolnienie z formalnej odpowiedzialności za niewystarczające wypełnienie zobowiązań umownych wobec przedsiębiorstw na poziomie Białym oraz za korupcyjne wzbogacenie kierowników najwyższego szczebla. Dostęp do nowych technologii na tym poziomie jest skomplikowany przez system międzynarodowych sankcji gospodarczych, a w wielu sektorach stanowi to kluczową przeszkodę dla wzrostu.

Przedsiębiorstwa poziomu czerwonego chronią prawa własności w nieformalny sposób - ukrywając swoje aktywa i korzystając z usług grup przestępczych i skorumpowanych służb publicznych. Jest to całkowicie niewystarczający i niezwykle nieskuteczny poziom ochrony, ale mikroskopijny rozmiar biznesu na poziomie Czerwonym pozwala radzić sobie z tymi kosztami i unikać zagrożeń majątkowych kosztem ukrywania. Dostęp do możliwości finansowania działalności gospodarczej na poziomie czerwonym jest również bardzo ograniczony - większość metod dostępu do kapitału finansowego jest zamknięta z powodu formalnych procedur, których nie można zastosować, jeśli firma oficjalnie nie istnieje. W rzeczywistości tylko środki własne przedsiębiorców i wyjątkowo ryzykowny czarny rynek kapitałowy mogą służyć jako źródła finansowania wzrostu i bieżącej działalności. Jednakże przedsiębiorstwa poziomu czerwonego nie płacą większości podatków, co ma korzystny wpływ na wyniki finansowe ich działalności i pozwala znosić oczywistą niedogodność istnienia w tajnych warunkach. Głównym problemem przedsiębiorstw Czerwonego poziomu jest niemożność rozszerzania i wzrostu ze względu na ograniczone finansowanie i zakup nowych technologii przemysłowych. Mały i bardzo mały biznes na poziomie czerwonym są skazane na pozostanie małym i mało wydajnym. Ponadto samo istnienie biznesu na poziomie czerwonym jest funkcjonalnie związane z korupcją i stanowi pożywkę, w której komfortowo się czują łapówkarzy na niższych poziomach aparatu państwowego.

Podsumowując ocenę różnic instytucjonalnych w sześciu kluczowych wymiarach przedstawiono w poniższej tabeli.

Tak więc jednoczesne istnienie w Rosji trzech poziomów gospodarki pozwala lepiej zrozumieć ogólną niską efektywność działalności gospodarczej, a tym samym niskie tempo wzrostu gospodarczego: dość znaczna część działalności gospodarczej znajduje się w ramach ograniczeń technologicznych i wysokich kosztów związanych z kradzieżą i korupcją. Ponadto wszystkie trzy poziomy rosyjskiej gospodarki istnieją w oderwaniu od siebie, co dodatkowo ogranicza możliwości współpracy i rozpowszechniania nowych technologii przemysłowych. Bariery we współpracy i wysokie koszty na Czerwonym poziomie prowadzą do nieefektywnego wydatkowania znacznej ilości zasobów, a próby ulepszenia reguł gry napotykać neo-feudalne bariery na drodze reformowania instytucji, gdy możliwości korzystania z niewłaściwych zasad są postrzegane jako dobrze znane zalety dla dość znacznej liczby firm w kraju.

	Biały poziom	Niebieski poziom	Czerwony poziom
Ochrona praw własności	standardowa	niepewna, sytuacyjna	indywidualna
Realizacja umów	standardowa	korzyści podczas interakcji z Białym poziomem	indywidualna, nie poparta formalnościami
Dostęp do finansowania	standardowy	ulgowy	ograniczony
Reżim opodatkowania	ścisły	indywidualny	praktycznie nie istnieje
Dostęp do nowych technologii przemysłowych	standardowy	ograniczony sankcjami międzynarodowymi	ograniczony możliwościami finansowania
Korupcja	na poziomie ogólnym	immunitet od prześladowania	jest warunkiem istnienia

Najnowsza historia stosunków Rosji z Unią Europejską

Wstęp

Historia współdziałania Rosji z Unią Europejską jest stosunkowo krótka. Niemniej jednak zbadanie doświadczeń wynikających z tego współdziałania oraz głównych trendów w rozwoju stosunków tych międzynarodowych aktorów wydaje się niezwykle ważne dla zrozumienia i scharakteryzowania cech ich współdziałania, a także dla oceny perspektyw dalszego rozwoju ich stosunków wzajemnych. Biorąc pod uwagę rolę odgrywaną przez Rosję i Unię Europejską na poziomie regionalnym i globalnym, badanie charakteru ich współdziałania wydaje się niezwykle istotne i aktualne zarówno z naukowego, jak i praktycznego punktu widzenia. W niniejszym badaniu zostaną przeanalizowane różne podejścia do periodyzacji stosunków między Rosją a UE oraz wykryte czynniki wpływające na główne trendy w rozwoju owych stosunków.

Przedmiotem badania jest najnowsza historia relacji między Federacją Rosyjską a UE, poczynając od roku 1992 r. z odniesieniami do okresu zimnej wojny, który wpłynął na ich stosunki wzajemne na obecnym etapie. Należy zauważyć, że historia relacji między Rosją a Unią Europejską była dość skomplikowana. Na przestrzeni kilku dziesięcioleci można wyróżnić etapy ściślejszej współpracy oraz okresy poważnych sprzeczności, osobliwych wzlotów i upadków w historii stosunków między Federacją Rosyjską a UE. Wydawać by się mogło, że wspólne interesy powinny sprzyjać nawiązywaniu obopólnie korzystnej współpracy, jednakże jej wdrażanie napotykało trudności. Zastanówmy się, jak rozwijały się stosunki między Federacją Rosyjską a UE.

Zgodnie z tradycją należy osobno rozpatrywać okres zimnej wojny, umownie określane jako „etap historyczny”, który z kolei można podzielić na dwa okresy: pierwszy, charakteryzujący się brakiem oficjalnych stosunków i ry-

walizacją, oraz drugi, w którym stosunki ociepliły się i zawarto oficjalne porozumienia. Do badania współczesnych stosunków wzajemnych stosuje się również różne periodyzacje. Za ich podstawę przyjmuje się: (1) dominujący charakter relacji (współpraca lub rywalizacja), (2) regulacje i akty prawne lub wspólne programy (Umowa o partnerstwie i współpracy, wspólne przestrzenie, partnerstwo na rzecz modernizacji), (3) wzajemne postrzeganie się aktorów (na przykład periodyzacja T. Casiera¹, zgodnie z którą Rosja była najpierw postrzegana jako uczeń, a potem jako rewizjonistyczny aktor, zaś postrzeganie UE przez Rosję ewoluowało od poparcia i partnera do kurczącej się i zwodniczej siły europejskiej). Należy zauważyć, że periodyzacje te nie są ze sobą sprzeczne, w wielu przypadkach wyróżniają te same okresy, ale oceniają cechy charakteryzujące jeden lub drugi etap na różne sposoby. Zastanówmy się, jak rozwijały się relacje między Rosją a UE.

ZSRR i Wspólnoty Europejskie podczas zimnej wojny

Trudności w rozwoju stosunków wzajemnych pojawiły się jeszcze w latach zimnej wojny, kiedy chodziło o Związek Radziecki i wspólnoty europejskie. Pomimo dużych obrotów handlowych między ZSRR a krajami EWG sprzeczności polityczne przeszkadzały w nawiązywaniu oficjalnych stosunków między Moskwą a Brukselą. Napięcie spowodowane było stanowiskami obu stron. Do projektu integracji zachodnioeuropejskiej Związek Radziecki od samego początku był nastawiony bardzo krytycznie. Owo krytyczne podejście spowodowane było kilkoma czynnikami. Po pierwsze, radzieckie kierownictwo było zaniepokojone rolą RFN w tym procesie, w dużej mierze postrzegając plan integracji jako próbę poprawienia reputacji Niemiec po katastrofalnych wydarzeniach II wojny światowej. Niepokój Moskwy nasilił się po tym, jak kraje założycielskie przeszły od kwestii gospodarczych do wojskowych i politycznych i zaczęły dyskutować nad stworzeniem europejskiej wspólnoty obronnej, która w ZSRR była postrzegana jako projekt remilitaryzacji Niemiec. Po drugie, radzieckie kierownictwo rozważało projekt integracji Europy Zachodniej w kontekście dwubiegunowej konfrontacji ze Stanami Zjednoczonymi. Związek Radziecki uważał, że wspólnoty europejskie są integralną częścią bloku zachodniego, gospodarczym filarem NATO, formacją ideologicznie i politycznie wrogą wobec ZSRR i jego sojuszników. W przeciwieństwie do tego zachodniego bloku integracyjnego, Związek Radziecki budował model integracji regionalnej w ramach Rady Wzajemnej Pomocy

¹ *Casier T.* EU-Russia Relations in Crisis: The Dynamics of a Breakup // T. Casier and J. DeBardeleben (eds), *EU-Russia relations in crisis: understanding diverging perceptions*, Abingdon, Oxon: Routledge, 2018. P. 13-29

Gospodarczej (RWPG).² Należy zauważyć, że przywódcy radzieccy, krytykując społeczności europejskie, nie dość dokładnie postrzegali znaczenie kwestii niemieckiej dla integracji oraz wpływ USA na proces integracyjny. Jednakże przywódcy wspólnot europejskich byli również dość krytyczni wobec strony radzieckiej. Ich główne zastrzeżenie dotyczyło modelu integracji regionalnej państw socjalistycznych. W Brukseli uważano, że tej organizacji regionalnej nie można uznać za projekt integracyjny, biorąc pod uwagę jej główne zadania i czynniki, które determinowały udział w niej państw członkowskich. Współpraca w ramach RWPG była spowodowana nie względami gospodarczymi, ale ideologicznymi i politycznymi. Ich przedwojenne stosunki gospodarcze i handlowe uległy zniszczeniu; państwa te musiały zmienić orientację na kraje socjalistyczne. Kraje członkowskie RWPG nie były wolne w ramach danej organizacji międzynarodowej. W związku z tym RWPG nie można uznać za projekt naprawdę integracyjny. Takie postrzeganie RWPG stało się kluczowym problemem w stosunkach między ZSRR a wspólnotami europejskimi. Dla Związku Radzieckiego ważne było, aby negocjacje były prowadzone między regionalnymi organizacjami integracyjnymi, a wspólnoty europejskie odmawiały uznania RWPG za równorzędnego partnera negocjacyjnego.³

Przez dziesięciolecia Związek Radziecki nie był w stanie nawiązać oficjalnych stosunków ze wspólnotami europejskimi, lecz rozwój integracji Europy Zachodniej doprowadził do zharmonizowania ich polityki handlu zagranicznego i do powstania unii celnej. Kraje członkowskie wspólnot europejskich porzuciły niezależną politykę handlu zagranicznego i zaczęły stosować wspólną taryfę celną w stosunku do krajów trzecich, w tym do ZSRR. Brak oficjalnych relacji ze wspólnotami doprowadził do tego, że radzieccy producenci handlowali z krajami członkowskimi EWG na niekorzystnych warunkach, ponieważ z powodów politycznych kierownictwo radzieckie nie chciało iść na ustępstwa wobec wspólnot europejskich. Wobec towarów radzieckich obowiązywały wysokie taryfy celne, wprowadzono procedury antydumpingowe, a ponieważ cena produktów radzieckich nie była determinowana przez mechanizmy rynkowe, podejrzewano o zaniżanie ich wartości. W okresie od 1978 do 1990 roku procedury antydumpingowe przeciwko radzieckim producentom zastosowano 40 razy, podejrzenia wzbudzały takie produkty jak aluminium, szkło, zegarki, lodówki. Okazuje się, że rzeczywi-

² Худoley К., Кузьмин Ю., Ткаченко С. Россия и европейская интеграция: прошлое, настоящее, будущее // С. Белень, К.К. Худoley и Т.А. Романова (ред.), *Отношения России и Европейского союза*. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2012. С. 31-62.

³ Romanova T. EU-Russian Relations // N.Tsvetkova (ed), *Russia and the World: Understanding International Relations*. London, Lexington Books. P.357-373.

ście na tym etapie interesy gospodarcze były uważane za mniej ważne niż interesy polityczne.

Zmiany w stosunkach między ZSRR a wspólnotami europejskimi miały miejsce w drugiej połowie lat 80., przede wszystkim w związku z transformacją polityki zagranicznej Związku Radzieckiego, na którego czele stanął Michaił Gorbaczow. Ogłosił on nowe zasady radzieckiej polityki zagranicznej w ramach koncepcji „nowego myślenia politycznego”, która obejmowała rewizję polityki zagranicznej wobec Zachodu jako całości, a w szczególności wspólnot europejskich.⁴ Znikają polityczne przeszkody dla wzajemnych relacji ZSRR i wspólnot. W przeciwieństwie do swoich poprzedników Gorbaczow opowiada się za nawiązaniem oficjalnych stosunków ze wspólnotami europejskimi. Zmiany w ZSRR i jego polityce zagranicznej zmusiły kierownictwo EWG do odmiennego spojrzenia na perspektywy rozwoju kontaktów z Moskwą. W wyniku tego w 1988 r. podpisano traktat między RWPG a Wspólnotami Europejskimi, a w 1989 r. zawarto porozumienie o współpracy handlowej i gospodarczej między Związkiem Radzieckim a Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej.⁵

Porozumienie oznaczało nawiązanie oficjalnych stosunków między Moskwą a Brukselą, co już świadczyło o nowym charakterze współdziałania.⁶ Rozwiązywały się problemy relacji handlowych spowodowane wdrażaniem wspólnej polityki handlowej EWG i utworzeniem unii celnej. Porozumienie uznawało znaczenie i wzajemnie korzystny charakter współpracy gospodarczej między krajami członkowskimi EWG a ZSRR. Utworzono strukturę instytucjonalną w celu dalszego rozwoju współpracy gospodarczej i regularnych konsultacji – wspólną komisją ds. konsultacji, która zbierała się co najmniej raz w roku. Jej funkcje obejmowały rozpatrywanie kwestii handlowych, na przykład wielkości kwot i ograniczeń ilościowych. Co prawda, nie wszystkie aspekty handlowe zostały w porozumieniu w pełni uregulowane. Status Związku Radzieckiego w systemie priorytetów EWG był dość niski w porównaniu z krajami GATT i głównymi partnerami handlowymi EWG, co wynikało z nieistnienia gospodarki rynkowej w ZSRR. Strony zachowały prawo do stosowania mechanizmów ochronnych w celu wspierania swoich producentów. Wreszcie, nie wszystkie kategorie produktów podległy temu

⁴ Худoley К., Кузьмин Ю., Ткаченко С. Россия и европейская интеграция: прошлое, настоящее, будущее. С. 44-45.

⁵ Zaslavskaya N. The European Union and Russia //J.-U. Wunderlich and D.J. Bailey (eds.), *The European Union and Global Governance: A Handbook*. London and New York: Routledge, 2011. P. 274-284

⁶ Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Европейским экономическим сообществом и Европейским сообществом по атомной энергии о торговле, коммерческом и экономическом сотрудничестве, Брюссель, 18 декабря 1989 г.

porozumieniu. Było to również związane ze specyfiką regulacji niektórych „wrażliwych” towarów przez EWG, na przykład wyrobów włókienniczych, a także z podziałem kompetencji między Wspólnotami Europejskimi, jak w przypadku EWG i Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. W rezultacie podpisano osobną umowę w sprawie wyrobów włókienniczych, a jednakże problemy węgla i stali nie zostały rozwiązane, ponieważ nie podpisano umowy z Europejskim Stowarzyszeniem Węgla i Stali. Niemniej jednak porozumienie stanowiło przełom w stosunkach wzajemnych Moskwy i Brukseli, stało się podstawą owych stosunków na kilka lat i stworzyło ramy instytucjonalne dla dalszego rozwoju współpracy.

Należy zauważyć, że podczas zimnej wojny współdziałanie między ZSRR a wspólnotami europejskimi zależało przede wszystkim od stosunków międzynarodowych na poziomie globalnym, które w tamtym czasie były determinowane przez konflikt Związku Radzieckiego i Stanów Zjednoczonych. W rezultacie interesy polityczne i ideologiczne były ważniejsze od gospodarczych.

Współczesny etap

Początek lat 90. ubiegłego wieku stał pod znakiem radykalnych zmian zarówno w przestrzeni poradzieckiej, jak i w regionie europejskim. Rozpadł się Związek Radziecki, Federacja Rosyjska musiała budować stosunki z partnerami zagranicznymi, w tym ze wspólnotami europejskimi, które również przeżywały transformację. Na konferencji międzyrządowej w 1991 r. kraje członkowskie porozumiały się w sprawie utworzenia Unii Europejskiej i wdrożenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Tak więc dalsze stosunki rozwijały się już między Rosją a Unią Europejską, ale ich fundamenty zostały ustanowione na wcześniejszym etapie.

Jak zauważono powyżej, istnieją różne podejścia do periodyzacji historii stosunków między Federacją Rosyjską a UE. W tym przypadku została przyjęta periodyzacja, polegająca na zdefiniowaniu okresów przyjmowania przez strony aktów prawnych, określających ramy stosunków rosyjsko-europejskich. Podejście to obejmuje określenie trzech głównych etapów: (1) negocjacje i wdrożenie umowy o partnerstwie i współpracy (1992-2003), (2) negocjacje i wdrożenie koncepcji wspólnych przestrzeni (2004-2014), (3) zawieszenie porozumienia w sprawie partnerstwa i współpracy oraz wprowadzenie w życie wzajemnych sankcji (od 2014 r.). Na każdym etapie następowała jakościowa zmiana charakteru relacji oraz zmiana instytucjonalnych cech współpracy. Można również wyróżnić dodatkowe etapy, na przykład wdrożenie partnerstwa na rzecz modernizacji i negocjacje w sprawie nowego porozumienia o partnerstwie i współpracy. Formalnie w okresach tych miały

miejsce lub były omawiane zmiany podstaw prawnych i regulacyjnych, ale zmiany te nie były tak radykalne, żeby wyodrębnić poszczególne etapy stosunków. Co ciekawe, periodyzacja ta w ujęciu chronologicznym pokrywa się z periodyzacją T. Casiera⁷, który określił etapy relacji między Rosją a Unią Europejską w zależności od ich wzajemnego postrzegania się. Na pierwszym etapie (współpraca, 1992–2003) Unia Europejska postrzegała Rosję jako ucznia, a Rosja postrzegała UE jako partnera udzielającego wsparcia, na drugim etapie (współpraca pragmatyczna, 2004–2014) strony zaczęły ostrożniej traktować się nawzajem. UE zaczęła widzieć w Rosji partnera wbrew woli, a w Rosji wzrosło krytyczne podejście do UE, która nadal była postrzegana jako partner, ale z ambicjami nieuprawnionej hegemonii. Na trzecim etapie (konfrontacja od 2014 r.) zaczęła dominować wroga postawa wobec partnera, dla Unii Europejskiej Rosja stała się aktorem rewizjonistycznym, a Rosja zaczęła postrzegać UE jako słabnącego i fałszywego przywódcę Europy.

Pierwszy etap: 1992-2003

Po rozpadzie ZSRR Federacja Rosyjska budowała stosunki ze wspólnotami europejskimi na podstawie umowy podpisanej jeszcze przez przywódców radzieckich. Było jednak oczywiste, że doszło do poważnych zmian na poziomie globalnym, regionalnym i krajowym. Zimna wojna się skończyła i pojawiły się nowe możliwości współpracy. Rosja przeżywała reformy polityczne i gospodarcze. Unia Europejska intensyfikowała działania w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

W marcu 1992 r. członek Komisji Europejskiej odpowiedzialny za stosunki zagraniczne F. Andriessen złożył oficjalną wizytę w Moskwie. Podczas negocjacji z przywódcami rosyjskimi zauważył potrzebę przedyskutowania nowej umowy ramowej, która byłaby zgodna z dokonanymi zmianami i mogłaby przyczynić się do dalszego rozwoju współpracy. Podczas rewizyty minister spraw zagranicznych A. Kozyriew spotkał się z przewodniczącym Komisji Europejskiej i omówił perspektywy porozumienia.⁸ Negocjacje w sprawie nowego dokumentu trwały dwa lata i zakończyły się w 1994 r. podpisaniem Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (PCA) na wyspie Korfu.⁹ Jednakże ratyfikacja umowy trwała kilka lat. Przywódcy państw Unii Europejskiej nie byli zadowoleni z przebiegu reform politycznych i stanu praw człowieka w Rosji. UE zareagowała negatywnie na działania rosyj-

⁷ Casier T. *EU-Russia Relations in Crisis*

⁸ Haukkala H. *The EU-Russia Strategic Partnership: the limits of post-sovereignty in international relations*. London and New York: Routledge, 2010. P. 73-74.

⁹ Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны. О. Корфу, 24.06.1994

skich władz w Czeczenii. Porozumienie weszło w życie dopiero w 1997 r. na okres dziesięciu lat.¹⁰ Utrwalało ono nowy status stosunków między Rosją a Unią Europejską, które zostały uznane za partnerów współpracujących w oparciu o wspólne wartości i interesy. Stosunki między Rosją a Unią Europejską osiągnęły nowy poziom. Stworzono warunki do dialogu politycznego w celu regularnych konsultacji między przedstawicielami Rosji i UE na różnych poziomach (szczyty, ministrowie, wyżsi urzędnicy i eksperci). Partnerstwo miało doprowadzić do stopniowego zbliżenia Rosji i UE poprzez rozwój współpracy w różnych dziedzinach. W rezultacie rozpoczęła się współpraca sektorowa, na przykład transgraniczna i energetyczna. W 1999 r. Rosja i UE uznały strategiczny charakter wzajemnego partnerstwa. Możemy zatem stwierdzić, że Moskwa i Bruksela były świadome znaczenia partnerstwa i potrzeby rozwoju współpracy.¹¹ Postanowiły ustanowić wspólne instytucje, w których łatwiej byłoby omawiać istniejące problemy i dogadywać się.

Chociaż na tym etapie współpraca była dominującą formą współdziałania, już wtedy zaczęły pojawiać się problemy między partnerami. Okazało się, że mają oni różne priorytety oraz oczekiwania wobec współpracy i siebie nawzajem. Z jednej strony Unia Europejska była bardziej zainteresowana rozwojem współpracy politycznej; przywódcy europejscy zwracali szczególną uwagę na reformy polityczne w Rosji. Takie podejście jest dość typowe dla UE, która buduje politykę wobec krajów trzecich w oparciu o zasadę podporządkowania ich interesów zaleceniom UE. Wobec krajów zainteresowanych współpracą z UE tradycyjnie wysuwa się jako warunki wartości demokratyczne, poszanowanie praw człowieka, wolność mediów i niezależność sądownictwa. Takie wymogi UE wysuwała również w odniesieniu do Rosji. PCA określiło przywiązanie partnerów do wspólnych wartości i konieczność przemian politycznych w Rosji. Z drugiej strony Federacja Rosyjska była bardziej zorientowana na współpracę gospodarczą. Rosja jest raczej pragmatycznym aktorem, działającym w oparciu o własne interesy. Właśnie wspólne interesy z Unią Europejską sprawiają, że współpraca z nią jest tak ważna dla Rosji. Biorąc pod uwagę bliskość geograficzną i współzależność energetyczną, konieczna była koordynacja w takich obszarach, jak współpraca transgraniczna, ekologiczna i energetyczna. Władze rosyjskie oczekiwały od Brukseli zainteresowania wspólnymi projektami i rozwiązywaniem wspólnych problemów, nie doceniając przy tym znaczenia wartości demokratycznych dla przywódców UE. Właśnie rozbieżność w poglądach odnośnie przestrze-

¹⁰ *Romanova T.* EU-Russian Relations. P. 358.

¹¹ Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia (1999/414/CFSP), Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000-2010 годы), 22 октября 1999.

gania norm demokratycznych w Rosji stała się na tym etapie najpoważniejszym problemem. W szczytowym momencie drugiej operacji czeczeńskiej w grudniu 1999 r. przywódcy państw członkowskich UE na spotkaniu Rady Europejskiej w Helsinkach przyjęli deklarację potępiającą działania Rosji i wzywającą do poszanowania praw człowieka w Czeczenii.¹² W deklaracji Unia Europejska faktycznie uzależniła możliwość dalszej współpracy od spełnienia przez Rosję wymogów UE.

Tak więc już na tamtym etapie współpracę utrudniały sprzeczności między partnerami i różne wizje perspektyw współpracy. Wątpliwe czy można się zgodzić się z wersją T. Casiera¹³, że Rosja działała jako uczeń, a UE jako nauczyciel. Być może w pierwszej połowie lat 90. rosyjskie kierownictwo podejmowało środki w celu integracji ze strukturami zachodnimi: przystąpienia do Rady Europy, nawiązania współpracy z UE i NATO. Później jednakże dla Rosji ważna stała się ochrona własnych interesów oraz osiągnięcie równoprawnego partnerstwa, co doprowadziło do narastających sprzeczności w stosunkach z Unią Europejską.

Drugi etap: 2004–2014

Wydarzeniem, które wpłynęło na dalszy rozwój stosunków między Rosją a UE, było rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód poprzez przystąpienie do niej grupy krajów, które wcześniej były częścią bloku socjalistycznego. Oczywiście rozszerzenie wpłynęło na Unię Europejską i jej priorytety w polityce zagranicznej. Nowe kraje członkowskie, takie jak Polska, przyczyniły się do ponownej oceny współpracy UE z państwami poradzieckimi. Polska zaproponowała nawet inicjatywę wymiaru wschodniego, analogicznie do wymiaru północnego, który miał przyczynić się do aktywniejszej współpracy Unii Europejskiej z nowymi wschodnimi sąsiadami. Właśnie dyskusja o polskiej inicjatywie doprowadziła do zatwierdzenia koncepcji Wielkiej Europy i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a następnie programu Partnerstwa Wschodniego.¹⁴

Rozszerzenie UE na Wschód doprowadziło do poważnych konsekwencji dla Rosji. Ulegały naruszeniu tradycyjne stosunki z wieloma krajami Europy Środkowej i Wschodniej, które zaczęły przeorientować się na swoich partnerów z UE. Przepisy i regulacje unijne w zakresie ogólnej polityki handlowej zostały rozszerzone na kraje, które przystąpiły do UE, co doprowadziło

¹² Annex II. Declaration on Chechnya // Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999. *Presidency Conclusions*. URL https://www.europarl.europa.eu/summits/hel12_en.htm#II (accessed on 5 November 2019).

¹³ Casier T. EU-Russia Relations in Crisis

¹⁴ Eastern partnership: Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council, COM(2008) 823, 3 December 2008.

do ograniczeń handlowych dla rosyjskich firm handlujących na rynkach nowych państw członkowskich. Najpoważniejszym jednakże problemem stał się oderwany od głównego terytorium Rosji i otoczony krajami UE Obwód Kaliningradzki ze względu na jego położenie geograficzne. To utrudniało podróże obywateli Rosji do Obwodu Kaliningradzkiego i z powrotem, a także dostawy towarów do tego regionu. Okazało się, że wyjazdy i transport między regionami rosyjskimi zależały od decyzji strony europejskiej.¹⁵

Rozszerzenie UE zmuszało wreszcie do zastanowienia się nad koniecznością rozszerzenia współpracy między Rosją a UE. Jeżeli wcześniej jedynym krajem UE, z którym Rosja miała wspólną granicę, była Finlandia, teraz wspólna granica się powiększyła, ponieważ Łotwa, Litwa, Polska i Estonia przystąpiły do UE. Powiększenie długości wspólnej granicy zwiększyło znaczenie współpracy między Rosją a UE dla rozwiązywania problemów transnarodowych, których skuteczne rozwiązanie wymagało koordynacji działań wszystkich zainteresowanych stron. Rozszerzenie przyczyniło się do aktywizacji współpracy między Federacją Rosyjską a UE w takich obszarach, jak kontrola granic i przepływów migracyjnych, rozwiązywanie problemów ekologicznych i regulacja współpracy transgranicznej.

W rezultacie strony zaczęły rozważać nowy wymiar wzajemnych stosunków. Unia Europejska planowała budować stosunki z Rosją w ramach koncepcji Wielkiej Europy.¹⁶ Jednakże strona rosyjska obawiała się, że europejska polityka sąsiedztwa utrwali nierówne stosunki między UE a krajami sąsiadującymi, i zasugerowała omówienie specjalnego wymiaru stosunków wzajemnych. W 2001 r. na szczycie Rosja-UE w Moskwie zaproponowano koncepcję Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej (WEPG). W celu zbadania możliwości jej wdrożenia utworzono Grupę Wysokiego Szczebla (GWS), której przewodniczyli ze strony rosyjskiej wicepremier W. Christienko, a ze strony europejskiej członek Komisji Europejskiej odpowiedzialny za stosunki zewnętrzne K. Patten, który został następnie zastąpiony przez członka Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za rozszerzenie G. Verheugena. Grupa wysokiego szczebla otrzymała mandat do „opracowania koncepcji ściślejszych powiązań gospodarczych między Rosją a UE” do października 2003 r. W ramach grupy przeprowadzono wiele ekspertyz. Główny nacisk położono na ocenę perspektyw harmonizacji regulowania handlu oraz zniesienia taryfowych i pozataryfowych ograniczeń handlu oraz inwestycji. Wyniki działań GWS zostały podsumowane w raporcie końcowym, który

¹⁵ *Zaslavskaya N.* EU Enlargement Creating a Framework for the EU-Russian rapprochement// *Journal of East-West Business*.2005. Vol. 11(1-2). P. 45-66.

¹⁶ *Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.* Communication from the Commission, Brussels, 11/03/2003 COM (2003) 104 final. P. 10.

został przedstawiony na szczycie Rosja-UE w Rzymie w listopadzie 2003 r.¹⁷, wraz z koncepcją WEPG, która uzasadniała wzajemne zainteresowanie stron dalszą współpracą gospodarczą i określiła perspektywę stworzenia „otwartego i zintegrowanego rynku między Rosją a UE”.¹⁸ Już na tym etapie było oczywiste, że strony były gotowe do rozszerzenia współpracy i zastosowania modelu wspólnych przestrzeni w innych obszarach. Na szczycie w maju 2003 r. postanowiono rozwijać aktywną współpracę w innych obszarach, takich jak: (1) bezpieczeństwo zewnętrzne i polityka zagraniczna, (2) bezpieczeństwo wewnętrzne i sądownictwo, (3) nauka, kultura i edukacja, również przy użyciu modelu wspólnych przestrzeni.

Dyskusja na temat planów wdrażania wspólnych przestrzeni była dość skomplikowana. Uwidaczniały się różnice w wizji priorytetów współpracy. Podobnie jak na poprzednim etapie dla Rosji ważne było stworzenie warunków dla handlu oraz inwestycji, a Unia Europejska zwracała szczególną uwagę na kwestie wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa wewnętrznego. Wystąpiły problemy z tym, w jaki sposób zapewniać wdrażanie wspólnych przestrzeni i konwergencję regulacyjną. Przedstawiciele UE byli przekonani, że należy kierować się normami europejskimi, ponieważ są one bardziej rozwinięte, i wykorzystywać je jako podstawę zbliżenia. Strona rosyjska zażądała przestrzegania równości partnerów, zwłaszcza że w niektórych sektorach, na przykład w kosmosie, Rosja miała więcej osiągnięć. Zaobserwowano również spory dotyczące kwestii, czy akceptować mapy drogowe wszystkich przestrzeni stopniowo w miarę osiągnięcia porozumienia (pozycja rosyjska), czy wszystkie razem jako „pakiet” (punkt widzenia UE). Konieczne jest również uwzględnienie wpływu na przebieg negocjacji konkretnych wydarzeń politycznych, na przykład ataku terrorystycznego w Biesłanie we wrześniu 2004 r., który dla Unii Europejskiej był sygnałem, że należy zwrócić większą uwagę w szczególności na kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego, sprawiedliwości i praw człowieka.¹⁹ Jednakże w maju 2005 r. na następnym szczycie Rosja-UE mapy drogowe zostały uzgodnione i podpisane,²⁰ chociaż ich

¹⁷ Приложение II. Итоговый доклад Группы высокого уровня по Общему европейскому экономическому пространству саммита Россия-ЕС, Рим, 6 ноября 2003 г. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3838> (дата обращения 10.01.2020)

¹⁸ Приложение I. Концепция общего европейского экономического пространства (ОЕЭП), Рим, 6 ноября 2003 г. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3837> (дата обращения 10.01.2020)

¹⁹ Romanova T.A., Zaslavskaya N.G. EU-Russia: Towards the Four Spaces // *Baltic Defence Review*. 2004. Т. 2. No 12. P. 84-103.

²⁰ «Дорожная карта» по общему экономическому пространству, утвержденная на саммите Россия-ЕС, Москва, 10 мая 2005 года; «Дорожная карта» по общему пространству внешней безопасности, утвержденная на саммите Россия-ЕС, Москва, 10 мая 2005 года; «Дорожная карта» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия, утвержденная на саммите Россия-ЕС, Москва, 10 мая 2005 года;

realizacja nie przyniosła oczekiwanego rezultatu. Krytycy zwracali uwagę na fakt, że stworzone ramy formalne były w niewielkim stopniu wykorzystywane przez strony, tak jak miało to miejsce w przypadku zewnętrznej przestrzeni bezpieczeństwa. Czasami zbyt trudno było dojść do porozumienia, na przykład w kwestiach dotyczących sprawiedliwości, w wyniku czego wyznaczone cele nie zostały osiągnięte, podobnie jak w przypadku WEPG i zintegrowanego rynku. Nie oznaczało to jednak braku udanych przykładów współpracy, zwłaszcza w dziedzinie energii i współpracy transgranicznej.

Innym ważnym procesem, który miał miejsce na tamtym etapie, było negocjowanie nowej umowy ramowej, która zastąpiłaby Umowę o Partnerstwie i Współpracy (UPW), podpisaną w 1997 r. na 10 lat. Do 2007 r. konieczne było podjęcie decyzji w sprawie przyszłego formatu stosunków. Władze rosyjskie próbowały zwrócić uwagę europejskich partnerów na to, że biorąc pod uwagę niezbędne 2-3 lata negocjacji, należało rozpocząć omawianie nowego dokumentu co najmniej dwa lata przed końcem okresu ważności Umowy o Partnerstwie i Współpracy. Brak nowej umowy nie oznaczał zawieszenia współpracy; w tym przypadku obowiązywało coroczne przedłużenie UPW. Było jednak oczywiste, że umowa podpisana w 1994 r. w dużej mierze stała się nieaktualna i nie odpowiada nowemu poziomowi współdziałania między Rosją a Unią Europejską. Decyzję o rozpoczęciu negocjacji podjęto na szczycie Rosja-UE w Lahti w październiku 2006 r. Państwa członkowskie UE nie mogły jednak uzgodnić treści mandatu negocjacyjnego dla Komisji Europejskiej. Na początku była przeciwna Polska, potem Litwa. Na relacje między Rosją a Unią Europejską negatywnie wpłynęły trudne dwustronne stosunki między Rosją a poszczególnymi krajami członkowskimi. Dopiero w maju 2008 r. Komisja Europejska otrzymała mandat negocjacyjny od Rady UE. Wreszcie latem 2008 r. rozpoczęły się negocjacje, ale w sierpniu zostały one ponownie przerwane z powodu konfliktu w Osetii Południowej i Abchazji, który doprowadził do zamrożenia stosunków między Rosją a UE na kilka miesięcy.

Nie tylko wydarzenia w Gruzji utrudniły negocjacje. Ponownie pojawiły się różnice w oczekiwaniach Rosji i UE w odniesieniu do nowego dokumentu i jego znaczenia dla perspektyw współpracy. Unia Europejska opowiedziała się za tym, by nowa umowa odzwierciedlała ambitny charakter współpracy między Federacją Rosyjską a UE i umożliwiła rozwój współpracy sektorowej. Szczególną uwagę należało zwrócić na wspólne wartości: demokrację, prawa człowieka i praworządność. Natomiast w ramach stosunków energetycznych konieczne było uwzględnienie zasad Traktatu Karty Energetycznej. Rosja w większym stopniu podkreślała konieczność opracowania zaktualizo-

«Дорожная карта» по общему пространству науки и образования, включая культурные аспекты, утвержденная на саммите Россия-ЕС, Москва, 10 мая 2005 года.

wanej podstawy prawno – normatywnej definiującej stosunki między Rosją a UE, pozwalającej na skuteczną współpracę. Negocjacje odbywały się w ramach 4 grup roboczych odpowiadających wspólnym przestrzeniom. W wyniku kilku lat pracy udało się uzgodnić struktury dokumentu, jego istotę oraz długoterminowe cele, a następnie przystąpić do dyskusji na temat konkretnych aspektów współpracy. Negocjacje w sprawie nowej umowy napotkały trudności spowodowane niepewnym statusem ekonomicznym Federacji Rosyjskiej do czasu zakończenia równoległych negocjacji z partnerami w sprawie integracji euroazjatyckiej i WTO. Utworzenie unii celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu ograniczyło rosyjską swobodę zawierania umów handlowych z UE. Przystąpienie Rosji do WTO przyczyniło się do liberalizacji rynku rosyjskiego i zmniejszenia ilości ograniczeń dla partnerów w WTO. Wskazane było wówczas oczekiwanie do zakończenia prowadzonych negocjacji, aby określić warunki współpracy handlowej i gospodarczej między Rosją a UE.

Trudności związane z umową ramową nie zatrzymały jednak dyskusji na temat innych inicjatyw. W szczególności od 2009 r. omawiana jest inicjatywa Partnerstwa dla Modernizacji (PM), która miała na celu stymulowanie rosyjskiej gospodarki poprzez tworzenie warunków dla inwestycji oraz innowacji. PM uzupełniło istniejące formy współpracy (wspólne przestrzenie i dialogi sektorowe), koordynując konkretne działania i projekty mające na celu zapewnienie modernizacji rosyjskiej gospodarki.²¹

Można zauważyć, że na tym etapie Rosja i Unia Europejska są świadome swojego zainteresowania współpracą i starają się znaleźć skuteczny model organizacji ich współpracy. Korzystają z koncepcji wspólnych przestrzeni, dyskutują o nowej umowie, rozwijają dialogi sektorowe, uzupełniają istniejące struktury Partnerstwem na Rzecz Modernizacji. T. Casier nazywa ten okres „trudną współpracą”, podkreślając przeszkody utrudniające współpracę. Prawdopodobnie należy zgodzić się z tym, że w trakcie współpracy pojawiają się problemy i sprzeczności. Jednak większość problemów pojawiła się na wcześniejszym etapie, na przykład nieporozumienia dotyczące wspólnych wartości i różne opinie na temat perspektyw współpracy. Niektóre sprzeczności pojawiły się właśnie na tym etapie w związku z ekspansją UE na wschód, działaniami UE w przestrzeni poradzieckiej i rosnącą konkurencją w regionie między Rosją a UE.

Trzeci etap: od 2014 r.

Przełomowym etapem w stosunkach Rosji z UE jest rok 2014, kiedy to sprzeczności w przestrzeni poradzieckiej na początku doprowadziły do odmiennej interpretacji zmiany władzy politycznej na Ukrainie (manifestacje

²¹ *Romanova T.* EU-Russian Relations. P. 359.

na Majdanie i rezygnacja prezydenta Janukowycza), a następnie wydarzeń w regionach separatystycznych. Kryzys na Ukrainie negatywnie wpłynął na stosunki między Rosją a Unią Europejską. Dla przywódców UE stały się oczywiste sprzeczności dotyczące wartości, które tradycyjnie były decydujące dla Europejczyków. Najpoważniejsze zarzuty UE wobec Rosji to: zmiana granic politycznych, naruszenie zasad prawa międzynarodowego, ingerowanie w wewnętrzne sprawy suwerennego państwa. W rezultacie dialog polityczny między Rosją a UE został zamrożony, a współpraca niemal we wszystkich obszarach ograniczona. Od marca 2014 r. UE zatwierdziła środki ograniczające wobec Federacji Rosyjskiej, w tym ograniczenia dyplomatyczne, sankcje gospodarcze, sankcje osobiste i środki mające na celu ograniczenie współpracy gospodarczej.²² Od tamtej pory wszystkie sankcje są regularnie odnawiane. Ponadto poszczególne środki rozszerzają się pod wpływem nowych problemów w stosunkach między Rosją a UE, podobnie jak w przypadku otrucia S. Skripala i jego córki w 2018 r., kiedy to zastrzono ograniczenia dyplomatyczne. W odpowiedzi na środki ograniczające ze strony UE władze rosyjskie nałożyły również ograniczenia na import „produktów rolnych, surowców i artykułów spożywczych” z wielu krajów, w tym z państw członkowskich UE.²³ W odróżnieniu od sankcji UE wymagających regularnego przedłużania, środki podjęte przez stronę rosyjską nie mają terminu ważności. Zakłada się, że w przypadku złagodzenia reżimu sankcyjnego przez UE Rosja będzie gotowa na łagodzenie swoich środków ograniczających.

W 2016 r. Unia Europejska przyjęła nową globalną strategię bezpieczeństwa, w której Rosja została uznana za główne wyzwanie strategiczne w regionie ze względu na wydarzenia na Ukrainie i naruszenie norm ważnych dla bezpieczeństwa europejskiego. Niemniej jednak UE uznaje możliwość współpracy z Rosją w obszarach ważnych dla Unii Europejskiej.²⁴ Strona rosyjska wielokrotnie podkreślała również, że jest gotowa współpracować z UE na wzajemnie korzystnych warunkach.²⁵

Obecnie współpraca jest realizowana w poszczególnych sektorach, takich jak transgraniczny, energetyczny i naukowy. Jednakże nawet w tych obsza-

²² European Union Delegation to the Russian Federation. EU Restrictive Measures in Response to the Crisis in Ukraine. URL https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_restrictive_measures_in_response_to_crisis_in_ukraine_en_0.pdf (data обращения 10.01.2020)

²³ Указ о применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации, 6 августа 2014 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/46404> (data обращения 10.01.2020)

²⁴ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. June 2016

²⁵ Lavrov S. Russia's Foreign Policy in a Historical Perspective in *Russia in Global Affairs*, 1, 2018, <https://eng.globalaffairs.ru/number/Russias-Foreign-Policy-in-a-Historical-Perspective-19445> (accessed on 5 January 2020).

rach można zauważyć ogólny spadek wspólnych działań i różne problemy pojawiające się w trakcie realizacji projektów.

Tak więc nieporozumienia polityczne spowodowały poważne trudności we współpracy między Rosją a UE, pomimo zainteresowania gospodarczego wspólnymi projektami. Jak zauważa T. Casier²⁶, Federacja Rosyjska i Unia Europejska wzajemnie postrzegają się negatywnie i krytycznie.

Wniosek

Przedstawiona periodyzacja pozwala zidentyfikować główne trendy w rozwoju stosunków między Rosją a Unią Europejską w całej historii oficjalnych stosunków oraz w poszczególnych okresach. Badanie tych ostatnich pomaga określić czynniki, które wpłynęły na te relacje: zarówno czynniki, które pomagają we współpracy, jak i te, które utrudniają współpracę. Ponadto analiza dynamiki stosunków między Rosją a UE pozwala ocenić, w jaki sposób czynniki te ewoluowały z okresu na okres.

Za kluczowy czynnik przyczyniający się do współpracy można uznać istnienie wspólnych interesów. Przez kilka dziesięcioleci współdziałanie między Rosją a Unią Europejską rozwijało się na wzajemnie korzystnych podstawach: partnerzy uznawali wzajemne znaczenie, obecność wspólnych problemów i potrzebę skoordynowanych działań w celu rozwiązywania wspólnych problemów. Dominowało pragmatyczne podejście do współpracy. Najbardziej aktywna współpraca miała miejsce w tych obszarach, w których było większe zainteresowanie, na przykład rozwiązywaniem problemów transgranicznych lub zapewnieniem handlu zasobami energii. Niezbędne dla współpracy podstawy prawno-normatywne i ramy instytucjonalne były stopniowo uzgadniane.

Wśród głównych czynników utrudniających współpracę powinniśmy przede wszystkim wyróżnić rozbieżności w kwestii wartości. Jeśli na pierwszym etapie strony uznawały znaczenie wspólnych wartości dla rozwoju współpracy, to później pojawiają się nieporozumienia, krytyka ze strony UE w sprawie łamania norm demokratycznych w Rosji i wreszcie poważny konflikt regulacyjny spowodowany sytuacją na Ukrainie. Ponadto trudne relacje Rosji z poszczególnymi krajami członkowskimi negatywnie wpłynęły na stosunki rosyjsko-europejskie, ponieważ polityka zagraniczna UE jest polityką międzyrządową i wymaga zgody wszystkich krajów członkowskich, co doprowadziło do tego, że bez wsparcia Polski i Litwy niemożliwe było zatwierdzenie mandatu do negocjacji w sprawie nowej umowy z Rosją. Znaczenie tego czynnika wzrosło szczególnie po wschodnim rozszerzeniu Unii Europejskiej. Kolejnym ważnym czynnikiem ograniczającym rozwój

²⁶ Casier T. EU-Russia Relations in Crisis.

stosunków między Federacją Rosyjską a UE był udział Rosji w różnych organizacjach międzynarodowych (WTO) i projekt integracji euroazjatyckiej, który wpłynął na zdolność Rosji do uzgodnienia warunków handlu z innymi podmiotami. Z biegiem czasu sprzeczności między Rosją a UE dotyczące regionu postradzieckiego zaczęły się nasilać, konkurencja zaczęła pojawiać się już w drugim etapie, a w trzecim etapie doprowadziła do konfliktu i ograniczenia stosunków.

Obecny stan relacji między Rosją a UE wskazuje, że pragmatyczne podejście i orientacja na wspólne interesy nie działa. Narosłe sprzeczności okazały się tak poważne, że byli partnerzy gotowi są ponosić straty, byleby tylko nie pójść na ustępstwa.

Bezpieczeństwo europejskie – wizja Rosji

W XXI wieku pojęcie bezpieczeństwa europejskiego uległo znacznej zmianie. W miarę tego jak ryzyko bezpośredniego konfliktu zbrojnego w Europie stale zmniejszało się, na pierwszy plan wysuwały się nowe wyzwania, takie jak zagrożenie międzynarodowym terroryzmem i cyberprzestępczością. W coraz większym stopniu bezpieczeństwo europejskie było determinowane wydarzeniami i procesami, które miały miejsce daleko poza kontynentem europejskim. Jednak kryzys na Ukrainie w 2014 r. bez wątplenia wyznaczył nowy etap. Można mówić jeśli nie o całkowitej rewizji spojrzenia na dziedzinę bezpieczeństwa, to o znacznym dostosowaniu się krajów zachodnich i Rosji do nowej rzeczywistości.

Dlatego przede wszystkim należy zastanowić się nad tym, jak zmienił się porządek dzienny w ostatnich latach, jakie są obecne trendy w ocenie kluczowych wyzwań dla bezpieczeństwa europejskiego i perspektywy jego wzmocnienia. Co więcej, jest oczywiste, że w wielu kwestiach wizja Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników jest diametralnie przeciwna rosyjskiemu punktowi widzenia. Drugim zadaniem będzie zatem określenie cech rosyjskiego postrzegania problemu bezpieczeństwa europejskiego. Właśnie ze względu na współczesne rosyjskie priorytety autor skupia się na problemie bezpieczeństwa militarno-politycznego, pozostawiając inne elementy bezpieczeństwa europejskiego (bezpieczeństwo ekonomiczne, terroryzm, nielegalna migracja itp.) poza zakresem rozdziału.

Możemy się zgodzić z J. Borko, że obecne stosunki Rosji z krajami Unii Europejskiej determinuje następujący ogólny kontekst: 1) wzajemny reżim sankcji dyplomatycznych i gospodarczych; 2) wstrzymanie wcześniejszych form współpracy i dialogu; 3) „zamrażanie” negocjacji w sprawie przygotowania nowej umowy podstawowej między Rosją a UE; 4) napięcia militarne i retoryka konfrontacyjna; 5) jako niezależny czynnik i wynik poprzednich

- praktycznie „zero zaufania” stron do siebie¹. Wynikiem było znaczne osłabienie mechanizmów bezpieczeństwa w Europie.

Do najważniejszych składników problemu należą:

- (1) Stan obecnych stosunków między Rosją a NATO, wzrost ich konfrontacji;
- (2) Stan obecnych stosunków rosyjsko-amerykańskich i transatlantyckich pod wpływem inicjatyw Donalda Trumpa;
- (3) Los reżimu kontroli broni konwencjonalnej, współpraca z OBWE i perspektywy aktualizacji dokumentu wiedeńskiego 2011;
- (4) Ewentualne konsekwencje wycofania się Stanów Zjednoczonych i Rosji z Traktatu o likwidacji pocisków raketowych średniego i krótkiego zasięgu (INF), a także wpływ na sytuację z taktyczną bronią jądrową w Europie w świetle nowych trendów w postrzeganiu strategii nuklearnej przeciwnika przez oba supermocarstwa nuklearne.

Przygotowując niniejszą publikację autor opierał się na oficjalnym stanowisku rosyjskiego kierownictwa i publikacjach rosyjskich ekspertów, uznawanych za autorytety. Autor nie stawiał sobie za zadanie określania dla każdego elementu problemu pełnego spektrum opinii, które w rosyjskiej przestrzeni medialnej mogą osiągać bardzo różne znaczenia.

Status obecnych stosunków między Rosją a NATO

Zacząć należy od tego, że rozumienie problemu bezpieczeństwa europejskiego przez rosyjskie kierownictwo jest definiowane szeregiem właściwości.

Po pierwsze, jest to teza o niekompletnym charakterze „post-dwubiegunowego” europejskiego systemu bezpieczeństwa ze względu na słabą integrację Rosji z tym systemem. Przez wiele lat rosyjskie kierownictwo było przychylnie idei wzmocnienia Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w przeciwieństwie do „konfrontacji między blokami”. Przez co najmniej dwie dekady Moskwa dążyła do stworzenia skutecznego mechanizmu „opartego na wspólnym przyjęciu przez Rosję i Zachód decyzji w sprawie użycia siły w razie konieczności, oraz na wspólnej realizacji tych decyzji”². W latach 2008–2010 rosyjskie kierownictwo aktywnie promowało projekt europejskiego traktatu bezpieczeństwa jako alternatywy dla dalszej ekspansji Sojuszu Północnoatlantyckiego. W istocie była to deklaracja

¹ Доклад Ю.А. Борко на конференции «Россия и Европейский Союз в мировой политике: к стабильному и справедливому миропорядку», Институт Европы РАН, 15 ноября 2018. URL: <http://instituteofeurope.ru/nauchnaya-zhizn/novosti/item/15112018> (Дата обращения: 12.12.2019)

² Загорский А.В. Россия в системе европейской безопасности. М.: ИМЭМО РАН, 2017. С. 5.

zasad, która podsumowała wszystkie roszczenia Rosji do istniejącego porządku światowego. Ta inicjatywa nie przyniosła praktycznych rezultatów³. W związku z tym Dyrektor Carnegie Center D. Trienin zauważa, że kryzys ukraiński „skończył z kilkoma próbami Federacji Rosyjskiej „zintegrowania się” ze społecznością euroatlantycką, aby stać się częścią „rozszerzonego Zachodu”⁴.

Drugim kamieniem węgielnym oficjalnego rosyjskiego podejścia jest to, że trwałe bezpieczeństwo w Europie i na świecie można budować i utrzymywać tylko na podstawie wiążących prawnie dokumentów. Moskwa stale uważa podpisywanie umów za najlepszą gwarancję zapewnienia równoprawności w stosunkach z partnerami zachodnimi. W miarę rozwoju „kryzysu zaufania” między Rosją a Zachodem wartość ustnych oświadczeń i nieformalnych gwarancji tylko ulegała dewaluacji. Nieprzypadkowo prezydent Rosji wiele razy powraca w swoich przemówieniach do tezy o złamanym ustnych obietnicach, danych przywódcom radzieckim w 1990 r., „nie rozszerzać NATO na Wschód”⁵. W tym samym kontekście są również postrzegane zapewnienia Waszyngtonu o „braku określonego nastawienia przeciwko Rosji” w amerykańskich inicjatywach wycofania się z Układu o ograniczeniu systemów obrony przeciwrakietowej (ABMT) z 1972 r. i – całkiem niedawno - z Traktatu o całkowitej likwidacji pocisków rakietowych średniego i krótkiego zasięgu (INF).

Po trzecie, pomimo faktu, że społeczno-ekonomiczny aspekt bezpieczeństwa i zgodna z zasadami europejskimi teza „bezpieczeństwa przez rozwój” zostały uwzględnione w rosyjskiej strategii bezpieczeństwa narodowego jeszcze w 2009 r.⁶, oficjalna Moskwa niezmiennie priorytetowo traktuje zapewnienie bezpieczeństwa w klasycznym znaczeniu ochrony przed zagrożeniem militarnym. Dla przywódców rosyjskich zagrożenie wojną na wielką skalę, która przeciwstawiłaby Rosję i koalicję kierowaną przez Stany Zjednoczone, pozostaje prawdopodobne. Znaczna przewaga NATO w zakresie broni konwencjonalnej częściowo tłumaczy, dlaczego Rosja jest tak zaniepokojona rozszerzeniem Sojuszu i rozmieszczeniem amerykańskiej infrastruktury wojskowej w Europie Środkowej i Wschodniej, nawet jeśli, zdaniem A.

³ Договор о Европейской безопасности: импульс к развитию отношений России и Европы / Под ред. М.В. Братерского и С.В. Кортунова. М.: МГУП, 2011. С. 34–35.

⁴ Тренин Д. Понять Украину. Новый этап становления российского государственного проекта // Россия в глобальной политике. 2017. № 5. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Роньат-Украину-19123> (Дата обращения: 8.10.2019)

⁵ Захарова заявила о наличии доказательств обещаний не расширять НАТО на Восток // ТАСС. 10.10.2018. <https://tass.ru/politika/5660081> (Дата обращения: 20.09.2019)

⁶ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Официальный сайт президента РФ, 13 мая 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/424> (Дата обращения: 12.09.2019)

Kortunowa, dyrektora generalnego Rosyjskiej Rady Spraw Zagranicznych, priorytety te nie w pełni odzwierciedlają nowe realia bezpieczeństwa XXI wieku⁷.

Dla rosyjskiego kierownictwa wojskowego i politycznego powinno być całkiem oczywiste, że w ciągu ostatnich trzech dekad NATO podjęło radykalną restrukturyzację sił zbrojnych, polegając nie na obronie terytorialnej, ale na rozwoju sił szybkiego reagowania przeznaczonych do działań poza obszarem odpowiedzialności Sojuszu. Nawet teraz NATO wciąż jest dalekie do pełnego powrotu do logiki i praktyki zimnej wojny⁸. Jednakże w obecnych warunkach, kiedy logika wzajemnego „odstraszania” wysuwa się na pierwszy plan, gotowość uwzględnienia najgorszego scenariusza rozwoju wydarzeń jest częściowo zrozumiała.

Jednocześnie można stwierdzić, że na fali kryzysu ukraińskiego Rosja i kraje zachodnie wykazały w znacznym stopniu „powściągliwość strategiczną”. Po rozmieszczeniu czterech batalionów grup taktycznych NATO w krajach bałtyckich i Polsce, rozmieszczenia nowych jednostek wojskowych bloku w pobliżu granicy z Rosją nie odbywa się, a ich całkowita liczba nie rośnie. We „wzmocnionej obecności wojskowej na przednim obszarze” zaangażowano łącznie 4,5 tysiąca żołnierzy, czyli mniej więcej jedna brygada. Rosyjscy eksperci zauważają, że odpowiada to dokładnie ilościowemu poziomowi, zaproponowanemu przez Moskwę jako ograniczenie dodatkowego stałego rozmieszczenia sił zbrojnych, podczas negocjacji w Radzie Rosja-NATO w 1997 r.⁹ Przeniesienie do Europy szeregu jednostek amerykańskich nie zmieniło układu sił w Europie Wschodniej, który według W. Batiuka, nadal charakteryzuje się „ogromną rosyjską przewagą”¹⁰.

Dyrektor Instytutu Studiów Międzynarodowych MGIMO A. Suszencow przewiduje, że areną konfrontacji geopolitycznej w dającej się przewidzieć przyszłości, według wszelkiego prawdopodobieństwa stanie się region Azji i Pacyfiku, a nie Europa. Z punktu widzenia bezpieczeństwa Europę można przyrównać do „wygasłego wulkanu”. Zarówno NATO, jak i Rosja do otwar-

⁷ Кортунов А. Большинство стратегических вызовов как для России, так и для ЕС будут связаны с изменяющейся международной средой // Российский совет по международным делам. 19.09.2019. URL: https://russiancouncil.ru/analytiks-and-comments/interview/bolshinstvo-strategicheskikh-vyzovov-kak-dlya-rossii-tak-i-dlya-es-budut-svyazany-s-izmenyayushchey-sphrases/?sphrase_id=33133897 (Дата обращения: 4.11.2019)

⁸ Трунов Ф.О. Североатлантический альянс: вперед «в прошлое»? // Проблемы европейской безопасности. Вып. 1. М., 2016. С. 85.

⁹ Ознобищев С. Отношения Россия – НАТО: деградация или ревитализация? // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. 2019. № 54. С. 3.

¹⁰ Батюк В.И. Европейское командование вооруженных сил США после саммитов НАТО в Уэльсе (2014 г.) и в Варшаве (2016 г.) // США и Канада: экономика, политика, культура. 2018. Т. 5. С. 30.

tego konfliktu ani nie dążą, ani się nie przygotowują. Opisał obecną sytuację jako „dziwną zimną wojnę”: „działania ofensywne prawie nie są prowadzone, konfrontacja jest w dużej mierze symboliczna, a zamiar opiera się na pouczeniu przeciwnika lub osłabieniu jego sił wewnętrznych”¹¹.

Jednak D. Trienin słusznie zauważył niebezpieczny paradoks: w Moskwie i Waszyngtonie poczucie niebezpieczeństwa znacznie spadło w porównaniu z epoką zimnej wojny, a jednocześnie „poziom odpowiedzialności polityków za słowa i działania również spadł”¹². Sytuacja także jest typowa dla społeczności ekspertów. Zastępca dyrektora Instytutu Informacji Naukowej dla Nauk Społecznych Rosyjskiej Akademii Nauk T. Parchalina słusznie krytykuje coraz częstsze zarzuty, że Rosja jest samowystarczalna i skazana przez historię na „strategiczną samotność” w konfrontacji z kolektywnym Zachodem. Jej zdaniem taka ścieżka prowadzi jedynie do „marginalizacji” i izolacji w globalnym systemie politycznym i gospodarczym¹³. Co więcej, często pojawiają się publikacje, w których teza o przygotowaniu USA i NATO jako całości do wojny postulowana jest aksjomatycznie¹⁴. Nawet w specjalistycznych publikacjach naukowych można spotkać się z porównaniem bieżącej sytuacji z przededniem I wojny światowej¹⁵.

W niektórych przypadkach rysowane są odpowiednie „czerwone linie”. W szczególności wymieniony wyżej A. Suszencow zauważa, że gdyby plany NATO lub Stanów Zjednoczonych obejmowały wojnę, „Ukraina miałaby już sojusz wojskowy ze Stanami Zjednoczonymi”, w ramach którego „otrzymałaby już przodujące bazowanie wojsk amerykańskich, rozmieszczenie floty na swoich wodach, system obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej”. Jednakże ta teza pozwala również na przeciwną logikę: przyjęcie Ukrainy i Gruzji do NATO, według Suszencowa, oznaczałoby decyzję sojuszu o operacji wojskowej przeciwko Rosji¹⁶. Warto zauważyć, że w oficjalnym rosyjskim dyskursie politycznym nie umieszczono takiego znaku równości. Niemniej przedstawiciele rosyjskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Obrony niezmiennie interpretują nasilenie działalności morskiej

¹¹ Сушенцов А. Странная холодная война // Независимая газета. 16.05.2019. URL: http://www.ng.ru/world/2019-05-08/100_190508war.html (Дата обращения: 1.11.2019)

¹² Тренин Д. Вдвоем на глобусе // Огонёк. 2017. № 49. С. 14.

¹³ Пархалина Т. Россия – Запад: перманентная конфронтация или выход из кризиса? // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. 2019. № 53. С. 7.

¹⁴ Синдеев А.А. Два сценария американо-европейских отношений // США и Канада: экономика, политика, культура. 2019. Т. 49(10). С. 34.

¹⁵ Арзаманова Т. Эра отчуждения в евро-атлантическом пространстве // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. 2019. № 52. С. 8.

¹⁶ Сушенцов А. Почему европейская безопасность прочнее, чем мы думаем // Независимая газета. 16.05.2019. URL: http://www.ng.ru/kartblansh/2019-05-16/3_7575_kart.html?print=Y (Дата обращения: 1.11.2019)

i lotniczej krajów sojuszu na Morzu Bałtyckim i Morzu Czarnym, stworzenie systemu magazynowego w Europie Wschodniej i krajach bałtyckich, zapewniającego rozmieszczenie i funkcjonowanie dodatkowego wielotysięcznego zgrupowania wojsk, a także wzrost „mobilności wojskowej” jako „operacyjne wzmocnienie potencjału uderzeniowego sił NATO na wschodzie”. Jak podsumował, w szczególności podczas rozmów w Wiedniu, temat bezpieczeństwa wojskowego i kontroli zbrojeń rosyjski przedstawiciel A. Worobjow, cała ta działalność NATO „jest przez nas postrzegana jako ofensywne przygotowania sojuszu”¹⁷.

Pod tym względem wznowienie posiedzeń Rady Rosja-NATO w 2016 r. było pozytywnym postępem. W 2018 r. Rada spotkała się dwukrotnie. Podczas spotkań odbyła się wymiana poglądów na temat sytuacji na Ukrainie, przejrzystości w sferze wojskowej i redukcji ryzyka, ćwiczeń wojskowych sił zbrojnych NATO i Rosji. W 2019 r. głównym tematem była problematyka Traktatu o całkowitej likwidacji pocisków raketowych krótkiego i średniego zasięgu (traktat INF). Rosyjskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych uważa Radę Rosja-NATO za jedną z platform dialogu na temat moratorium na rozmieszczanie rakiet średniego i krótkiego zasięgu w Europie¹⁸. Ogólnie, jednak praktyka spotkań pokazuje, że strony są w stanie jedynie zgłosić głębokie sprzeczności i wskazać obszary, w których należy kontrolować wzajemne napięcie. Poziom napięcia w „trójkącie Rosja - USA - NATO” wraz ze zmianą administracji w Waszyngtonie nie zmniejszył się, ale wzrósł¹⁹.

Stosunki rosyjsko-amerykańskie i transatlantyczne: czynnik Donalda Trumpa

Inną cechą rosyjskiego postrzegania sytuacji jest idea, że kwestię bezpieczeństwa w Europie w dużej mierze determinuje czynnik stosunków rosyjsko-amerykańskich. To stanowisko nie zostało podważone przez niedawne oświadczenia E. Macrona o potrzebie osiągnięcia „strategicznej niezależności” Unii Europejskiej w sferze militarno-politycznej w odpowiedzi na politykę administracji D. Trumpa.

¹⁷ Выступление А.И. Воробьева на заседании Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности (23 октября 2019 года) // МИД РФ. 29.10.2019. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/rso/osce/-/asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/3870164 (Дата обращения: 12.11.2019)

¹⁸ МИД РФ: предложения Москвы о моратории на новые ракеты можно обсудить на Совете Россия–НАТО // Коммерсант. 25.12.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4207393> (Дата обращения: 26.12.2019)

¹⁹ Смирнов П.Е. Политика администрации Трампа на трансатлантическом направлении и российский фактор // США и Канада: экономика, политика, культура. 2017. № 11. С. 50.

Na strategię NATO niewątpliwie wpłynęła rewizja nastawienia polityki zagranicznej USA. Amerykańska strategia bezpieczeństwa narodowego w komunikacie z 2017 roku wskazuje na wywrotowe działania Moskwy „mające na celu osłabienie zaufania do Ameryki i jej przywiązaniu do Europy”, dążenie do podważenia jedności transatlantyckiej oraz instytucji i rządów europejskich. Jako główne wyzwanie dla amerykańskiego dobrobytu i bezpieczeństwa wskazuje się „przywrócenie długoterminowej strategicznej rywalizacji” przez „mocarstwa rewizjonistyczne” - Rosję i Chiny, które chcą „zmienić świat zgodnie ze swoim autorytarnym modelem”²⁰. W związku z tym W. Batiuk zauważa, że „amerykańscy wojskowi musieli zrewidować pobłażliwe podejście do konwencjonalnego potencjału militarnego Rosji”²¹.

Pomimo decyzji podjętych podczas szczytów NATO w 2014 r. i 2016 r. w sprawie wzmocnienia potencjału wojskowego NATO we wschodniej Europie, w praktyce ich wdrożenie opóźniło się. Problem równości poziomu bezpieczeństwa w obrębie sojuszu pozostaje zatem aktualny. Dotyczy to przede wszystkim takich krajów, jak Polska, Łotwa, Litwa lub Estonia. Z punktu widzenia wojskowo-politycznego kierownictwa tych krajów bliskość z Rosją stawia ich w bardziej niekorzystnej pozycji, w porównaniu z innymi członkami bloku, z powodu przewagi Rosji w zakresie broni konwencjonalnej nad małymi armiami państw bałtyckich²².

Jednak nawet kryzys ukraiński nie wpłynął na decyzję amerykańskiego kierownictwa o ponownym „wyważaniu” amerykańskich sił zbrojnych związanemu ze zwiększeniem ich obecności w regionie Azji i Pacyfiku. Właśnie ten region nazywany jest coraz bardziej znaczącym, biorąc pod uwagę interesy narodowe Stanów Zjednoczonych. To „wyważanie” zostało przeprowadzone w warunkach znacznego zmniejszenia liczby sił lądowych USA i korpusu piechoty morskiej w latach 2014–2016. Europejscy sojusznicy NATO również nie spieszyli się, by zwiększyć swój wkład we wspólną obronę. W 2017 r. tylko cztery europejskie kraje-sojusznicy USA w ramach NATO wdrożyły decyzję ze szczytu w Walii o zwiększeniu udziału wydatków na obronę do 2% PKB (Grecja, Wielka Brytania, Estonia i Polska)²³.

Na solidarność euroatlantycką z pewnością wpłynęły inicjatywy nowej amerykańskiej administracji. Z jednej strony w swojej polityce euroatlan-

²⁰ Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States // Министерство обороны США. URL: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

²¹ Батиук В.И. США и военная безопасность Европы: эволюция подходов // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. № 3. С. 210.

²² Надточей Ю.И. Российско-американский договор РСМД и проблема третьих стран // США, Канада: экономика, политика, культура. 2019. № 3. С. 10.

²³ Батиук В.И. Европейское командование вооруженных сил США после саммитов НАТО... С. 28.

tyckiej Donald Trump jest zmuszony przestrzegać podstawowych zasad i programów, które odziedziczył po swoich poprzednikach. Ekspansja amerykańskiej obecności wojskowej w Europie, modernizacja amerykańskiej taktycznej broni nuklearnej w regionie, rozwijanie dwóch obszarów amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej w Europie - wszystko to zostało przeprowadzone zgodnie z wcześniej ustalonym harmonogramem. Decyzja o rozmieszczeniu części amerykańskiej dywizji pancernej w krajach bałtyckich, w szczególności w Polsce, została podjęta przez administrację Obamy w 2016 r.

Z drugiej strony podejście Trumpa oznacza przekształcenie sfery bezpieczeństwa europejskiego w osobliwy przedmiot negocjacji z sojusznikami, których Biały Dom zamierza zmusić do „zapłaty rachunków” za amerykański „parasol bezpieczeństwa”. W związku z tym można stwierdzić „względną dewaluację wartości europejskich sojuszników w oczach Stanów Zjednoczonych” pod wpływem doświadczeń operacji wojskowych NATO w XXI wieku, chociaż Waszyngton nie przyznaje się do tego otwarcie²⁴.

Według rosyjskich uczonych D. Trump w swoich działaniach także stawia na „nową Europę”, co jest również charakterystyczne dla byłych republikańskich administracji. Gotowość Waszyngtonu do podniesienia Polski do rangi preferowanego sojusznika w Europie Środkowo-Wschodniej stwierdził amerykański prezydent podczas wizyty w Warszawie w lipcu 2017 r. Rosyjscy autorzy charakteryzują się jednak sceptycyzmem, że te „specjalne” relacje można budować na naprawdę równych zasadach: częściej państwo wiodące po prostu promuje swoje cele kosztem słabszego partnera²⁵. Innymi słowy, strategia odstraszenia Rosji czyni Europę Wschodnią zakładnikiem wzlotów i upadków stosunków między Waszyngtonem a Moskwą.

Temat dalszego wzrostu wydatków na wojsko jest jednak drażliwy dla członków UE, obawiających się w związku z tym spowolnienia ożywienia gospodarczego. Może to ostatecznie doprowadzić do pogorszenia problemu «rozłączenia się» (decoupling) europejskiego i północnoamerykańskiego systemów bezpieczeństwa²⁶. Jednak pracownik Instytutu USA i Kanady Rosyjskiej Akademii Nauk O. Prichodko realistycznie ostrzega przed złudzeniami o możliwym „odejściu Amerykanów”. Nawet gdyby Sojusz Północnoatlantycki w obecnej formie przestał istnieć, Stany Zjednoczone utrzy-

²⁴ Приходько О.В. Евроатлантическая политика Д. Трампа: особенности текущей повестки дня // США и Канада: экономика, политика, культура. 2019. Т. 49. № 11. С. 19.

²⁵ Смирнов П.Е. Политика администрации Трампа на трансатлантическом направлении... С. 49.

²⁶ Надточей Ю.И. Российско-американский договор РСМД и проблема третьих стран... С. 12-13.

małyby znaczną skalę swojej obecności wojskowej w Europie na podstawie umów dwustronnych, oraz biorąc pod uwagę niezmiennie bliskie związki USA z „nową Europą”, w bardziej niebezpiecznej dla Rosji konfiguracji i geograficznej koncentracji bliżej granic rosyjskich²⁷.

Jednak zauważalnym trendem w wielu publikacjach w Rosji została teza o zniszczeniu „zbiorowego Zachodu”. W odpowiedzi na wezwanie francuskiego prezydenta Emmanuela Macrona do stworzenia autonomicznego europejskiego potencjału obronnego w uzupełnieniu NATO, T. Bordaczow radykalnie wzywa UE do ponownego rozważenia własnej tożsamości w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa. Rosja postrzega siebie jako jedynego potencjalnego przeciwnika, do konfrontacji z którym Europa potrzebuje własnej wspólnej polityki obronnej. Należy ponownie przemyśleć praktykę tworzenia zależnej od UE „strefy bezpieczeństwa i eksploatacji zasobów wzdłuż europejskich granic”²⁸.

Postęp Unii Europejskiej w zakresie integracji obronnej, wyrażony w przyjęciu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (CSDP), a w grudniu 2017 r. programu Stałej Współpracy Strukturalnej (PESCO), można rzeczywiście uznać za czynnik o coraz większym znaczeniu. W szczególności CSDP zapewnia pomoc wojskową atakowanym krajom uczestniczącym. Od marca 2018 r. UE rozpoczęła wdrażanie szeregu zobowiązań i wspólnych programów, które w szczególności umożliwiają synchronizację wyposażenia krajowych sił zbrojnych w broń „europejską”.

Rosyjskie postrzeganie europejskiej autonomii w dziedzinie obrony można dotychczas określić jako „wsparcie” i „sceptycyzm”. Moskwa liczy na wznowienie dialogu na temat bezpieczeństwa i obrony z UE, ale nie liczy na postępy w budowaniu „europejskiej obrony” wraz z UE w dającej się przewidzieć przyszłości²⁹. Jednocześnie W. Czernega zauważa, że perspektywy osiągnięcia prawdziwej niezależności UE w sferze obrony pozostają „niewyraźne”, a dla Rosji jest to bardziej „zła wiadomość”, ponieważ „europejska obrona” lub „europejska armia” byłaby dla niej mniejszym złem, niż NATO z absolutną dominacją USA³⁰.

Oprócz zmniejszenia w perspektywie długoterminowej znaczenia NATO na kontynencie europejskim, rozwój Unii Obrony UE ma dla Rosji jeszcze

²⁷ Приходько О.В. Евроатлантическая политика Д. Трампа... С. 14.

²⁸ Бордачев Т. Забыть о европейской обороне, думать о европейской безопасности // Дискуссионный клуб Валдай. 5.12.2019. URL: http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/zabyt-o-evropeyskoj-oborone/?sphrase_id=142828 (Дата обращения: 1.11.2019)

²⁹ Данилов Д. Европейская оборона – неудобные вопросы // Дискуссионный клуб Валдай. 23.09.2019. URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/evropeyskaya-oborona-neudobnye-voprosy/> (Дата обращения: 12.11.2019)

³⁰ Чернега В. ЕС и инициатива Э. Макрона относительно «европейской армии» // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. 2019. № 52. С. 15.

szereg korzyści. Po pierwsze, pomyślny rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest rękojmą do nie przystąpienia do NATO neutralnych państw - Austrii, Irlandii, Finlandii i Szwecji. Ponadto utworzenie Unii Obrony UE niekoniecznie pociąga za sobą wzrost wydatków na obronę. Okoliczność ta korzystnie kontrastuje z nastawieniami NATO, które wyznaczyło za cel zwiększenie wydatków na obronę państw członkowskich do 2% PKB³¹.

Jeśli chodzi o perspektywy rozwoju współpracy między UE a Rosją w dziedzinie bezpieczeństwa, najbardziej realistyczną wydaje się prognoza ze strony wiarygodnej sieci ekspertów ds. polityki zagranicznej UE-Rosja (EUREN). Jej uczestnicy doszli do wniosku, że nawet „wybiórcza poprawa relacji i większe zbliżenie dziś wyglądają raczej jako słaba nadzieja, niż prawdziwy długoterminowy cel”³². Istnieją jednak trendy, które zwiększają szanse na wznowienie dialogu. Po pierwsze jest to „rutynizacja” obecnej konfrontacji i zrozumienie braku jej strategicznej przydatności. Po drugie – bardziej wyważone oceny UE w odniesieniu do sytuacji na Ukrainie. Po trzecie wzrost kosztów ekonomicznych wynikających z reżimu sankcji i kontr-sankcji. Po czwarte rosnąca intensywność kontaktów między przywódcami rosyjskimi a urzędnikami i przywódcami krajów UE. Jako piąty czynnik „łączy” W. Ryżkow wyróżnia politykę D. Trumpa³³.

Los reżimu kontroli broni konwencjonalnej w Europie

Jeśli chodzi o kontrolę broni konwencjonalnej, jej reżim znacznie osłabiła odmowa ratyfikacji przez kraje NATO dostosowanego Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie (CFE) i de facto wycofanie się Rosji z niego. Pozytywne jest to, że żadna ze stron nie przekroczyła „indywidualnych” maksymalnych poziomów uzbrojenia uzgodnionych w ramach Porozumienia w sprawie dostosowania Traktatu CFE dla każdego kraju³⁴. Jednocześnie, jak szczerze przyznał w 2015 r. ówczesny dyrektor Departamentu Współpracy Ogólnoeuropejskiej MSZ Federacji Rosyjskiej A. Kielin, Rosja nie widziała pilnej potrzeby podpisania nowego traktatu o kontroli zbrojeń w sytuacji aktywnej modernizacji własnych sił zbrojnych. Jak zauważył, to

³¹ Басов Ф. Европа готова создать собственную армию? // Дискуссионный клуб Валдай. 25.09.2019. URL: http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/evropa-gotova-sozdat-sobstvennyu-armiyu/?sphrase_id=142833 (Дата обращения: 12.11.2019)

³² Фишер З., Тимофеев И. Выборочное сотрудничество между ЕС и Россией: Промежуточный доклад EUREN. Октябрь 2018. С. 7. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/euren_interim_report_ru.pdf.

³³ Рыжков В.А. Отношения России и ЕС: текущий кризис и возможности нормализации // Современная Европа. 2019. № 3. С. 14–15.

³⁴ Ознобищев С. Отношения Россия—НАТО: обострение или нормализация? // Год планеты: ежегодник. Вып. 2018 г.: экономика, политика, безопасность. М.: Идея-Пресс, 2018. С. 73.

będzie mieć sens wraz z osiągnięciem przez armię rosyjską „wyznaczonych przez przywódców celów” i stworzeniem dla dyplomatów możliwością negocjowania „kontroli zbrojeń z pozycji siły”, a nie słabości³⁵.

W tych warunkach współpraca między krajami europejskimi pod auspicjami OBWE zyskuje dodatkowe znaczenie. Jak już wspomniano, w latach 90. rosyjska dyplomacja polegała na zastąpieniu przez OBWE stosunków z NATO, tworząc „jednolitą przestrzeń bezpieczeństwa od Vancouver po Władywostok”. W rzeczywistości kraje zachodnie szybko straciły zainteresowanie OBWE, przekształcając ją w wąską platformę kontroli broni konwencjonalnej w Europie i monitorowania praw człowieka. W większości OBWE pozostała „klubem dyskusyjnym”, pozbawionym solidnych podstaw instytucjonalnych i organizacyjnych. Jednak teraz, po raz pierwszy od wielu lat, Moskwa przeszła od retoryki oskarżającej do wspierania działań OBWE, która odegrała pozytywną rolę w tworzeniu Specjalnej Misji Monitorującej na Ukrainie podczas prezydentury szwajcarskiej. Działalność tej misji uzyskiwała pełne poparcie Rosji, ponieważ odpowiadała jej interesom, przywracając częściowo w oczach Moskwy wartość platformy OBWE³⁶.

Znaczącą rolę odgrywa nadal tzw. Dokument Wiedeński 2011 r. w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa, przyjęty przez wszystkie 57 państw OBWE. Zgodnie z jego postanowieniami, państwa uczestniczące co roku wymieniają ze sobą informacje, dotyczące organizacji wojskowej, personelu oraz podstawowej broni i systemów wyposażenia. Współpracują w celu uniknięcia incydentów wojskowych oraz dobrowolnie zezwalają inspekcjom pracować na ich terytorium w celu eliminacji zaniepokojenia zagrożeniem wojennym.

Podobne środki były szeroko stosowane w 2014 r. w kontekście kryzysu na Ukrainie. Zgodnie z odniesieniem OBWE na koniec października 2014 r., 27 państw przeprowadziło 19 działań weryfikacyjnych na Ukrainie, 11 państw (w tym Ukraina) przeprowadziło 5 działań weryfikacyjnych w Rosji³⁷. Jednak podczas kryzysu mechanizmy wdrażania umów zaczęły być oceniane przez kraje zachodnie jako niewystarczająco skuteczne. Jednym z przykładów było to, że odpowiednie komisje nie były w stanie dostać się na obszary niekontrolowane przez Kijów. Rosja z kolei oskarżyła zachodnich partnerów o niezgodne z prawem nadużywanie inspekcji, których zadania mogły być całkowicie rozwiązane w ramach Traktatu o otwartych przestwo-

³⁵ Келин А. ОБСЕ наконец то работает так, как должна была работать всегда // Индекс Безопасности. 2015. Т. 21. № 3. С. 20.

³⁶ Безрукова А.Ю. Россия и ОБСЕ – новое будущее начинается сегодня // Современная Европа. 2015. № 4 (64). С. 81–92.

³⁷ Шакиров О.И. Будущее Венского документа: перспективы развития мер укрепления доверия и безопасности в Европе. М.: Триалог, 2019. С. 6.

rzach³⁸. Z naruszeniem postanowień Dokumentu Wiedeńskiego wzrosła liczba niebezpiecznych zbliżeń między samolotami i statkami NATO i Rosji na Bałtyku i Morzu Czarnym.

Stąd wysiłki krajów Sojuszu Północnoatlantyckiego z listopada 2016 r. w celu ponownego opublikowania Dokumentu Wiedeńskiego, uwzględniając doświadczenia z ukraińskiego kryzysu. Rosja zablokowała jednak te próby jako „przedwczesne” w związku z „realizowaną przez NATO strategią wojskowego odstraszenia Rosji”³⁹. O stanowisku rosyjskiego kierownictwa w lipcu 2019 r. ponownie wyraził się minister spraw zagranicznych S. Ławrow. Podkreślił „najbardziej niebezpieczny brak zaufania, zwiększający ryzyko incydentów i ich niezamierzonej eskalacji”. Moskwa uważnie obserwuje, jak przebiega budowa obronna UE w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz jak rozwija się koordynacja z NATO, w tym zaangażowanie neutralnych państw w ćwiczenia. Ławrow określił to jako „niezupełnie pozytywny rozwój”. W związku z sytuacją wokół Dokumentu Wiedeńskiego, Moskwa proponuje powrót do poziomów obecności wojskowej w Europie z 2011 roku⁴⁰.

W związku z pogarszającą się sytuacją w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego, odświeżenie Dokumentu Wiedeńskiego zostało wycofane. Jednocześnie żaden z uczestników dokumentu wiedeńskiego nie zawiesił jego funkcjonowania. Kontrole w ramach umowy nie zostały przerwane na rok, w przeciwieństwie do Traktatu o otwartych przestworzach. W związku z tym można stwierdzić, że spośród wszystkich umów, dotyczących kontroli broni konwencjonalnej w Europie, dokument wiedeński znajduje się w najbardziej korzystnej sytuacji. Jest oczywiste, że dalsza degradacja porozumień w zakresie środków zaufania i bezpieczeństwa jest niekorzystna dla Rosji. Z rosyjskiego punktu widzenia zapewniają one niezbędną przejrzystość działań Sojuszu Północnoatlantyckiego, a ponadto mają efekt odstrasżający.

W tym względzie Rosja mogłaby wziąć pod uwagę obawy krajów europejskich o dużej liczbie nagłych kontroli gotowości bojowej i przeprowadzania ćwiczeń z liczbą żołnierzy bliską uzgodnionemu poziomowi, ale nie dające podstaw do obserwacji. Praktyka ta jest sprzeczna jeśli nie z literą, to z duchem Dokumentu Wiedeńskiego. Według O. Szakirowa Rosja powinna również wspierać zacieśnienie kontaktów wojskowych i dalszą wymianę

³⁸ Келин А. ОБСЕ наконец то работает так, как должна была работать всегда... С. 20.

³⁹ Выступление А.И. Воробьева на заседании Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности (23 октября 2019 г.) // МИД РФ. 29.10.2019. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/rso/osce/-asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/3870164 (Дата обращения: 12.11.2019)

⁴⁰ Выступление С.В.Лаврова на пленарном заседании неформальной министерской встречи ОБСЕ, 9 июля 2019 г. // МИД РФ. 9.07.2019. https://www.mid.ru/foreign_policy/rso/osce/-asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/3717795 (Дата обращения: 12.11.2019)

informacji wojskowych. Jednak mało prawdopodobne jest, aby Rosja popierała środki o bardziej intruzywnym charakterze, ponieważ dalsze dostosowanie postanowień Dokumentu Wiedeńskiego do współczesnych realiów nie może zastąpić modernizacji systemu kontroli broni konwencjonalnej jako całości⁴¹. Dalsza ewolucja dokumentu wiedeńskiego zależy od rozwiązania innych problemów bezpieczeństwa europejskiego.

Jądrowy czynnik bezpieczeństwa europejskiego

Kolejnym istotnym czynnikiem destabilizującym europejski system bezpieczeństwa jest stopniowe zrywanie umów o kontroli broni jądrowej. Z punktu widzenia Rosji, problem europejskiego segmentu globalnej obrony przeciw-rakietowej (ABM) Stanów Zjednoczonych pozostaje nieuregulowany. Warto przypomnieć, że globalna obrona przeciw-rakietowa nie ratuje przed masowym uderzeniem nuklearnym, ale zmniejsza koszty odwetu. Opierając się na tej logice, teoretycznie zwiększa atrakcyjność dla właściciela broni nuklearnej, aby jako pierwszy przeprowadził atak. Właśnie dlatego, w 2015 r., spośród wszystkich czynników, które negatywnie wpływały na stabilność strategiczną, dyrektor Departamentu Nieprolifracji i Kontroli Zbrojeń MSZ Federacji Rosyjskiej M. Uljanow nazwał utworzenie globalnego systemu obrony przeciw-rakietowej Stanów Zjednoczonych najważniejszym. Rosja nie była zadowolona z ustnych zapewnień Waszyngtonu i szukała wiarygodnych gwarancji, że systemy te nie były skierowane przeciwko rosyjskim siłom odstraszania nuklearnego⁴².

Jednocześnie stanowisko Rosji w pełni uwzględnia opinię ekspertów wojskowych, którzy zwrócili uwagę, że wyrzutnie Mk 41 do wyrzeliwania rakiet balistycznych, rozmieszczone w Rumunii i Polsce, są podobne do wyrzutni na okrętach amerykańskiej marynarki wojennej, zdolnych do wyrzeliwania nie tylko rakietowych pocisków antybalistycznych Standard-3M, ale także pocisków Tomahawk o zasięgu do 2500 m. Po pierwszych testach pocisków Tomahawk przeprowadzonych przez Amerykanów z instalacji naziemnej w sierpniu i grudniu 2019 r., strona rosyjska potwierdziła swoje podejrzenia dotyczące „podwójnego zastosowania” pojemników do wyrzeliwania pocisków. Dlatego Moskwa dodała do listy swoich roszczeń wobec Waszyngtonu oskarżenie o „rozwijanie systemów rakietowych zabronione przez traktat INF podczas jego działania”⁴³.

⁴¹ Шакиров О.И. Будущее Венского документа: перспективы развития мер укрепления доверия и безопасности в Европе. М.: Триалог, 2019. С. 21.

⁴² Интервью с М.И. Ульяновым, 1.06.2015 // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/interview/20150601/1067514136.html> (Дата обращения: 10.11.2017)

⁴³ Доклад генерала армии С.К. Шойгу на заседании Коллегии Министерства обороны России, 24.12.2019 // Официальный сайт Министерства обороны РФ. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12268217@egNews (Дата обращения: 24.12.2019)

W. Burenok i L. Łysenko, reprezentujące Rosyjską Akademię Nauk Raketowych i Artylerii, wołają mówić o systemie obrony przeciwrakietowej i wysokim potencjale broni precyzyjnego rażenia Stanów Zjednoczonych jako „znaczącym problemie strategiczno-wojskowym” dla Federacji Rosyjskiej. Uważają jednak, że „nie należy przesadzać z tym problemem jako bezpośrednim zagrożeniem wojskowym, podobnie jak możliwości nowo rozmieszczonych amerykańskich systemów obrony przeciwrakietowej, w zakresie zawyżonych ocen prawdopodobieństwa przechwytywania środków odwetowego ataku nuklearnego”⁴⁴. Sceptycy zwracają uwagę na niesprawdzoną skuteczność środków przechwytywania przeciwko nowoczesnym pociskom balistycznym wyposażonym w szereg systemów obrony przeciwrakietowej, a także niewystarczającą głębokość ustawionej obrony, która nie będzie w stanie skutecznie przeciwdziałać uderzeniu odwetowemu. Taki jest, w szczególności, wniosek pracowników Instytutu Gospodarki Światowej i Stosunków Międzynarodowych Rosyjskiej Akademii Nauk W. Dworkina⁴⁵ i A. Sawieljewa⁴⁶.

Jednak to właśnie „słabości” europejskiego systemu obrony antybalistycznej sprawiły, że szereg rosyjskich ekspertów wojskowych dostrzegło inne motyw jego rozmieszczenia. Opierając się na fakcie, że stworzenie „nieprzenikalnej” obrony przeciwrakietowej jest technicznie niemożliwe, personel Centrum Wojskowych Studiów Strategicznych Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych RF i Akademii Wojskowej Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych RF zasugerował, że głównym celem rozmieszczenia tego systemu może być stworzenie uderzeniowego komponentu strategicznych ofensywnych sił zbrojnych przodującego bazowania w celu zapewnienia uderzeń zapobiegawczych na terytorium Rosji. Wynika to z faktu, że raketowe pociski antybalistyczne GBI i Standard 3 „w rzeczywistości są pociskami balistycznymi średniego zasięgu”⁴⁷.

Jednocześnie rosyjski sztab generalny bierze pod uwagę hipotetyczny scenariusz wzmocnienia europejskiego komponentu globalnej obrony prze-

⁴⁴ Буренок В., Лысенко Л. Мифы ядерного разоружения // Военно-промышленный курьер. 2014. № 3. RL: <https://www.vpk-news.ru/articles/18910> (Дата обращения: 1.07.2018)

⁴⁵ Дворкин В.З. Ядерный психоз: кому он нужен? Сценарии нападения НАТО на Россию и наоборот — полный абсурд // Военно-промышленный курьер. 29.07.2015 г. № 28 (594). URL: <http://vpk-news.ru/articles/26289> (Дата обращения: 1. 06. 2018)

⁴⁶ Савельев А. Ядерное оружие без контроля. Есть ли шанс на продолжение российско-американских переговоров? 24.08.2017 // Россия в глобальной политике. 2017. № 4. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Yadernoe-vooruzhenie-bez-kontrolya-18928> (Дата обращения: 1.11.2017).

⁴⁷ Хряпин А.Л., Калинин Д.А., Матвичук В.В. Стратегическое сдерживание в условиях создания США глобальной системы ПРО и средств глобального удара // Военная мысль. 2015. № 1. С. 20–21.

ciwrakietowej poprzez rozmieszczenie na Morzu Norweskim krążowników i niszczycieli wyposażonych w pociski antybalistyczne SM-3. Eksperci wyrażali wątpliwości co do skuteczności przechwytywania rosyjskich międzykontynentalnych pocisków balistycznych za pomocą tych systemów. Nadal jednak dyskutowany jest scenariusz rozbijającego maszynego ataku przy pomocy konwencjonalnej broni precyzyjnego rażenia przeciwko rosyjskim strategicznym siłom nuklearnym, chociaż oczywiste jest, że przygotowanie takiego ataku nie pozostanie niezauważone.

Można też przypomnieć, że rosyjskie kierownictwo w 2000 roku przedstawiło ideę współpracy między Rosją a Stanami Zjednoczonymi w zakresie tworzenia wspólnego systemu obrony przeciwrakietowej. Te inicjatywy nie uzyskały poparcia Waszyngtonu. Warto jednak zauważyć, że teza o gotowości rosyjskich przywódców do stworzenia „mechanizmów obopólnie korzystnej współpracy w zakresie przeciwdziałania możliwym zagrożeniom raketowym, aż do wspólnego stworzenia systemów obrony przeciwrakietowej z równym udziałem strony rosyjskiej”, pozostała w najnowszej wersji doktryny wojskowej Federacji Rosyjskiej z 2014 roku⁴⁸. Teza ta weszła również w Koncepcję polityki zagranicznej FR, zatwierdzoną pod koniec 2016 r. Rosyjskie kierownictwo nadal „opowiada się za utworzeniem systemu zbiorowego reagowania na możliwe wyzwania i zagrożenia na polu raketowym, a także przeciwko jednostronnym, nieograniczonym działaniom państwa lub grupy państw w celu budowy obrony przeciwrakietowej”⁴⁹.

Jeszcze większym potencjałem konfliktowym dla Europy jest wypowiedzenie Traktatu o eliminacji rakiet średniego i krótkiego zasięgu (Traktat INF), zawartego w 1987 r. między USA a ZSRR. Stany Zjednoczone zaczęły oskarżać Rosję o złamanie traktatu na początku 2010 roku, ale tylko administracja Trumpa była za jego wypowiedzeniem. Waszyngton zarzucił Moskwie, że jej najnowszy pocisk manewrujący 9M729 rzekomo został przetestowany w zakresie większym niż limit umowy. Uznawszy wyjaśnienia Moskwy za nieprzekonujące, 2 lutego 2019 r. Stany Zjednoczone ogłosiły wycofanie się z traktatu, a sześć miesięcy później dokument oficjalnie przestał obowiązywać. Rosja odpowiedziała podobnymi krokami.

Pozycja przywódców krajów UE w sytuacji kryzysu wokół Traktatu INF, z oficjalnego punktu widzenia Moskwy nie przyczyniła się do jego

⁴⁸ Военная доктрина Российской Федерации от 30 декабря 2014 г. // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2014/12/30/doktrina-dok.html> (Дата обращения: 10.11.2017)

⁴⁹ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г.) // МИД РФ. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248 (Дата обращения: 10.11.2017)

utrzymania w mocy. Jak wiadomo, kraje europejskie wołały okazywać solidarność ze Stanami Zjednoczonymi w kwestii potępienia działań Rosji, które interpretowano jako złośliwie tajne naruszenie postanowień Traktatu INF. Komunikat krajów G-7 nawet nie zawierał wezwania Moskwy i Waszyngtonu do kontynuacji przestrzegania de facto Traktatu INF, ale jedynie aluzję dotyczącą „konsekwencji” dla Rosji, gdyby розміściła pociski podobnej klasy. Jeśli „odpowiedzią” jest wdrożenie amerykańskich systemów średniego i krótszego zasięgu w Europie, z pewnością odsunie to problem od jego rozwiązania⁵⁰.

A. Arbatov podkreśla, że w obecnych realiach amerykańskie rakiety średniego i krótkiego zasięgu mogą pojawić się nie we Włoszech, Niemczech lub Wielkiej Brytanii, jak miało to miejsce podczas zimnej wojny, ale w Polsce, Rumunii, a nawet krajach bałtyckich. To narazi na błyskawiczny atak nuklearny nie tylko europejską część Rosji, ale także Zachodnią Syberię⁵¹. Właśnie dlatego upadek Traktatu INF jest obarczony niebezpieczeństwem rozpoczęcia jeszcze ostrzejszej konfrontacji w Europie niż na początku lat osiemdziesiątych. Wielu rosyjskich ekspertów (A. Arbatow, E. Miasnikow⁵², A. Sawieljew⁵³, W. Dworkin⁵⁴ i inni) oceniło rosyjsko-amerykańskie spory dotyczące obrony przeciwrakietowej i rakiet średniego i krótkiego zasięgu jako całkowicie możliwe do rozwiązania na poziomie technicznym i przy pomocy dodatkowych środków zaufania. Jednak w obecnej sytuacji „kryzysu zaufania” strony znalazły się w impasie.

Wreszcie należy wziąć pod uwagę czynnik trwającej w USA modernizacji tzw. taktycznej broni jądrowej (TNW). Rosja uważa, że amerykańskie bomby nuklearne w Europie są skierowane wyłącznie przeciwko niej, ponieważ trudno wyobrazić sobie inny scenariusz ich użycia na kontynencie europejskim⁵⁵. Broń ta jest uważana za faktycznie strategiczną, ponieważ jest

⁵⁰ Кортунов А. Европа и Трамп: молчание ягнят // Российский совет по международным делам. 17.04.2019. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/европа-и-трамп-молчание-ягнят/?sphrase_id=33133897 (Дата обращения: 12.11.2019)

⁵¹ Интервью А. Арбатова // Коммерсант, 1.02.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3872895> (Access date: 10.02.2019)

⁵² Мясников Е. Контроль над вооружениями: Проблема настоящего // Индекс безопасности. 2015. Т. 21. № 1. С.129-132.

⁵³ Савельев А.Г. Переживет ли Договор о РСМД текущий кризис: несколько аргументов в его пользу // Russia in Global Affairs. 28.06.2018. URL: <https://www.globalaffairs.ru/global-processes/Perezhivet-li-Dogovor-o-RSMD-tekuschii-krizis--19639> (Дата обращения: 1.07.2018)

⁵⁴ Дворкин В. Договор РСМД: быть или не быть // Новое военное обозрение. 14.07.2017. URL: http://nvo.ng.ru/armament/2017-07-14/1_956_dogovor.html (Дата обращения: 10.11.2017)

⁵⁵ Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на Конференции по разоружению, Женева, 28 февраля 2018 года // Официальный сайт МИД РФ. URL.: <http://www.mid.ru/web/guest/mnogostoronnij-razoruzenceskij-mehanizm-oon/-/as>

в состоянии входить в почти всю европейскую часть территории России⁵⁶. З этого повода Россия стоит на позиции, что начало любых двусторонних переговоров в вопросе взаимного ограничения тактической ядерной брони необходимо проводить консолидацией всей такой брони на территориях национальных – т.е. выхождением соответствующих сил американских с Европы.

Особенно трудно является достигнуть соглашение в вопросе ограничения ТНВ с учетом на проблему обеспечения контроля над его внедрением. Выходит из этого, что носители тактической ядерной брони имеют двойное предназначение (направлены на обеспечение брони традиционной), представляют различные типы и разбросанные районы базирования. Ограничение ТНВ приводит к принципиальному уменьшению и контролируемому уничтожению зарядов ядерных⁵⁷. Сокращению такой брони на большой масштаб осуществили Москва и Вашингтон в начале лет девяностых в виде неофициальных соглашений и политических жестов „доброй воли“. Основано это на принципе „разумной достаточности“⁵⁸.

Одновременно Москва многократно официально заявила, что эта броня в России была перенесена в категорию неготовой к использованию и является сосредоточена в центральных базах складских, в которых обеспечено самое высокое состояние безопасности⁵⁹. Можно согласиться с Ж. Надточей, что американская тактическая ядерная броня в Европе является для Москвы хорошо известным „злом“, которое для НАТО имеет не только военные, но и важные политические значения⁶⁰. В каждом случае проблема тактической ядерной брони не является определяющей как ключевая вызов в области контроля вооружений в российских документах доктринальных.

Неприятным трендом в области стабильности стратегической является уменьшение шанса использования ядерной брони, что находит отражение в доктринах военных. Со самого начала россияне дипломаты культивировали готовность администрации Трампа к увеличению роли тактической ядерной брони в пла-

set_publisher/8pTEicZSMOut/content/id/3102270 (Дата обращения: 06.06.2018)

⁵⁶ Яковлев Г.Д. Ядерное устрашение снова в моде. США и НАТО не собираются отказываться от европейских арсеналов самого грозного оружия // Независимое военное обозрение. 26.08.2016. URL.: http://nvo.ng.ru/gpolit/2016-08-26/1_nuclear.html (Дата обращения: 06.06.2018)

⁵⁷ Антонов А.И. Контроль над вооружениями: история, состояние, перспективы. М.: РОССПЭН; ПИР-Центр, 2012. С. 77.

⁵⁸ Дьяков А.С., Мясников Е.В., Кадышев Т.Т. Нестратегическое ядерное оружие. Проблемы контроля и сокращения. Долгопрудный, 2004. С. 27-28.

⁵⁹ Практические шаги Российской Федерации в области ядерного разоружения. Конференция 2015 года по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия, Нью-Йорк, 27 апреля–22 мая 2015 г. URL: <http://www.pircenter.org/media/content/files/13/14319751050.pdf> (Дата обращения: 10.11.2017)

⁶⁰ Надточей Ю.И. Тактическое ядерное оружие США в Европе и политика НАТО // США и Канада: экономика, политика, культура. 2016. № 2. С. 113.

nowaniu wojskowym USA i NATO⁶¹. Amerykański Przegląd polityki nuklearnej z 2018 r. wychodzi z założenia o możliwości pierwszego użycia przez Rosję broni jądrowej (w tym broni o niskiej mocy), opierając się na samym fakcie zachowania przez Rosję „większej liczby i różnorodności taktycznej broni jądrowej”. Strona rosyjska uznaje jednak tezę o obniżeniu przez Moskwę „progu” użycia broni jądrowej w przypadku konfliktu zbrojnego w Europie za bezpodstawną, jako pretekst do modernizacji i budowy amerykańskich sił taktycznych w Europie⁶².

W szczególności rosyjscy eksperci nie zignorowali transferu amerykańskich bomb atomowych B-61 z Turcji do rumuńskiej bazy lotniczej w Deveselu. Tłem tego było ostre ochłodzenie stosunków między Waszyngtonem a Ankarą. Jednak według kierownika Centrum Studiów Wojskowych i Politycznych Instytutu USA i Kanady Rosyjskie Akademii Nauk W. Batiuka, przekazanie tych bomb ma na celu powstrzymanie Rosji od użycia taktycznej broni nuklearnej podczas lokalnego konfliktu w regionie Morza Czarnego⁶³. Na uwagę zasługuje także niedawne oświadczenie rosyjskiego ministra obrony Siergieja Szojgu, o planach NATO, zmniejszyć czas gotowości samolotów-przewoźników do używania broni jądrowej z 10 dni do 24 godzin⁶⁴. Jest to niepokojący fakt, biorąc pod uwagę tendencję obu stron do „lustrzanego” reagowania na swoje działania. Między innymi zwiększa to ryzyko szybkiej eskalacji każdego konfliktu między siłami NATO i Rosją aż do „progu” nuklearnego.

* * *

Można stwierdzić, że sytuacja w zakresie bezpieczeństwa w Europie pozostaje na zadowalającym, choć z pewnością nie świetnym poziomie. Najgorszego scenariusza biegu wydarzeń podczas najostrzejszej fazy kryzysu na Ukrainie udało się uniknąć, chociaż sytuacja nadal charakteryzuje się „kontrolowaną wrogością”. Zarówno NATO, jak i Rosja wykazują konsekwentną skłonność do „powściągliwości strategicznej”. Takie podejście w pełni odpowiada interesom Rosji.

⁶¹ Директор департамента МИД РФ о позиции Москвы по проекту бюджета Пентагона // Коммерсант. 11.03.2016. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2933981> (Дата обращения: 1.10.2018)

⁶² Черненко О. Что доктрина прописала. Как НАТО борется с двумя «несуществующими» российскими военными концепциями // Коммерсант. 21.02.2020. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4261500> (Дата обращения: 22.02.2020)

⁶³ Батюк В.И. Европейское командование вооруженных сил США после саммитов НАТО... С. 32.

⁶⁴ Доклад генерала армии С.К. Шойгу на заседании Коллегии Министерства обороны России, 24.12.2019 // Официальный сайт Министерства обороны РФ. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12268217@egNews (Дата обращения: 24.12.2019)

Podczas obecnego głębokiego kryzysu zaufania, nie możemy oczekiwać osiągnięcia jakichkolwiek znaczących porozumień między Rosją a krajami zachodnimi. Najważniejszym zadaniem dla obu stron powinno być zachowanie tego, co pozostało ze starej architektury bezpieczeństwa. W szczególności należy kontynuować współdziałania po wdrażaniu środków zaufania i bezpieczeństwa przewidzianych w Dokumencie Wiedeńskim z 2011 r. Obie strony powinny być zainteresowane większą przejrzystością i przewidywalnością swoich działań, aby zmniejszyć ryzyko niezamierzonych incydentów i ich eskalacji, nie utrwalając na razie tych dodatkowych środków w postaci umów.

Po drugie, równoległe z politycznym uregulowaniem sytuacji na wschodzie Ukrainy, konieczne jest zapewnienie stopniowego powrotu do poziomów aktywności wojskowej z początku 2010 roku. Rosja i Stany Zjednoczone powinny starać się unikać wszystkiego, co mogłoby dodatkowo osłabić reżim kontroli broni jądrowej, a Europa powinna odgrywać w tym bardziej aktywną rolę. Powrót amerykańskich rakiet nuklearnych średniego i krótkiego zasięgu na kontynent europejski, dodatkowe rozmieszczenie taktycznej broni jądrowej - wszystko to może doprowadzić do nowego ostrego kryzysu o nieprzewidywalnych konsekwencjach.

Po trzecie, biorąc pod uwagę szczególną wrażliwość sytuacji na wschodniej flance NATO, obie strony powinny rozważyć możliwość wdrożenia dodatkowych środków budowy zaufania w regionie Morza Bałtyckiego, utworzenia stref obniżonej aktywności wojskowej itp. Rozwój środków budowy zaufania między Rosją a krajami granicznymi „nowej Europy” dodatkowo usunie niektóre z ich obaw i zwiększy szanse na osiągnięcie konsensusu w UE w kwestiach zapewnienia bezpieczeństwa.

Wreszcie Rosja i UE mogłyby skoncentrować się na współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa teleinformatycznego, walce z nielegalną migracją i terroryzmem. Oczywiście wiele zależy od stanu stosunków rosyjsko- amerykańskich i wyników wyborów prezydenckich w USA w 2020 r. Jednak w interesie Rosji leży wspieranie wyłaniającej się tendencji wiodących krajów UE do prowadzenia bardziej niezależnej polityki od Waszyngtonu.

Kwestie polityki historycznej we współczesnych stosunkach rosyjsko-polskich

Problemy historyczne zajmują szczególne miejsce we współczesnych stosunkach rosyjsko-polskich. Dramatyczne wydarzenia związane przede wszystkim z II wojną światową do dziś są przedmiotem ożywionej debaty w środowisku akademickim, wśród dziennikarzy i polityków. Wzajemne zarzuty, zamaskowane jako poszukiwanie historycznej „prawdy”, towarzyszą rozwojowi stosunków dwustronnych od dziesięcioleci. Sytuację pogarsza fakt, że nieśmiałe próby społeczności naukowej nawiązania pełnego dialogu, pozbawionego wpływów politycznych, raczej nie powiodą się.

Przyczyn należy upatrywać w złożonych procesach transformacji, jakie zaszły w krajach byłego obozu socjalistycznego. Bezpośrednią konsekwencją tych przemian były głębokie zmiany we wszystkich sferach życia społeczeństw, których elita polityczna zadeklarowała przejście do gospodarki rynkowej i demokracji. W nowych warunkach zachowanie starych ideologicznych paradygmatów, wartości i wytycznych stało się niemożliwe. Demontaż socjalizmu zakładał poszukiwanie nowych koncepcji światopoglądu. Pod tym względem początkowe stanowiska stron rosyjskiej i polskiej były identyczne. Spontaniczna „dekomunizacja” miała miejsce zarówno w Polsce, jak i w ZSRR, a następnie w Rosji: we wrześniu 1991 r. Leningrad przemianowano na St. Petersburg, Swierdłowski na Jekaterynburg. W Moskwie zostały usunięte pomniki Swierdłowa, Kalinina i Dzierżyńskiego. Walka z pomnikami minionej epoki miała miejsce na tle ostrego kryzysu politycznego w Rosji, w sierpniu 1991 r.

W tym czasie w Polsce uwagę najbardziej radykalnych kręgów społecznych skierowano na pomniki marszałków Iwana Koniewa (zdemontowany w 1991 r. w Krakowie) i Konstantego Rokossowskiego (zdemontowany w 1992 r. w Legnicy).

Proces ten, zwany przez Huntingtona konsolidacją demokracji, stanowił nowe wyzwanie dla nowej władzy: co należy zrobić z przedstawicielami byłego reżimu politycznego? Według autora, w krajach byłego obozu socjalistycznego główną przeszkodą i trudnością była praktyka współpracy ze służbami specjalnymi, która również była czarną plamą na biografjach polityków nowej fali¹. Polski premier Tadeusz Mazowiecki udzielił wtedy bezpośredniej odpowiedzi na to pytanie: „Przeszłość odkreślamy grubą linią. Odpowiadać będziemy jedynie za to, co uczyniliśmy, by wydobyć Polskę z obecnego stanu załamania. Jestem świadomy, że dla moich rodaków najważniejsze jest dziś pytanie, czy może być lepiej”². Wystąpienie T. Mazowieckiego nie mogło lepiej wytyczyć kierunku rozwoju polityki wewnętrznej i zagranicznej odnawiającej się Polski. Zmieniennym było wstrzymywanie przyjęcia ustawy lustracyjnej przez długi czas³, a debata na temat tego, co należy zrobić z byłymi pracownikami aparatu państwowego PRL trwała w gronie naukowym i społecznym aż do początku stulecia⁴. W Rosji zaś walka z opozycją polityczną nabrała gwałtownego charakteru, a w szczególności zainspirowała prezydenta Borysa Jelcyna do zakazania działalności Partii Komunistycznej Związku Radzieckiego i Partii Komunistycznej RFSRR. Kulminacją konfrontacji były wydarzenia z września-października 1993 r., które wstrząsnęły całym światem.

Właśnie w tych trudnych czasach zakładano podstawy relacji między nowoczesną Federacją Rosyjską a Rzeczpospolitą Polską. W 1993 r. w Moskwie podpisano umowę o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy. Zgodnie z art. 13 ust. 3 tej umowy strony uzgodniły zgodziły się na „współdziałania w celu zidentyfikowania, utrzymania integralności, wprowadzenia do obiegu kulturowego wartości, zabytków i przedmiotów znajdujących się na ich terytoriach, związanych z dziedzictwem historycznym i kulturowym narodów drugiej Strony, zapewniając ich odpowiednią prawną, materialną i inną ochronę ... ”; zgodnie z ustępem 1 artykułu 17, cmentarze, miejsc pochówku, pomniki i inne miejsca pamięci będące przedmiotem szacunku i pamięci obywateli jednej ze Stron, zarówno wojskowych, jak i cywilnych, obecnie znajdujących się lub

¹ Хантингтон С. Третья волна демократизации в конце XX века. М., 2003. С. 249

² Przeszłość odkreślamy grubą linią”. Historyczne exposé Tadeusza Mazowieckiego z 1989 roku [TEKST]/http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,14855740,_Przeszlosc_odkreslamy_gruba_linia___Historyczne_expose.html (Data обращения: 24.12.2019)

³ Pomyślnie przyjęcie ustawy lustracyjnej miało miejsce 11 kwietnia 1997 r. Zob.: Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne// <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970700443> (Dataобращения: 24.12.2019)

⁴ Sroka T. Ł. „Rozważania o krzywdzie”. Wątki polityki historycznej w publicystyce Adama Michnika// Państwo i Społeczeństwo. № 2. Kraków, 2008. P. 134-140. Польше снизят пенсии экс-сотрудников органов безопасности бывшей ПНР// <https://ria.ru/20160712/1464640248.html?rclid=collaboration2> (Data обращения: 24.12.2019)

utworzonych w drodze wzajemnego porozumienia w przyszłości na terytorium drugiej Strony, muszą być zachowane, utrzymywane pod ochroną prawa zgodnie z międzynarodowymi normami i standardami, a także zwyczajami narodowymi i religijnymi⁵. Oczywiście kwestie związane z pamięcią historyczną już wówczas zajmowały szczególne miejsce w stosunkach dwustronnych. 22 lutego 1994 r. podpisano także umowę między rządem Federacji Rosyjskiej a rządem Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie miejsc pochówków i pamięci ofiar wojny i represji⁶. W tym samym czasie trwały prace nad niesławnym przypadkiem Katynia: w ślad za Gorbaczowem, Prezydent Jelcyn uznał odpowiedzialność strony sowieckiej za tę tragedię⁷. Dobrze znane są słowa pierwszego prezydenta Federacji Rosyjskiej, które wypowiedział przed Krzyżem Katyńskim na Cmentarzu Powązkowskim w Warszawie, prostując wstążkę wieńca: „Wybaczcie, jeżeli możecie”⁸.

Kolejny lider FR, Władimir Putin najwyraźniej wyraził swój stosunek do egzekucji w Katyniu, gdy pełnił funkcję premiera. 7 kwietnia 2010 r. podczas wizyty w Kompleksie Memorialnym „Katyń” powiedział: „Przez dziesięciolecia, cynicznymi kłamstwami, usiłowali zatrzeć prawdę o egzekucjach katyńskich. Ale obwinianie narodu rosyjskiego o te zbrodnie byłoby tym samym kłamstwem i oszustwem”⁹. Podczas prezydentury Dmitrija Miedwiediewa stronie polskiej zostało przekazanych 67 tomów sprawy kryminalnej nr 159 dotyczącej egzekucji polskich oficerów w Katyniu¹⁰, a 26 listopada Duma Państwowa FR przyjęła oświadczenie „W sprawie tragedii katyńskiej i jej ofiar”¹¹.

⁵ Договор между Российской Федерацией и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве (Москва, 22 мая 1992 г.)// <https://base.garant.ru/2540869/> (Дата обращения: 24.12.2019)

⁶ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о захоронениях и местах памяти жертв войн и репрессии (Краков, 22 февраля 1994 г.) // <https://base.garant.ru/71377910/> (Дата обращения: 24.12.2019)

⁷ Подробнее см.: Яжборовская И. Катынское дело: на пути к правде// Вопросы истории. №5. 2005. С.22-35

⁸ Бухарин Н.И. Россия - Польша: опыт двадцатилетних отношений: 90-е годы XX века - первое десятилетие XXI века. СПб., 2014. С.23

⁹ Как признавали Катынь// <https://www.kommersant.ru/doc/1354497> (Дата обращения: 24.12.2019)

¹⁰ Медведев передал Польше 67 томов уголовного дела по Катynи//<https://ria.ru/20100508/232035687.html> (Дата обращения: 24.12.2019)

¹¹ Tekst oświadczenia brzmiał: „Nasz naród zapłacił ogromną cenę za zbrodnie totalitaryzmu. Zdecydowanie potępiając reżim zaniedbujący prawa i życie ludzi, deputowani do Dumy Państwowej w imieniu narodu rosyjskiego wyciągają rękę do narodu polskiego i wyrażają nadzieję na rozpoczęcie nowego etapu w stosunkach między naszymi krajami, które będą się rozwijały w oparciu o wartości demokratyczne”. Zob.: Заявление Государственной Думы о Катynской трагедии и ее жертвах//<https://www.kommersant.ru/doc/1547722> (Дата обращения: 24.12.2019)

Ton stosunków nawiązanych na początku lat 90. z punktu widzenia dnia dzisiejszego wydawał się obiecujący. Jak zauważył prof. Jerzy Wiatr, nowym „... w stosunkach polsko-rosyjskich po 1989 roku, było to, że zostały one całkowicie uwolnione od elementów ideologicznych”¹². Jednak już w latach 90. zaistniała pewna rozbieżność: „Stłumienie przez Jelcyina oporu Rady Najwyższej w październiku 1993 r. nie było tak wyraźnie zaakceptowane w Polsce, a pierwsza wojna w Czeczenii, o którą prawie jednogłośnie oskarżono władze rosyjskie, została zdecydowanie potępiona”¹³. Przystąpienie Polski do NATO w przeddzień bombardowania Jugosławii, a następnie poparcie A. Kwaśniewskiego dla operacji w Iraku wymownie świadczy o nowych priorytetach Warszawy w polityce światowej. Paradygmat przedstawiony przez T. Mazowieckiego należał już do przeszłości. Została zastąpiona przez nowe doktryny.

Jak twierdzi L. Łykoszyna, ideolodzy partii Prawo i Sprawiedliwość sądzili, że zanim się pojawili, w przestrzeni koncepcyjnej dominowała polityka „amnezji narodowej”, do której zaliczali i „politykę grubej kreski” pierwszego „niekomunistycznego premiera” i hasło „wybrać przyszłość” Aleksandra Kwaśniewskiego, a także samego Adama Michnika z jego „Gazetą Wyborczą”¹⁴. Na przełomie 2004-2005 wraz ze zwycięstwem partii Kaczyńskich w polskiej przestrzeni informacyjnej wyraźnie i głośno zabrzmiała, zgodnie z R. Trabą, „nowa polityka historyczna”. Jej twórcy wychodzili z założenia, że „... poziom patriotyzmu w Polsce jest zbyt niski, a historyczne miejsca pamięci Polaków, które mogłyby stać się fundamentem nowej tożsamości i wspólnoty narodowej, zanikają. Niewiedza i brak pamięci historycznej nie pozwalają obudzić poczucia jedności narodu”¹⁵.

Sam termin „polityka historyczna” ma niemieckie korzenie. Na początku lat 80. został wprowadzony do niemieckiego dyskursu politycznego. Aby umocnić sukces po wyborach, kanclerz Helmut Kohl wraz z zwolennikami-historykami postanowił podjąć próbę ponownego rozważenia przyczyn powstania nazizmu i zakresu jego odpowiedzialności za II Wojnę Światową¹⁶. Znamienne jest, że w wyniku ostrej debaty Helmut Kohl musiał zrezygnować z prowadzenia takiej polityki historycznej.

W literaturze naukowej nie ma jednej definicji rozważanego zjawiska. Naukowcy różnią się szczegółami. Profesor S. Bieleń: „tak zwana polityka

¹² Вятр Е. Польша - Россия: национальные интересы или историческая память?// Социологические исследования. №3(347).М., 2013.С.26

¹³ Вятр Е. Польша - Россия: национальные интересы или историческая память?// Социологические исследования. №3(347).М.,2013.С.28

¹⁴ Лыкошина Л.С. «Историческая политика современной Польши» в контексте российско-польских отношений //Славянский альманах. №1-2. М., 2015. С.171

¹⁵ Траба Р. Польские споры об истории в XXI веке // Proetcontra. . № 3–4 (46). М., 2009.С. 45

¹⁶ Миллер А. И. Россия: власть и история//Proetcontra. № 3–4 (46). М., 2009.С. 8-9

historyczna ... była elementem marketingu politycznego¹⁷; Eugeniusz Ponczek nazywa politykę historyczną sposobem „prowadzenia polityki”, w trakcie którego prawdziwą bądź mniej lub bardziej sfalsyfikowaną i zmitologizowaną wiedzę o dziejach traktuje się instrumentalnie, a więc jako środek do utrzymania władzy lub jej zdobycia bądź partycypowania w niej¹⁸. A. Miller pośrednio określa treść polityki historycznej w następujący sposób: „... zestaw praktyk, w których poszczególne siły polityczne starają się zatwierdzić pewne interpretacje wydarzeń historycznych jako dominujące”¹⁹. Oryginalna definicja została podana przez A. Bubnowa: „w wąskim znaczeniu politykę historyczną można rozumieć jako strategię umacniania tożsamości poprzez pozytywną ocenę własnej historii w sposób prawicowo-konserwatywny”²⁰.

Tylko w jednym aspekcie przedstawiciele społeczności akademickiej są zbieżni - kiedy mówimy o polityce historycznej, nie badamy samej przeszłości, tak jak powinni to robić historycy. Przedmiotem badań naukowców staje się interpretacja wydarzeń historycznych dla uwiarygodnienia określonej koniunktury politycznej. Polityka historyczna jest zjawiskiem wielopoziomym i wieloskładnikowym. Polityka ta kształtując zbiorową pamięć o przeszłości, przenika do wszystkie poziomów edukacji: do szkół i uniwersytetów poprzez obowiązkową literaturę edukacyjną²¹, do środowisku badawczego poprzez system dystrybucji zamówień i grantów. Dopada niedoświadczonego filistra w muzeach, kinie, mediach, na imprezach sportowych, poprzez monumentalną rzeźbę, obchody rocznic itp. Jest mało prawdopodobne, aby w tym duchu można było zakwestionować słowa Adama Michnika: „Nie ma na świecie państwa, które nie prowadziłyby jakiejś „polityki historycznej”... Jeśli zatem pojawią się postulaty, by zacząć prowadzić „politykę historyczną”, to miejmy jasność, że nie chodzi tu o początek, lecz o zmianę - o nauczanie innej wizji historii, o oddawanie czci innym bohaterom, o budowanie pomników ludziom wczoraj kontrowersyjnym, o pielęgnowanie innych rocz-

¹⁷ Бieleń S. Историческая память в польско-российских отношениях// *Stosunkimiędzynarodowe*. Nr3 (t.52). Warszawa, 2016. P. 66

¹⁸ Ponczek E. Polityka wobec pamięci versus polityka historyczna: aspekt semantyczny, aksjologiczny i merytoryczny w narracji polskiej//*Przegląd politologiczny*. Nr. 2 (2013). Poznań, 2013. S. 7

¹⁹ Миллер А. И. Россия: власть и история//*Pro et contra*. № 3–4 (46). М., 2009. С. 10

²⁰ Бубнов А.Ю. Историческая политика и борьба интерпретаций коллективного прошлого в публичной сфере// *Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки*, том 4. Тула, 2017. С. 6

²¹ Na uwagę zasługuje badanie mitologemów Rosji i ZSRR w polskiej literaturze edukacyjnej przeprowadzone przez D. Karnachowa. Autor dochodzi do wniosku, że w mitologii historycznej współczesnej Polski dominuje wyraźny antyrosyjski i antyradziecki charakter, czemu służy szkolna edukacja historyczna. Zob. : Карнаухов Д. В. Мифологема России / СССР в польской учебной литературе конца XX – начала XXI в.// *Сибирский педагогический журнал*. № 2. Новосибирск, 2019. С. 128–137

nic narodowych”²². Rozsądna i zakorzeniona polityka historyczna znajduje środki do samoobrony. Od wyrafinowanej publicznej krytyki do złożonego systemu aktów prawnych.

Trzeba założyć, że w instytucjonalizacji polityki historycznej palma pierwszeństwa należy do Polaków: w 1999 r. powstał Instytut Pamięci Narodowej. Główne zadanie tej instytucji sformułowane jest w niezwykle przejrzysty sposób: „gromadzenie i zarządzanie dokumentami organów bezpieczeństwa państwa, sporządzonymi od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., prowadzenie śledztw w sprawie zbrodni nazistowskich i komunistycznych, w tym zbrodni popełnionych na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości, popełnionych w okresie od 8 listopada 1917 r. do 31 lipca 1990 r.”²³. Strona internetowa IPN zapewnia również otwarty dostęp do formularza tak zwanego „oświadczenia lustracyjnego”. Potencjalny sygnatariusz pragnący utrzymać/uzyskać stanowisko, na przykład w służbie publicznej, wypełniając dokument potwierdza lub odrzuca swoją służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami. Tak więc grupa polskich intelektualistów, w ścisłej współpracy z przedstawicielami obecnej władzy politycznej, przeniosła teorię do wymiaru praktycznego, tworząc narzędzia do wywierania wpływu przez dobór personelu oraz walki z przeciwnikami politycznymi na różnych poziomach służby publicznej.

Osobliwością polityki historycznej jest to, że nie ogranicza się ona do wewnętrznych potrzeb rządzącej elity politycznej. Rozwinięta polityka historyczna tworzy pewien obraz państwa na arenie międzynarodowej.

26 czerwca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej podpisał umowę o współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych RP. Oceniając perspektywy współpracy, dyrektor IPN wyraził wdzięczność za „... kończenie z polityką bierności i zaniechania”, podkreślił, że „Europa nie rozumie często naszych doświadczeń, nie zna naszego umiłowania wolności. Niektórzy nie wiedzą nawet, że II wojna nie zaczęła się w 1941 roku. Musimy skończyć z polityką wstydu”²⁴. Przeciwestawiając najnowszą historię Polski historii reszty Europy, zwolennicy polskiej polityki historycznej starają się skorygować wizerunek Polski w oczach społeczności światowej.

Polska polityka historyczna rzutuje na relacje z najbliższymi sąsiadami w Europie, a tym samym tworzy namacalne napięcia, a nie przyczynia się

²² Михник А. Историческая политика. Российский вариант// Родина. №6. М., 2006. С. 9

²³ Podpisano porozumienie między MSZ i IPN. „Musimy skończyć z polityką wstydu” // <https://www.wprost.pl/historia/10062162/podpisano-porozumienie-miedzy-msz-i-ipn-musimy-skonczyz-z-polityka-wstydu.html> (Дата обращения: 24.12.2019)

²⁴ Podpisano porozumienie między MSZ i IPN. „Musimy skończyć z polityką wstydu” // <https://www.wprost.pl/historia/10062162/podpisano-porozumienie-miedzy-msz-i-ipn-musimy-skonczyz-z-polityka-wstydu.html> (Дата обращения: 24.12.2019)

do budowania pełnowartościowego dialogu. Przez całą najnowszą historię stosunków między Rosją a Polską przewijają się kwestie dotyczące okresu drugiej wojny światowej. N. Bucharin napisał, że jeszcze na początku lat 90. stało się jasne, że polska elita polityczna zamierzała budować stosunki z Rosją na zasadach podobnych do polsko-niemieckiego pojednania, a następnie pokuty „... za politykę, którą wobec Polski i narodu polskiego prowadził ... Stalin”. Według autora Moskwa „nie mogła zgodzić się na zrównanie Związku Radzieckiego i faszystowskich Niemiec, represji stalinowskich i faszystowskich zbrodni”²⁵.

W przypadku Niemiec odwołanie do historycznej przeszłości służyło osiągnięciu pewnych korzyści politycznych. Tak więc w 2007 r. podczas ożywionej debaty na temat proporcji podziału głosów w Radzie Unii Europejskiej premier Jarosław Kaczyński powiedział: „Żądamy tylko jednej rzeczy - że otrzymamy to, czego zostaliśmy pozbawieni. Gdyby Polska nie przeżyła lata 1939–1945, dziś byłaby... państwem o populacji 66 milionów”²⁶. Nie obeszło się bez wystawiania rozrachunków finansowych: 1 września 2017 r. podczas konferencji prasowej politycy należący do PiS przekonywali dziennikarzy do potrzeby odzyskania odszkodowań zarówno od Niemiec, jak i Rosji (zgodnie z warunkami Traktatu ryskiego)²⁷. Niektórzy polscy historycy, urzędnicy i działacze społeczni opowiadają się za reparaacjami z Rosji jako spadkobierczyni ZSRR za polską kampanię Armii Czerwonej 17 września 1939 r.²⁸

Lista wzajemnych roszczeń i krytyki jest regularnie aktualizowana, zaś nieśmiałe próby zrozumienia przez środowisko naukowe i zbliżenia w oce-

²⁵ Бухарин Н.И. Россия - Польша: опыт двадцатилетних отношений: 90-е годы XX века - первое десятилетие XXI века. СПб., 2014. С. 22

²⁶ Prezydent: osobiście nikogo nie obarczamy za wojnę/<https://wiadomosci.wp.pl/prezydent-osobiscie-nikogo-nie-obarczamy-za-wojne-6037086654337665a?amp=1> (Data обращения: 24.12.2019)

²⁷ W przypadku Rosji chodziło o wypłaty na warunkach pokoju ryskiego. Zob.: Jaki o reparaacjach: Rosjanie też powinni ponosić odpowiedzialność/<https://tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/jaki-o-reparacjach-rosja-tez-powinna-poniesc-odpowiedzialnosc,769190.html> (Data обращения: 24.12.2019)

²⁸ Zob.: Adamski Ł. Czy Polska powinna otrzymać reparaacje od Rosji? <https://www.rp.pl/Publicystyka/190919456-Czy-Polska-powinna-otrzymac-reparacje-od-Rosji.html> (Data обращения: 24.12.2019); Powinniśmy się domagać reparaacji wojennych również od Rosji. Wywiad z Tadeuszem Plużańskim/<https://gpcodziennie.pl/68743-powinnismy-sie-domagac-reparacji-wojennych-rowniez-od-rosji.html> (Data обращения: 24.12.2019); Petition to President Donald Trump for assisting Poland in obtaining war reparations from Germany and Russia

Created by C.K. on February 18, 2019 // <https://petitions.whitehouse.gov/petition/petition-president-donald-trump-assisting-poland-obtaining-war-reparations-germany-and-russia> (Data обращения: 24.12.2019)

nach przeszłości są przerywane z woli polityków²⁹. W 2019 r. specjalnego wydzwieku po raz kolejny nabrała kwestia odpowiedzialności za wybuch wojny: z inicjatywy Polski i jej deputowanych³⁰ Parlament Europejski przyjął 19 września tego samego roku rezolucję „O znaczeniu zachowania pamięci historycznej dla przyszłości Europy”³¹. W tym dokumencie stwierdzono: „... 80 lat temu, 23 sierpnia 1939 r., Związek Radziecki i nazistowskie Niemcy podpisały traktat o nieagresji zwany paktem Ribbentrop-Mołotow, a także dołączony do niego dodatkowy tajny protokół, zgodnie z którym oba reżimy totalitarne podzieliły Europę oraz terytoria niepodległych państw zgodnie ze swoimi strefami interesów, co przyczyniło się do wybuchu II wojny światowej”³². Należy założyć, że ton rezolucji wraz z argumentami jej autorów stawia znak równości między polityką Niemiec i Związku Radzieckiego w przededniu wojny, dzieląc odpowiedzialność za jej wybuch między Berlinem a Moskwą. Prezydent Rosji nie pozostał z boku - wygłosił przed szefami krajów WNP wykład na temat historii stosunków międzynarodowych w przeddzień II wojny światowej, a także przedstawił swoją wizję roli i miejsca polskiej dyplomacji w przeddzień września 1939 r.³³

Ostra reakcja szefa Federacji Rosyjskiej w przeddzień 75. rocznicy zwycięstwa w Wielkiej Wojnie Ojczyźnianej wydaje się całkiem zrozumiała. Aby zrozumieć tę kwestię, powinniśmy zwrócić się do problemu jedności narodowej - współczesne społeczeństwo rosyjskie jest podzielone etnicznie, religijnie, a zwłaszcza pod względem sytuacji majątkowej. W Federacji Rosyjskiej mieszka około 100 rdzennych narodów, których głównym terytorium etnicznym jest Rosja, i ponad 60 narodów / grup etnicznych, z których większość współrodaków mieszka poza Rosją³⁴. Większość ludności (66–69%) wyznaje prawosławie, 5–6% islam, 6–9% to osoby wierzące bezwyznaniowe, 10–

²⁹ Najbardziej udanym przykładem współpracy rosyjskich i polskich kolegów-historyków jest zbiorowa monografia „Białe plamy - czarne plamy: sprawy trudne w stosunkach rosyjsko-polskich”. M., 2010. Książka doczekała się dwóch edycji i została zaprezentowana czytelnikom również w 2017 roku.

³⁰ Wspólny projekt rezolucji//http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2019-0097_PL.html (Дата обращения: 24.12.2019)

³¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 września 2019 r. w sprawie znaczenia europejskiej pamięci historycznej dla przyszłości Europy//http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0021_PL.html(Дата обращения: 24.12.2019)

³² Tamże. W tekście angielskim: «... which paved the way for the outbreak of the Second World War». См.: European Parliament resolution of 19 September 2019 on the importance of European remembrance for the future of Europe //http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0021_EN.html (Дата обращения: 24.12.2019)

³³ Ставка Польше чем жизнь. Как Владимир Путин выступил с новой Мюнхенской речью //<https://www.kommersant.ru/doc/4205137> (Дата обращения: 24.12.2019)

³⁴ Богоявленский Д.Д. Этнический состав населения и владение языками // Население России 2010-2011. Восемнадцатый-девятнадцатый ежегодный демографический доклад. М.2019. С.93

13% uważa się za ateistów³⁵. Nie mniej kontrastowa jest sytuacja społeczno-ekonomiczna Rosjan: według Federalnego Urzędu Statystycznego (Rosstat) za I kwartał 2019 r. liczba osób o dochodach poniżej poziomu utrzymania w ujęciu rocznym wzrosła do 20,9 mln³⁶, a według szacunków analityków Wyższej Szkoły Ekonomii oraz Instytutu Badań i Ekspertyz Wnieszekonombanku 3% najbogatszej części ludności Rosji posiada (według danych 2018 r.) 89% wszystkich aktywów finansowych, 92% wszystkich depozytów terminowych i 89% wszystkich oszczędności gotówkowych³⁷. Tylko jedna trzecia Rosjan (37%) jest przekonana, że dziś w Rosji panuje jedność narodu³⁸.

Konsolidacja narodowa w takich warunkach jest trudna, a jednocześnie błędem jest sądzić, że w krajowej praktyce oceny manipulacji z przeszłością dominuje jedna jedyna spójna koncepcja. Badacze A. Bubnow i O. Malinowa uważają, że od 1991 roku zmieniły się dwie generacje interpretujące historię. Umownie możemy wyróżnić okres „jelcynowski”, którego charakterystyczną cechą był „patos wyższości teraźniejszości w stosunku do przeszłości”, i okres „putinowski”, którego integralną cechą jest próba zbudowania tożsamości na podstawie „totalnej ciągłości, w której muszą się połączyć wartości carskie, radzieckie i „demokratyczne”³⁹. Rosyjska polityka historyczna, w przeciwieństwie do polskiej polityki historycznej, jest bardzo słabo opracowana instytucjonalnie i koncepcyjnie. Sam termin został wprowadzony do obiegu naukowego i dziennikarskiego dopiero na przełomie lat 2000–2010⁴⁰. Według A. Bubnowa „późne przebudzenie polityki historycznej w Rosji wiązało się z reaktywnym, defensywnym charakterem działań władz rosyjskich, spowodowanym zaostrzeniem wojen informacyjnych i „wojen pamięci”. Cykle rosyjskiej polityki historycznej... były powiązane z konfrontacją zewnętrzną”⁴¹.

³⁵ Мчедлова М.М. Религиозная ситуация в России и ее регионах// Этническое и религиозное многообразие России. М., 2018. С.163

³⁶ В России стало больше бедных// <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/07/29/807554-v-rossii-bolshe-bednih> (Дата обращения: 24.12.2019)

³⁷ Все, кто нажили непосильным трудом// <https://www.kommersant.ru/doc/3940397> (Дата обращения: 24.12.2019)

³⁸ Народное единство: мечта или реальность// <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9978> (Дата обращения: 24.12.2019)

³⁹ Бубнов А.Ю. Историческая политика и борьба интерпретаций коллективного прошлого в публичной сфере// Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки, том 4. Тула, 2017. С. 6; Малинова О.Ю. Актуальное прошлое: символическая политика властвующей элиты и дилеммы идентичности. М., 2015. С. 140, 70

⁴⁰ Бубнов А.Ю. Историческая политика и борьба интерпретаций коллективного прошлого в публичной сфере// Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки, том 4. Тула, 2017. С. 3

⁴¹ Там же, С. 4

Trend ten został wyraźnie odzwierciedlony w dyskusjach dotyczących unifikacji szkolnych podręczników do historii. Podczas telekonferencji („linii bezpośredniej”) z 25 kwietnia 2013 r. prezydent Putin narzekał, że w tym roku „... lista zalecanych podręczników do historii zawierała 65 książek ...”, a nowe podręczniki miały zostać „utworzone w ramach jednolitej koncepcji, w ramach logiki ciągłości historii Rosji, wzajemnego powiązania wszystkich jej etapów, szacunku dla wszystkich stron naszej przeszłości”⁴². Zadanie to zostało powierzone Rosyjskiemu Towarzystwu Historycznemu, pod którego patronatem był opracowywany się tzw. standard historyczno-kulturowy. Zgodnie z nim w 2015 r. ukazały się trzy komplety podręczników szkolnych do historii wydanych przez trzy różne wydawnictwa.⁴³

Pomimo niespójności polityki historycznej, utworzonej przez rosyjską klasą polityczną, w pamięci historycznej heterogenicznego społeczeństwa istnieją elementy, które nie podlegają całkowitemu zapomnieniu. Dane Rosyjskiego Centrum Badań Opinii Publicznej (WCIOM) wyraźnie mówią, że w ostatnich latach popularność Dnia Zwycięstwa (9 maja) stale rośnie: jeśli w 2010 r. dzień ten wymieniło wśród najważniejszych świąt 38% respondentów, a w 2014 r. - 53%, to w 2018 r. - już 71 % odpowiadających.⁴⁴ Próby wprowadzenia nowych świąt zamiast świąt tradycyjnych dla społeczeństwa radzieckiego nie zakończyły się sukcesem: od 2005 r. 4 listopada Rosja obchodzi Dzień Jedności Narodowej (w ZSRR świętem był 7 listopada). Według stanu na 2018 r. tylko 32% respondentów poinformowało, że 4 listopada Rosja obchodzi Dzień Jedności Narodowej (w 2017 r. tak 12% twierdziło)⁴⁵. Już sama data święta, kwestionowana w kręgach naukowych, związana była z wypędzeniem polskiego garnizonu z Moskwy w 1612 r.

W Polsce listopad również obfituje w święta, z których jedno (11 listopada), podobnie jak w przypadku święta rosyjskiego, związane jest z przywróceniem suwerenności państwowej, której Rzeczpospolita została pozbawiona w XVIII wieku z powodu rozbiorów z udziałem Imperium Rosyjskiego. Innymi słowy, zarówno w Rosji, jak i w Polsce, odpowiednio 4 i 11 listopada, obchodzone są uroczyscie święta związane z wyzwoleniem od najeźdźcy, czyli z przywróceniem państwowości.

⁴² Президент: Учебники истории должны иметь единую концепцию//<https://rg.ru/2013/04/25/uchebnik-anons.html> (Дата обращения: 24.12.2019)

⁴³ Источник: Минобрнауки утвердило три линейки учебников по истории для школ//<https://tass.ru/obschestvo/1971333> (Дата обращения: 24.12.2019)

⁴⁴ ВЦИОМ выяснил, сколько россиян примут участие в торжествах ко Дню Победы//<https://ria.ru/20180508/1520103186.html> (Дата обращения: 24.12.2019)

⁴⁵ ВЦИОМ: 32% россиян знает, что 4 ноября отмечается День народного единства//<https://ria.ru/20191031/1560421951.html> (Дата обращения: 24.12.2019)

Spośród świąt o podłożu historycznym w Polsce najbardziej obchodzony jest Narodowy Dzień Niepodległości, świętuje go 46% obywateli⁴⁶. Charakter obchodów rocznicy w 2018 r., omówienie zagadnień związanych z uzyskaniem niepodległości, w polskim dyskursie społeczno-politycznym są bardzo interesujące z punktu widzenia tego, jak budowana jest tożsamość narodowa we współczesnej Polsce, z jakich elementów się składa, a także z tego, jakie miejsce zajmują w tym procesie poszczególne wydarzenia z przeszłości historycznej.

W roku 2018 polskie władze zaferowały społeczeństwu cały panteon „ojców założycieli” Drugiej Rzeczypospolitej, której współczesna Rzeczpospolita Polska uważa się za spadkobierczynię. Na oficjalnej internetowej stronie rządowej lista ojców założycieli jest przedstawiona w następujący sposób: Ignacy Daszyński, Roman Dmowski, Wojciech Korfanty, Ignacy Paderewski, Józef Piłsudski, Wincenty Witos⁴⁷.

W tym samym szeregu znaleźli się zarówno nieprzejednani przeciwnicy polityczni, jak i współbojownicy, którzy inaczej postrzegali polityczną przyszłość niepodległej Polski. Łączy ich jedno - wszyscy byli zaangażowani w odzyskanie niepodległości. Radykalni politycy lewicowi zostali wykreśleni z listy mężów stanu wysoko cenionych we współczesnej Polsce. Jak można było oczekiwać, uznawani wcześniej polscy rewolucjoniści, walczący z carskim reżimem, zostali zmarginalizowani. Trudno powiedzieć, co zainspirowało autorów oficjalnej państwowej strony internetowej do stworzenia jednego „panteonu” wielkich polskich polityków minionego stulecia. Antagonizm między niektórymi z tych przywódców był tak głęboki, że długo pozostawał w umysłach ich ideologicznych spadkobierców nawet po śmierci „mentorów”⁴⁸. Łącząc zaciekłych przeciwników w panteonie „ojców założycieli” z marzeniem o stworzeniu niepodległej Polski, podkreślając wartość niezależnego istnienia państwa, twórcy portalu zapewne przedstawili przykład historycznego i politycznego konsensusu, niezbędnego współczesnemu polskiemu społeczeństwu, które zostało podzielone w nowym XXI wieku.

⁴⁶ Zorientowani na przyszłość. Wybrane wyniki badania na temat świętowania 11 listopada/<https://www.nck.pl/badania/aktualnosci/jak-bedziemy-obchodzic-101-rocznice-odzyskania-niepodleglosci-najnowsze> (Дата обращения: 24.12.2019)

⁴⁷ Różnymi ścieżkami ku Niepodległej szli. Ojcowie PolskiOdrodzonej//<https://niepodlegla.gov.pl/o-niepodleglej/roznymi-sciezkami-ku-niepodleglej-szli-ojcowie-polski-odrodzonej/> (Дата обращения: 24.12.2019)

⁴⁸ Na przykład Roman Dmowski zareagował na śmierć Józefa Piłsudskiego niezwykle krytycznym artykułem, co zaowocowało represjami ze strony zwolenników marszałka, którzy sprawowali władzę w drugiej połowie lat trzydziestych. Pogrzeb Dmowskiego odbył się bez udziału oficjalnych władz państwowych. Kawalec K. Roman Dmowski 1864–1939. Wrocław. 2002. S. 298

Przy obchodach rocznicy w 2018 r., ze stuletniej historii Polski została usunięta jej dobra połowa - historia PRL. Dekomunizacja, która rozpoczęła się z nową energią w 2016 r., dosłownie oczyszczała polskie miasta ze wszystkiego, co może być związane z socjalistyczną przeszłością. Ustawa o zakazie propagandy komunizmu lub innego systemu totalitarnego poprzez nazwy budowli, obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej przeszła szereg zmian i wywołała falę krytyki ze strony oficjalnych przedstawicieli władzy rosyjskiej⁴⁹, przede wszystkim dlatego, że sugerowała „zakaz propagandy komunizmu lub innego systemu totalitarnego poprzez pomniki⁵⁰”. W ostatecznej wersji ustawy z 14 grudnia 2017 r. został wyznaczony ostateczny termin ich wyeliminowania – 31 marca 2018 r.⁵¹

Na tle przymusowego rozstania się ze spuścizną sowiecką w Polsce, po raz pierwszy od 2011 r. radykalni działacze prawicowi, reprezentowani przez Młodzież Wszechpolską i Obóz Narodowo-Radykalny, oficjalnie brali udział w ulicznych obchodach Święta Niepodległości w Warszawie pod hasłem „Bóg, Honor, Ojczyzna!”⁵². W poprzednich latach polska prawica zorganizowała alternatywny Marsz Niepodległości, któremu tradycyjnie towarzyszył masowy pochód z wykorzystaniem środków pirotechnicznych. Nieodłączną częścią tych marszów były potyczki z policją i wyznawcami innych poglądów politycznych i społecznych. Każdego roku, 11 listopada, przedstawiciele europejskich organizacji prawicowych i skrajnie prawicowych gromadzili się na tym wydarzeniu, dlatego marsz nacjonalistów zyskał charakter „międzynarodowy”⁵³.

Kształtowanie polskiej tożsamości przy użyciu nowoczesnych instrumentów polityki historycznej (w prawicowo-konserwatywny sposób) ma daleko

⁴⁹ Zob. także: Лавров: Польша лидирует в „гонке” по осквернению советских памятников//<https://ria.ru/20160405/1402844089.html> (Дата обращения: 24.12.2019); Лавров назвал кощунственными попытки Польши обосновать снос памятников советским воинам//<https://tass.ru/politika/4317630> (Дата обращения: 24.12.2019)

⁵⁰ Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. – URL: prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001389/O/D20171389.pdf (Дата обращения: 24.12.2019)

⁵¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

⁵² UWAGA! Fałszywe informacje na temat hasła Marszu Niepodległości. – URL: marszniepodleglosci.pl/uwaga-falszywe-informacje-na-temat-hasla-marszu-niepodleglosci/ (Дата обращения: 24.12.2019)

⁵³ Zob.: Барынкин А., Новикова И. Первая мировая война в современной польской исторической памяти//http://www.perspektivy.info/history/pervaja_mirovaja_vojna_v_sovremennoj_polskoj_istoricheskoj_pamiaty_2019-04-08.htm (Дата обращения: 24.12.2019)

idące konsekwencje. Według prof. UW S. Bielenia, może to prowadzić do deformacji interesu narodowego, który „... definiuje się jako konieczność walki z historycznymi wrogami, czekającymi w zasadzce na niepodległość i suwerenność Polski”. Wyrazistym przykładem tych słów jest książka „Dlaczego przegramy wojnę z Rosją”, która pojawiła się na półkach polskich księgarń w 2018 roku, będąca szczegółowym wywiadem Juliusza Zweliucha z głównodowodzącym sił zbrojnych RP gen. broni Mirosławem Różańskim.

Czytelnik od pierwszych stron zwróci uwagę na fakt, że odpowiadający na pytania ankietera J. Zweliucha, w zwykły sposób, woli bez uchylania się, bezpośrednio odpowiadać na najtrudniejsze i najostrzejsze pytania. Poruszane tematy, najwyraźniej podczas serii spotkań, są bardzo zróżnicowane: doświadczenia wojskowe generała w Iraku, wydarzenia 2008 roku w Gruzji, aneksja Krymu, wojna w południowo-wschodniej Ukrainie, obecny stan polskiej armii i próby jej zreformowania, stosunki Polski z NATO i UE... Kluczowy jest problem relacji z Rosją, a konkretnie potencjalne zagrożenie konfrontacją militarną z nią.

Przez całą treść książki przewija się idea nieuchronności konfrontacji militarnej z Moskwą. Właściwie tutaj zaczyna się wywiad. Na pytanie „Dlaczego mieliby nas specjalnie atakować?” M. Różański nie waha się stwierdzić, że „Polska jest jedynym państwem w regionie, którego potencjał działa odstraszająco w stosunku do Rosji”. Głębokim powodem takiego zachowania Rosji na arenie międzynarodowej, zdaniem generała, jest to, że „... cały czas cierpi na bóle fantomowe z powodu utraconego imperium”. Rosja egzystuje, absorbując słabsze kraje.

Znamienne, że rozczarowujące rozumowanie autor wzmacnia przykładami historycznymi: generał odwołuje się do wydarzeń września 1939 r., Powstania Warszawskiego. W obu przypadkach, jego zdaniem, Moskwa czekała na osłabienie polskiej armii, pozwalając Niemcom wykonywać swoją „brudną” robotę. Co więcej, obecna sytuacja ma, jego zdaniem, wiele wspólnego z przedwojenną Polską: kraj jest słaby, a wschodni sąsiad silny. Logika rozumowania wysokiego rangą polskiego wojskowego alarmuje czytelnika, ponieważ prowadzi do wniosku, że konfrontacja militarna z Rosją jest nieunikniona, mimo że nie zaatakuje ona „... jutro lub za 5 lat”.

Nakreślenie kręgu geopolitycznych konkurentów i samo określenie polityki obronnej przez pryzmat historii wydaje się nieco archaiczne. Powodem tego jest przede wszystkim to, że XXI wiek, pełen nowych wyzwań i zagrożeń, systematycznie przesuwając samą Europę z jej wewnętrznymi sprzecznościami z piedestału polityki światowej, oddając wakaty nowym aktorom. W tym świetle ochłodzenie i narastający dystans w stosunkach rosyjsko-polskich stanowią dodatkowe źródło zagrożenia dla stabilności i rozwoju w Europie. Etos polski i etos rosyjski są sobie wprost przeciwstawne.

Ukształtowany obraz przeszłości, zakorzeniony w świadomości kolejnych pokoleń Rosjan i Polaków, może z biegiem czasu tworzyć takie kody kulturowe, których istnienie, biorąc pod uwagę rozwój nowoczesnych technologii informacyjnych, będzie trwało przez wiele lat. Być może będą decydować o wyglądzie krajów na międzynarodowej arenie politycznej, o ich stosunkach dwustronnych, a także kierować polityką wewnętrzną i zagraniczną. Mentalny dystans może skutkować geopolityczną opozycją Rosji i Polski, a konstruowana „historyczna” konfrontacja będzie zapewne postrzegana jako zjawisko naturalne.

Czy w tym przypadku można się dziwić, że współczesna Federacja Rosyjska ma bardziej rozwinięte stosunki gospodarcze z krajami, z którymi konfrontacja w czasie II wojny światowej miała charakter antagonistyczny? Pod tym względem wielkość handlu jest bardzo miarodajna. Według danych za styczeń-październik 2018 r. wyniosła ona w mln USD: z Niemcami (populacja 82 792 351 mln) – 49 819,9, z Austrią (populacja 8 822 267 mln) – 5 321, z Finlandią (populacja 5 513 130 mln) – 12 260,4. Na tym tle wielkość wymiany handlowej z Polską liczącą 37 976 687 mln osób. (około 7 razy więcej niż populacja Finlandii) wyniosła tylko 17 902,0 mln USD. Wszystkie trzy kraje są aktywnie zaangażowane we wspólne projekty energetyczne z Rosją. Jednocześnie Niemcy są głównym europejskim partnerem handlowym Rosji; Wspólnie z Austrią aktywnie przyczyniają się do realizacji projektu Nord Stream – 2. Powstaje naturalne pytanie – czy we współczesnych stosunkach trzech republik z Rosją są jakieś historyczne problemy? Wymowne fakty mówią same za siebie: w Berlinie znajduje się pomnik „Żołnierz-Wyzwoliciel”, w Wiedniu „Pomnik żołnierzy radzieckich poległych podczas wyzwolenia Austrii od faszystów”; przestrzeganie norm protokołu dyplomatycznego przez najwyższych urzędników Federacji Rosyjskiej w Finlandii zakłada złożenie kwiatów na grobie K.G. Mannerheima.

BIBLIOGRAFIA:

- Хантингтон С. Третья волна демократизации в конце XX века. М., 2003. С. 249
Przeszłość odkreślamy grubą linią». Historyczne exposé Tadeusza Mazowieckiego z 1989 roku [TEKST]/http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,14855740,_Przeszlosc_odkreslamy_gruba_linia___Historyczne_expose.html (Дата обращения: 24.12.2019)
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne// <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970700443> (Датаобращения: 24.12.2019)
- Sroka T. Ł. „Rozważania o krzywdzie”. Wątki polityki historycznej w publicystyce Adama Michnika// Państwo i Społeczeństwo. № 2. Kraków, 2008. P. 134-

140. Польше снизят пенсии экс-сотрудников органов безопасности бывшей ПНР// https://ria.ru/20160712/1464640248.html?rcmd_alg=collaboration2 (Дата обращения: 24.12.2019)
- Договор между Российской Федерацией и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве (Москва, 22 мая 1992 г.)// <https://base.garant.ru/2540869/> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о захоронениях и местах памяти жертв войн и репрессии (Краков, 22 февраля 1994 г.) // <https://base.garant.ru/71377910/> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Яжборовская И. Катынское дело: на пути к правде//Вопросы истории. №5. 2005.С.22-35
- Бухарин Н.И. Россия - Польша: опыт двадцатилетних отношений: 90-е годы XX века - первое десятилетие XXI века. СПб., 2014. С.23
- Как признавали Катынь// <https://www.kommersant.ru/doc/1354497> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Медведев передал Польше 67 томов уголовного дела по Катыни//<https://ria.ru/20100508/232035687.html> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Заявление Государственной Думы о Катынской трагедии и ее жертвах//<https://www.kommersant.ru/doc/1547722> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Вятр Е. Польша - Россия: национальные интересы или историческая память?// Социологические исследования. №3(347).М., 2013.С.26
- Вятр Е. Польша - Россия: национальные интересы или историческая память?// Социологические исследования. №3(347).М.,2013.С.28
- Лыкошина Л.С. «Историческая политика современной Польши» в контексте российско-польских отношений //Славянский альманах. №1-2. М., 2015. С.171
- Траба Р. Польские споры об истории в XXI веке // Proetcontra. . № 3–4 (46). М., 2009.С. 45
- Миллер А. И. Россия: власть и история//Proetcontra. № 3–4 (46). М., 2009.С. 8-9
- Bieleń S. Историческая память в польско-российских отношениях// Stosunki międzynarodowe. Nr3 (t.52). Warszawa, 2016. P. 66
- Ponczek E. Polityka wobec pamięci versus polityka historyczna: aspekt semantyczny, aksjologiczny i merytoryczny w narracji polskiej//Przegląd politologiczny. Nr. 2 (2013). Poznań, 2013. S. 7
- Миллер А. И. Россия: власть и история//Pro et contra. № 3–4 (46). М., 2009. С. 10
- Бубнов А.Ю. Историческая политика и борьба интерпретаций коллективного прошлого в публичной сфере// Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки, том 4. Тула, 2017. С. 6
- Карнаухов Д. В. Мифологема России / СССР в польской учебной литературе конца XX – начала XXI в.// Сибирский педагогический журнал. № 2. Новосибирск, 2019. С. 128–137
- Михник А. Историческая политика. Российский вариант// Родина. №6. М., 2006. С. 9

- „Musimy skończyć z polityką wstydu” // <https://www.wprost.pl/historia/10062162/podpisano-porozumienie-miedzy-msz-i-ipn-musimy-skonczyz-z-polityka-wstydu.html> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Бухарин Н.И. Россия - Польша: опыт двадцатилетних отношений: 90-е годы XX века - первое десятилетие XXI века. СПб., 2014. С. 22
- Prezydent: osobiście nikogo nie obarczamy za wojnę // <https://wiadomosci.wp.pl/prezydent-osobiscie-nikogo-nie-obarczamy-za-wojne-6037086654337665a?amp=1> (Дата обращения: 24.12.2019)
- W przypadku Rosji chodziło o wypłaty na warunkach pokoju ryskiego. Zob.: Jaki o reparacjach: Rosjanie też powinni ponosić odpowiedzialność // <https://tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/jaki-o-reparacjach-rosja-tez-powinna-poniesc-odpowiedzialnosc,769190.html> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Zob.: Adamski Ł. Czy Polska powinna otrzymać reparacje od Rosji? <https://www.rp.pl/Publicystyka/190919456-Czy-Polska-powinna-otrzymac-reparacje-od-Rosji.html> (Дата обращения: 24.12.2019); Powinniśmy się domagać reparacji wojennych również od Rosji. Wywiad z Tadeuszem Plużańskim // <https://gpcodziennie.pl/68743-powinnismy-sie-domagac-reparacji-wojennych-rowniez-od-rosji.html> (Дата обращения: 24.12.2019); Petition to President Donald Trump for assisting Poland in obtaining war reparations from Germany and Russia
- Created by C.K. on February 18, 2019 // <https://petitions.whitehouse.gov/petition/petition-president-donald-trump-assisting-poland-obtaining-war-reparations-germany-and-russia> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Najbardziej udanym przykładem współpracy rosyjskich i polskich kolegów-historyków jest zbiorowa monografia „Białe plamy - czarne plamy: sprawy trudne w stosunkach rosyjsko-polskich”. М., 2010. Książka doczekała się dwóch edycji i została zaprezentowana czytelnikom również w 2017 roku.
- Wspólny projekt rezolucji // http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2019-0097_PL.html (Дата обращения: 24.12.2019)
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 września 2019 r. w sprawie znaczenia europejskiej pamięci historycznej dla przyszłości Europy // http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0021_PL.html (Дата обращения: 24.12.2019)
- European Parliament resolution of 19 September 2019 on the importance of European remembrance for the future of Europe // http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0021_EN.html (Дата обращения: 24.12.2019)
- Ставка Польше чем жизнь. Как Владимир Путин выступил с новой Мюнхенской речью // <https://www.kommersant.ru/doc/4205137> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Богоявленский Д.Д. Этнический состав населения и владение языками // Население России 2010-2011. Восемнадцатый-девятнадцатый ежегодный демографический доклад. М.2019. С.93
- Мчедлова М.М. Религиозная ситуация в России и ее регионах // Этническое и религиозное многообразие России. М., 2018. С.163

- В России стало больше бедных// <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/07/29/807554-v-rossii-bolshe-bednih> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Все, кто нажили непосильным трудом//<https://www.kommersant.ru/doc/3940397> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Народное единство: мечта или реальность//<https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9978> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Бубнов А.Ю. Историческая политика и борьба интерпретаций коллективного прошлого в публичной сфере// Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки, том 4. Тула, 2017. С. 6; Малинова О.Ю. Актуальное прошлое: символическая политика властвующей элиты и дилеммы идентичности. М., 2015. С. 140, 70
- Бубнов А.Ю. Историческая политика и борьба интерпретаций коллективного прошлого в публичной сфере// Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки, том 4. Тула, 2017. С. 3
- Президент: Учебники истории должны иметь единую концепцию//<https://rg.ru/2013/04/25/uchebnik-anons.html> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Источник: Минобрнауки утвердило три линейки учебников по истории для школ//<https://tass.ru/obschestvo/1971333> (Дата обращения: 24.12.2019)
- ВЦИОМ выяснил, сколько россиян примут участие в торжествах ко Дню Победы //<https://ria.ru/20180508/1520103186.html> (Дата обращения: 24.12.2019)
- ВЦИОМ: 32% россиян знает, что 4 ноября отмечается День народного единства //<https://ria.ru/20191031/1560421951.html> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Zorientowani na przyszłość. Wybrane wyniki badania na temat świętowania 11 listopada//<https://www.nck.pl/badania/aktualnosci/jak-bedziemy-obchodzic-101-rocznice-odzyskania-niepodleglosci-najnowsze> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Różnymi ścieżkami ku Niepodległej szli. OjcowiePolskiOdrodzonej//<https://niepodlegla.gov.pl/o-niepodleglej/roznymi-sciezkami-ku-niepodleglej-szli-ojcowie-polski-odrodzonej/> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Лавров: Польша лидирует в „гонке” по осквернению советских памятников// <https://ria.ru/20160405/1402844089.html> (Дата обращения: 24.12.2019); Лавров назвал кощунственными попытки Польши обосновать снос памятников советским воинам//<https://tass.ru/politika/4317630> (Дата обращения: 24.12.2019)
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. – URL: prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001389/O/D20171389.pdf (Дата обращения: 24.12.2019)
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

UWAGA! Falszywe informacje na temat hasła Marszu Niepodległości. – URL: marszniepodleglosci.pl/uwaga-falszywe-informacje-na-temat-hasla-marszu-niepodleglosci/ (Дата обращения: 24.12.2019)

Барынкин А., Новикова И. Первая мировая война в современной польской исторической памяти//http://www.perspektivy.info/history/pervaja_mirovaja_vojna_v_sovremennoj_polskoj_istoricheskoj_pamiaty_2019-04-08.htm (Дата обращения: 24.12.2019)

Część III

UNIA EUROPEJSKA, POLSKA, ROSJA

Justyna Bokajło¹

Unia Europejska w procesach globalizacji

„...Alicja: Czy możesz mi powiedzieć, w którą stronę powinnam teraz pójść?”

Kot z Cheshire: To zależy od tego, gdzie chcesz się dostać”

„...ja naprawdę w tej chwili nie bardzo wiem, kim jestem, proszę pana.

Mogłabym powiedzieć, kim byłam dziś rano, ale od tego czasu musiałam się już zmienić wiele razy”

„...Gdyby wszyscy zajmowali się tylko swoimi własnymi sprawami Ziemia obracałaby się z pewnością szybciej niż się obraca”

Lewis Carrol, *Alicja w Krainie Czarów*

Wstęp

Wielokierunkowość i zróżnicowanie procesów globalizacji można rozpatrywać w praktycznie każdym wymiarze rzeczywistości; teoretycznym i praktycznym. We wszystkich jednak determinantą jest złożoność, zmiana, turbulentność, asymetria i nieprzewidywalność. Istotną cechą jest także współzależność, ewolucja, przełom.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie na dryf ładu instytucjonalno- ekonomicznego Unii Europejskiej (UE) w kontekście anomii i kryzysowych „momentów Czarnego Łabędzia” wywołanych procesami globalizacji. Hipoteza główna zawiera się w stwierdzeniu, iż uporządkowany i zrównoważony ład UE, zakładający współzależność obszarów: gospodarczego, finansowego, społecznego, politycznego i instytucjonalnego, stanowi warunek wzmocnienia jej pozycji, jako światowego gracza. Świadczy także o jej wiarygodności, jako jednego z globalnych aktorów, mających wpływ i ponoszą-

¹ Dr Justyna Bokajło, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Studiów Międzynarodowych, Zakład Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych i Integracji Europejskiej, ul. Koszarowa 3, 51-149 Wrocław. E- Mail: justyna.bokajlo@uwr.edu.pl

cym odpowiedzialność za skuteczność „globalnej inżynierii”. Dominujące przy tym jest podejście taksonomiczne i analityczno- problemowe.

Analiza roli UE w procesach globalizacji jest podjęta pod kątem problemowym, przy realizacji zadań polityki ładu. Podstawę metodologiczną stanowi Międzynarodowa Ekonomia Polityczna, z uwzględnieniem podejścia konstruktywistycznego oraz Nowa Ekonomia Instytucjonalna (NEI), częściowo odpowiadając paradygmatowi neoinstytucjonalnemu w stosunkach międzynarodowych. Taki dobór metodologiczny wydaje się właściwy, z uwagi na:

- odniesienie do zasady współzależności czyli ujęcia holistycznego, odchodzącego od klasycznych modeli równowagi i biorącej pod rozwagę złożoność i ewolucyjność rzeczywistości globalnej, jako naturalnego środowiska UE;
- kontekstowość, która obejmuje zmiany globalne przy założeniu, iż perspektywa badawcza zostanie skoncentrowana głównie na ładzie gospodarczo- instytucjonalnym. Kwestie ekonomiczne są powodem, dla którego państwa narodowe podjęły decyzję o zacieśnieniu współpracy w ramach wspólnego ugrupowania, adaptując się tym samym do globalnych warunków multilateralizmu. Uznano, iż wspólnotowa forma koordynacji, uwzględniająca zasadę subsydiarności i przeniesienie części narodowych kompetencji (czy jak m.in. w wypadku polityki handlowej całości, art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE) na poziom ponadnarodowy jest skuteczniejszym rozwiązaniem dla maksymalizowania użyteczności indywidualnych. Zakłada się przy tym, że aby ład ekonomiczny był funkcjonalny i efektywny, nie może być izolowany ze struktury społecznej, politycznej, ale także aksjologicznej. Co więcej, jak dowodzi Graham Allison, ścisła ekonomiczna współzależność podnosi koszty wojny (Allison, 2018, s. 249-250). Oznacza to, że ograniczenie kosztów marginalnych i lepsza alokacja czynników produkcji uzyskana zostanie przy rozwiązaniu kooperatywnym: poszczególnych państw w UE i UE na arenie globalnej.

Ład instytucjonalny natomiast, jak konstatawał Douglass C. North, staje się matrycą służącą transparentności, zmniejszaniu niepewności, a więc ograniczaniu ryzyka, kosztów transakcyjnych i wzmocnieniu wydajności gospodarczej przez współpracę i konkurencyjność, celem organizacji społecznego dobrobytu (North, 1991, s.98). Wpływ instytucji na jakość rozwoju społeczno- kulturowego badał Karl Polany, dowodząc iż stabilny pieniądz (wówczas system waluty złotej), liberalizacja rynku (jednak oparta o warunki ramowe organizujące przebieg gospodarowania) oraz zrównoważone relacje polityczno- ekonomiczne są fundamentalne dla utrzymania efektywności gospodarczej. Prymat porządku politycznego nad ekonomicznym zaś prowadzi do katastrofy (Polany, 2010, s.3-4).

Kreacyjno-destrukcyjna dynamika jako determinanta globalizacji i możliwość zarządzania łańdem w „momencie Czarnego Łabędzia”

Globalizacja, czyli różnorodność i wieloaspektowość procesów i zjawisk mających światowy zasięg, związana jest ze wzrostem współzależności² nie tylko na płaszczyźnie odmienności podmiotów międzynarodowych ale także stylów kulturowo- politycznych i systemów instytucjonalnych państw narodowych. Jest związana z transnarodową i transkulturową integracją, a charakteryzuje zmiennością, ciągłością i nieprzewidywalnością, bądź retrospektywną przewidywalnością (Al-Rodhan, Stoudmann, 2006, s.5).

Proces globalizacji generowany jest przez historycznie zwrotne momenty, warunkowane kulturowo, politycznie, społecznie, technologicznie, cyfrowo i ekonomicznie, skutkujące ekspozycją na dynamizm „Czarnych Łabędzi” (Taleb, 2020, s. 15-24)³. Zauważalny jest przy tym dualizm procesowy podkreślany przez Nayefa Al-Rodhana i Gérarda Stoudmanna, związany z jednej strony z postępowaniem, rozwojem, współpracą i stabilnością, z drugiej z regresją, destabilizacją a nawet współczesnym kolonializmem (bądź neokolonializmem czego przykładem może być stosunek Chin do państw afrykańskich) (Al-Rodhan, Stoudmann, 2006, s.3). Inną cechą jest tworzenie sieci interakcji, intensyfikujących przepływy między- i ponadpaństwowe, katalizowane przez występowanie makro- społecznych, makro- instytucjonalnych zmian i makro- trendów. Te zaś akcelerowane są w wyniku dynamiki „twórczej destrukcji”⁴, zaś w narracji globalnej, głównym czynnikiem ideacyjnym staje się wolny rynek (a raczej bezgraniczna wiara w jego niezawodność), liberalizm (skażony ortodokszą *laissez-faire*), a współcześnie neoliberalizm (pozbawiony społecznej orientacji i weberowskiej kategorii racjonalności). Tym co uzupełnia główne cechy globalizacji jest spontaniczność, eksponowana zwłaszcza współcześnie; niestety, najczęściej jednak w postaci naruszonej

² Współzależność w tym wypadku można rozpatrywać w kategoriach pozytywnych, jako czynnik integrujący, celem którego jest kooperacja i wieloaspektowa dyfuzja oraz w kategoriach negatywnych, prowadzących do hierarchiczności, zależności, podporządkowania i generowanych nierówności

³ Występowanie tzw. Czarnych Łabędzi, czyli zdarzeń niespodziewanych lub tych, które są oczekiwane, a nie nadchodzą, oznacza występowanie pętli sprzężeń zwrotnych, które wywołują efekt śnieżnej kuli. Dotyczą rozprzestrzeniania się zjawisk o nieprzewidywalnych konsekwencjach.

⁴ ‘Twórcza destrukcja’, inaczej ‘kreatywna destrukcja’ jest określeniem wprowadzonym przez Josefa A. Schumpetera, opisującym postępowość, reorganizację struktur i rewolucyjność przejścia z jednej na kolejną (np. przejście z feudalizmu do kapitalizmu), bardziej zaawansowaną, w wyniku innowacyjności, konkurencyjności i udoskonalania procesów społeczno- ekonomicznych. Na tej podstawie Clayton M. Christensen opracował teorię ‘przełomowej technologii’, względnie ‘przełomowej innowacji’.

równowagi, co generuje szereg nieprawidłowości i efektów nieoczekiwanych (przynajmniej częściowo) i niepożądanych społecznie, czyli kryzysogennych.

Neuriel Roubini i Stephen Mihm, moment przylotu „Czarnego Łabędzia”, porównują do pojawienia się linii uskoku powstałej w skorupie systemu (Roubini, Mihm, 2011, s.85) na skutek zwiększających się, jakby określił Niklas Luhman dyferencji, a Talcott Parsons dewiacji (Bachmann, 2016, s. 215-226; Parsons, 2009, s. 191- 223). Elżbieta Mączyńska stosuje określenie anomii. Jest ona interpretowana jako „nieskończoności”, cechująca społeczno- gospodarczą rzeczywistość i implikująca rozregulowanie norm w momencie luki powstałej pomiędzy starym systemem, ładem a nowym (Mączyńska, 2014, s.34-37). W interpretacji Fridricha A. von Hayeka zakłada się, że ład tworzony spontanicznie po pierwsze nie katalizuje chaosu, po drugie wzmacnia rolę „społeczeństwa otwartego”. Jego atutem jest realizacja celów w oparciu o wykształcone na przestrzeni lat praktyki i zasady postępowania, służące wzajemności dostosowań aktywności i decyzji, które wpływają na przebieg interakcji (Peart, Levy, 2011, s.42). Warunkiem jednak musiałyby być odpowiedzialność podmiotów i racjonalność „społecznej inżynierii”, która w sposób endogeny i ewolucyjny konstruowałaby nową, bardziej zaawansowaną strukturę ładu międzynarodowego. Tak interakcyjnie, a więc także intersubiektywnie (na poziomie grup społecznych, w obrębie poszczególnych państw narodowych, instytucji ponadnarodowych lub podmiotów transnarodowych) konstruowana rzeczywistość - lub dokładniej, w sposób nieustający, rekonstruowana - generuje zmiany i mnogość niestabilność; praktyka zaś wskazuje na szereg dysfunkcji niekontrolowanej spontaniczności, która przejawia się w braku spójności systemowej i niskiej sterowności ładu międzynarodowego. W teorii stosunków międzynarodowych tego typu podejście, zbliżone do hayekowskiej wizji kreowania ładu spontanicznego przypisywane jest potencjałowi ontologiczno- epistemologicznego konstrukttywizmu. Determinowane kreacyjno- destrukcyjną dynamiką zjawiska globalne, zmieniają istniejący porządek na poziomie światowym, jednocześnie wpływając na państwa narodowe i ich systemy społeczno- gospodarcze, będące swoistym, inercyjnym układem odniesienia. Te zjawiska stają się siłami dośrodkowymi wobec podmiotów- agentów stosunków międzynarodowych, tworzących horyzontalne powiązania współpracy na poziomie globalnym.

W kontekście globalnej żywiowości i amorfizmie zjawisk, spontaniczna dynamika rodzi potrzebę przynależności podmiotów krajowych do określonej społeczności, a tym samym prowadzi do dobrowolnej integracji. Zgodnie z teorią korzyści skali, efekt synergii poszczególnych podmiotów państwowych jest wręcz pożądanym, biorąc pod uwagę możliwość funkcjonowania i efektywną realizację celów w anizotropowym ładzie światowym (Wilber,

Harrison, 1978s.71-74). Strukturyzacja interakcji odbywa się więc w sferze instytucji nieformalnych, jako bazowych dla wdrażania instytucji formalnych i występuje przeważnie w warunkach zagrożenia, niepewności, co jest przejawem pragmatyzmu (Myrdal, 1978, s.783). Dominującym układem w ponadnarodowej przestrzeni, stają się powiązania multi- i translateralne. Taki rodzaj kształtowania względnie uporządkowanej (brak konkretnego modelu struktury) architektury światowej, określa się jako podjęcie próby globalnego zarządzania bez rządu (*global governance*) przed podmioty „globalnie porządkujące”, czy „sterujące” (Rymarczyk, 2007, s.147-154). Chodzi m.in. o grupy współpracy międzyrządowej, często wyspecjalizowane, t. j. grupa najprężniejszych gospodarek światowych G20 wraz z Unią Europejską (UE), grupa G7, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, grupa BRICS etc., w swojego rodzaju środowisku sieciowości transrządowej (*transgovernmental networks*). Bardziej złożoną formą współpracy jest Światowa Organizacja Handlu, Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Organizacja Narodów Zjednoczonych czy wreszcie sama UE. Wprowadza się przy tym najwyższy poziom w strukturze wielopoziomowego zarządzania (*multilevel governance, MLG*) - transnarodowość, charakteryzowaną przez Alejandro Portersa jako „przekraczającą granice państwowe, zainicjowaną przez międzynarodowych aktorów (również niepaństwowych, m.in. korporacje finansowe), w formie grup lub sieci” (Portes, 2001, s.181-193), natomiast przez James N. Rosenau jako „wielokanałowe działania rządów, przez które przepływają polecenia w postaci określonych celów, dyrektyw i realizowanych polityk, a sprawowanie kontroli ma ponadnarodowe reperkusje” (Rosenau, 1995, s. 14).

Na umiejscowienie globalnego zarządzania w specyficie MLG wskazuje Robert Latham kontynuując myśl J. N. Rosenau'a, iż globalne zarządzanie odnosi się do zarządzania na poziomie globalnym, natomiast zarządzanie w skali globalnej ma na uwadze całe zarządzanie odbywające się w porządku globalnym. Powołując się natomiast na Mihaly Simai precyzuje samo pojęcie globalnego zarządzania, czyli inaczej sposobu radzenia sobie z wieloaspektowością zjawisk. Kwestionuje pojawienie się konkretnego podmiotu panującego, sprawującego władzę (czyli globalnej instytucji, rządu, który odgórnie sterowałby trajektorią ewolucji globalizacji), a raczej wskazuje, że sterowanie, administrowanie czynnikami niestabilności i multiplikacją ryzyk wiąże z przejściem zbiorowego, wielostronnego zarządzania (Latham, 1999, s.26-28).

Biorąc pod uwagę fakt, że globalizacja jest nieskończonym zbiorem zmiennych, paradoksów, różnorodności, sprzeczności i wieloznaczności, pojawia się pytanie o ład w nieporządku i możliwości świadomego jego kształtowania. Stałą wydaje się powtarzalność kryzysów, czyli „momentów

Czarnego Łabędzia” (przykładowo jest nim ostatni kryzys finansowo- gospodarczy ‘2007+’ czy pandemia SARS- CoV- 2 (COVID-19)), podobnie jak zaskakujące okazuje się jego pojawienie.

Mechanizmy i sekwencje działań *ex ante*, zwiększające prawdopodobieństwo zapobiegnięcia kryzysom, względnie zmniejszenia ich negatywnych skutków. Jednak wyczuwalne wcześniej i zauważalne lokalnie czy regionalnie kryzysogenne symptomy, często bywają lekceważone. Globalna żywiołowość i ekspansywność, przyczynia się do błyskawicznego tempa ich rozlewania (*spill-over*) z jednej sfery na kolejne. Zarówno w UE jak w innych państwach ‘kryzys 2007+’ przelał się ze sfery finansowej do realnej gospodarki, ten do sfery instytucjonalnej do politycznej, społecznej i w końcu aksjologicznej; z jednego państwa do kolejnych (już pruski dyplomata Klemens Wenzel Furst von Metternich zauważył, że jeśli Ameryka kichnie, świat łapie przeziębienie (Nicholas, 22.04.18). Sprawa wydaje się więc prosta, jednak jak pokazuje praktyka, wyłącznie w teorii; „Czarne Łabędzie” należałoby uspokajać lokalnie, a na poziomie globalnym wykształcić określone praktyki i wzorce zarządzania już stłumionymi konsekwencjami. W rzeczywistości, jak określił John M. Keynes, „zwierzęce instynkty” są na tyle silne, że potęgują dysfunkcje, anomie, kreując szereg zachowań nieoptymalnych i zapewniają równie nieoptymalną ich alokację w sensie Pareto; niestety i w tym wypadku, silnie działa prawo Thomasa Greshama utrzymujące, że gorszy pieniądz wypiera z obiegu lepszy.

Na zjawisko asymetrii (informacji, zachowań, regulacji, pojawienia się określonych zjawisk), zwrócił uwagę w 1970r. Georg A. Akerlof, wskazując na ich konsekwencje: selekcję naturalną i ryzyko nadużycia (*moral hazard*) (Akerlof, 1970, s.488-500). Jest ono wyraźne, także na poziomie aktywności zarządzania globalnego, gdy najczęściej w „momentach Czarnych Łabędzi” dochodzi do materializacji sprzeczności interesów pomiędzy aktorami, uważanymi za dominujących, bądź do takich pretendujących. Wówczas sprawność i szybkość reakcji jest co najmniej wątpliwa. Egzemplifikacją jest chociażby obecny stan globalnej walki z pandemią COVID-19 i jednocześnie, jak określił Orville Hickock Schell, stan niemalże „zimnej wojny” w którym znalazły się dwa światowe mocarstwa, Chińska Republika Ludowa (ChRL) i Stany Zjednoczone (USA). Walka handlowa, technologiczna, inwestycyjna, spory o łańcuchy dostaw, a także oskarżenia USA o łamanie praw człowieka w Hongkongu⁵, stwarzają poważne geopolityczne ryzyko. Co więcej mogą

⁵ Napięcia pomiędzy Hongkongiem a Komunistyczną Partią Chin na tle łamania zasad demokracji trwają od 2019r., obecnie wchodząc w najbardziej zaawansowany etap. Został on wywołany przez ogłoszenie chęci wprowadzenia nowego ustawodawstwa dotyczącego bezpieczeństwa, które de facto mocno ogranicza autonomię Hongkongu. Od 1997r., kiedy Hongkong stał się częścią Chin określa się ten „twór” jednym państwem o dwóch systemach

„przedłużyć pandemię, zaostrzyć dewastację gospodarczą związaną z wirusem i osłabić zdolność świata do pokonywania typowych zagrożeń” (Business Insider, 13.03.20). Melvyn Leffler i Bonnie Glaser ostrzegają, że zerwanie relacji pomiędzy supermocarstwami będzie miało konsekwencje dla świata i gospodarki globalnej, gdyż ich współpraca handlowa jest „podstawą całego łuku globalizacji i zglobalizowanego handlu” (Russel, 03.06.20).

Do argumentów na rzecz niedostatecznej skuteczności koncepcji globalnego zarządzania należy dodać kontrowersje wokół formalno- prawnego i instytucjonalnego kształtu „światowego (za-) rządu”. Chodzi głównie o legitymizację działań podmiotów sterujących, procesy podejmowania decyzji czy sposoby ratyfikacji umów i porozumień oraz ich negocjowania. Kolejno, brak struktur delegujących uprawnienia, zadania i egzekwujących ich wykonalność czy koordynację i sposób realizacji oraz arbitralność wspólnych działań.

Na kondycję instytucjonalną głównych aktorów międzynarodowych, zwraca uwagę Robert Keohane utrzymując, że ich różnorodność w wymiarze zarządzania globalnego nie wpływa na efektywność współpracy wielostronnej, a raczej na eskalację m.in. globalnych konfliktów handlowych, w obliczu podziału władzy między nimi. Twierdzi, że podobieństwo systemów politycznych i wartości stanowi gwarancję silniejszej pozycji globalnej, czego dowodem jest UE i NATO, a aktorzy bardziej zróżnicowani jak m.in. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie stają się drugoplanowi. Tę pozycję determinuje także liczba członków, czy system głosowania. Przykładowo, ważony system głosowania nadaje większą sprawczość i decyzyjność MFW, niż Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ z bardziej rozproszonym systemem (Keohane, 2002, s.33-34). Jeszcze innym problemem jest odpowiedzialność globalnych aktorów wobec opinii publicznej, co związane jest z debatą na temat deficytu demokracji i elitarnego, technokratycznego sterowania. Jak dotąd, nie wykształciło się transnarodowe społeczeństwo, tym bardziej globalnie- obywatelskie, pomimo kreacji globalnego handlu, globalnych finansów i globalnych problemów.

Procesy globalizacji jako kontekst dla dryfu ładu Unii Europejskiej

Ciągłość ewolucji globalizacji generuje szereg efektów zewnętrznych, do których zalicza się także rosnące koszty transakcyjne. Te są związane m.in. z ułatwionym - dzięki liberalizacji rynków, ale także innych sfer: społecznej, aksjologicznej, instytucjonalnej - procesem wymiany dóbr i usług oraz przepływem kapitału i ludzi. Obecny etap globalizacji proponuje skalibrowaną otwartość rynków, tracąc tym samym możliwość skutecznej kontroli nad

porządkiem i przebiegiem procesów społeczno- ekonomicznych. Jednym z kosztów jest ekspansja światowych trendów na wszystkie obszary i sfery życia społecznego; „amerykanizacja” „okcydentalizacja”, „macdonaldyzacja” (Milczarek, s.19). Zbyt silny uniwersalizm prowadzący do benthamowskiej wersji utilitaryzmu, ekspozuje odwrót od zasad moralno- etycznych, w stronę chrematystyki uprawianej przez zatowizowaną, egoistyczną, nastawioną na czysty zysk, jednostkę. Na współczesnym etapie globalizacji, objawia się to w gloryfikowaniu kultury wielkości: „zbyt duża deregulacja”, „zbyt duży by upaść”, „zbyt duże spekulacje”, „zbyt duże ryzyko”, „zbyt wielki gospodarczy boom”, przez „zbyt duży przerost sektora finansowego”, aż do „zbyt dużego, systemowego kryzysu”. Imperatyw Wall Street to także podsycająca chciwość i nastawienie na krótkoterminowość zysku kategoria wzrostu mierzona jako produkt krajowy brutto (PKB). Stał się on swojego rodzaju wyrocznią i główną determinantą nie tylko dla statystyk finansowych (postrzeganych za branżę produkcyjną) w pomiarach gospodarki realnej (Coyle, 2018, s.85-90), ale również dla politycznych procesów decyzyjnych (Mączyńska, 12.04.20). Charakter tej ekonomicznej miary, skoncentrowanej wyłącznie na rocznych kosztach, produkcji i przychodach, jest wyłącznie ilościowy. Rosnący zaś fetysz posiadania i mnożenia materialnego bogactwa, pogłębia nierówności w zakresie instytucjonalnym, społecznym ale również środowiska naturalnego i klimatu (Bokajło, 2015, s.88-99). Elżbieta Mączyńska zwraca uwagę, że przy pomiarach PKB, działania w sferze wytwórczej są traktowane na równi jak w sferze hazardu i przyczyniają się do powiększania spekulacji finansowych (Mączyńska, 2014, s.53), co tylko potwierdza narrację G. A. Akerlofa dotyczącą moralnych nadużyć jako efektu asymetrii i jest dodatkowym czynnikiem proanomijnym globalizacji.

Równolegle trwa debata nad skutecznością idei neoliberalnej, jako podstawy gospodarczego (nie-) ładu, często utożsamianego z rządami finansowych elit, dogmatyzujących hipotezę efektywności wolnego rynku (Monbiot, 15.04.16). Interwencjonizm Keynesa do końca lat 60. XXw. był ciekawą koncepcją, jednak powszechnie stosowana ekspansywna polityka pieniężna, która miała na celu zmniejszyć bezrobocie i ustabilizować wzrost gospodarczy (i nawet w krótkim okresie tak się stało), doprowadziła w krajach uprzemysłowionych do stagflacji, czy innymi słowy inflacyjnej recesji. Określany jako „doktryna zombie” neoliberalizm powrócił, a premier Margaret Thatcher, której koncepcję polityki gospodarczej wsparła zza oceanu narracja prezydentury Ronalda Regana złowieszczo przepowiedziała, że nie ma już dla niego alternatywy (formuła TINA, *There is no Alternative*).

Neoliberalizm, jako sposób rozumienia współczesnego kapitalizmu i „hegemoniczny projekt” (McGuigan, 2014, s. 223- 240) został obarczony winą za światowy ‘kryzys 2007+’, a zwłaszcza jego produkty takie jak chciwość,

spekulacje, pogłębiony technokratyzm czy finansjalizacja, która przeniosła sferę produkcji i atrybuty przedsiębiorczości z realnej gospodarki na poziom instytucji finansowych (Saad-Filho, 2010, s. 242-255). Z uwagi na to, że koncepcja *global governance* nie do końca wydaje się być adekwatną formułą porządkową, zdolną do sterowania globalną zmiennością, powraca pytanie o ład i strategię jego realizacji. Michael O’Sullivan w swojej książce zatytułowanej: *The Levelling: What’s Next After Globalization* odnosi się wprawdzie do nowego ładu światowego, który już nie jest zglobalizowany, ale wielobiegunowy. Natomiast Sven Biscop zauważa, że światowe współzależności są tak pogłębione, że można co najwyżej mówić o reorganizacji globalizacji, w której tą wielobiegunowość – czy jak określa O’Sullivan- polaryzację regionalną będą dominowały największe mocarstwa: USA, UE, i Azja zorientowana na Chiny, a być może w przyszłości dołączą do nich Indie (The Economist, 28.06.19; Biscop, 2020). Pozostałe państwa narodowe nie są na tyle silne, aby efektywnie realizować swoje funkcje i interesy w turbulentnym, zmiennym i kryzysogennym otoczeniu globalnym, tak aby względna równowaga sił została zachowana. Również nie wszystkie podmioty międzynarodowe są na tyle stabilne wewnętrznie, aby skutecznie je reprezentować. Ciekawym obiektem do podjęcia analizy w kontekście zarządzania, a przynajmniej koordynowania zmianami globalnymi jest UE. Stanowi ona przykład względnie uporządkowanej, podmiotowo i prawno- instytucjonalnej, organizacji (formalnej od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony) oraz silnego i konkurencyjnego, regionalnego podmiotu stosunków międzynarodowych.

UE z możliwościami, stworzonymi dzięki globalizacji radzi sobie dość efektywnie. Problem pojawia się w „momencie Czarnego Łabędzia”, którego obecność niejednokrotnie dowiodła systemowych wad UE i dysfunkcji jej ładu; zarówno w „kręgosłupie” finansowo- ekonomicznym, którym jest strefa euro, jak i w strukturze instytucjonalnej. Finansowo- ekonomiczny ‘kryzys 2007+’ pokazał, że kondycja „nieregulowanej stabilności” i odporność niekontrolowanych rynków jest raczej słaba. Również stosowane przez USA uznaniowe praktyki skrajności: od Hayeka (bezkrytyczna wolność rynkowa, brak celu długookresowego dla stopy inflacji aż do 2012r., brak makroekonomicznej stabilności systemu finansowego) do Keynesa (ekspansja monetarna przez amerykański Bank Centralny, polityka stóp procentowych niezgodnych z regułą Taylora czy naciski rządowe na przyznawanie kredytów hipotecznych, zwłaszcza klientom NINJA⁶, gwarantowanych limitami kredytowymi

⁶ Akronim (*no income, no job, no assets*) ten jest używany do określenia klientów występujących do banku o udzielnikredytu hipotecznego, a nie spełniających warunków wiarygodności finansowej, dochodowej i będących zatrudnionych na inna umowę, niż umowa o pracę

przez tzw. przedsiębiorstwa wspierane państwo, *government sponsored enterprises*), doprowadziły do sytuacji, którą Neuriel Roubini i Stephen Mihm określili jako „koniec epoki Pax Americana” (Roubini, Mihm, 2011, s.301-302). W związku z tym wskazówką dla UE jest dążenie w pierwszej kolejności do strategicznej optymalizacji wewnętrznego ładu przez wzmocnienie spójności i odejście od fragmentaryzacji do realizacji zasady współzależności, we wszystkich obszarach integracji. Może zostać ona osiągnięta w wyniku instytucjonalnych rozwiązań porządkujących i przyjęciu długookresowej strategii kooperacyjnej. Ponieważ głównym zarzutem wobec koncepcji *global governance* jest m.in. brak skuteczności mechanizmów podejmowania decyzji i ich implementacji oraz nieprzejrzysta struktura organizacyjna, uporządkowanie ładu UE jest zadaniem, które daje gwarancję na osiągnięcie wiarygodnej pozycji „globalnego (współ-) zarządzającego”

To, co zauważalne jest na poszczególnych etapach procesów globalizacji, to wyraźny dryf ładu w unijnej polityce i stopniowa utrata jego sterowności. Można jednak wysnuć hipotezę, iż eskalacja problemów spowodowanych ‘kryzysem 2007+’ ukazała ciekawe zmiany, mające znamiona subsydiarnej instytucjonalizacji (na poziomie międzyrządowym i ponadnarodowym), będące początkiem nowego jej ładu. Być może słuszne z tej perspektywy są następujące słowa Jeana Monneta, wypowiedziane w 1976r.: „Europa zostanie wykuta w kryzysach i będzie sumą rozwiązań przyjętych na te kryzysy” (Guiso i in., 2014, s.1).

Rozpatrując te procesy pod kątem kwestii ekonomiczno- finansowych, według Davida E. O’Connora czy Davida Helda, Anthony’ego G. McGrew’a i in., zauważa się trzy charakterystyczne wymiary globalizacji ekonomicznej: międzynarodową globalizację handlową, wymiar produkcyjny ze szczególną rolą bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) oraz wymiar transgranicznych przepływów finansowych (O’Connor, 2014, s. 245-255; Held i in., 1999). Rafael Henrique Dias Manzi wskazuje w każdym z nich na zwiększenie intensywności i zaawansowania sieciowych interakcji, które należy badać nie jako historyczną ewolucję, a proces postępu i retrocesji. Taka formuła wydaje się także adekwatna, do analizy dryfu unijnego ładu.

Pierwsza fala globalizacji, oparta na porządku westfalskim, dotyczyła głównie rozwoju prywatnych przedsiębiorstw, a podmiotami były państwa narodowe. W drugim wymiarze, produkcyjnym który rozpoczął się po II wojnie światowej, wyraźny był wzrost internacjonalizacji długoterminowych inwestycji, rosnącej produktywności i ekspansji ponadnarodowej przedsiębiorczości. Na tym etapie początkowo Wspólnoty Europejskie, a w dalszej kolejności UE rozwijała dość obiecujące relacje ekonomiczne zarówno na poziomie regionalnym, jak i ponadnarodowym. Proces kształtowania jednolitego rynku wraz z wolnościowym przepływem usług, towarów, kapitału

i osób (art. 26 TFUE), ewoluował w kierunku coraz większej liberalizacji i intensyfikacji obrotów handlowych. UE stawała się bardziej konkurencyjna, a jako siła „wielości w jedności” miała możliwość kreacji przewag komparatywnych także poprzez sprawny udział w negocjacjach międzynarodowych, dotyczących regulacji międzynarodowych. Czynnikiem zewnętrznym, wpływającym na jej siłę w ekonomicznych relacjach globalnych, były procesy dekolonizacyjne w Afryce, regionie Pacyfiku i na Karaibach. Jak wskazuje Thomas Christiansen, skutkowało to możliwością wynegocjowania szeregu preferencyjnych umów handlowych z UE, pogłębieniem formalnej kooperacji, a UE przyjęła rolę globalnie zarządzającego współpracą rozwojową i humanitarną (Christiansen, 2017, s.216).

To, co obecnie stanowi o ekonomicznym potencjale UE to będąca w wyłącznych jej kompetencjach, wspólna polityka handlowa powiązana z wewnętrzną i zewnętrzną liberalizacją. Innym czynnikiem, który przyczynił się, obok zwiększenia efektywności ekonomicznej, także do stabilności instytucjonalnej, było ukonstytuowanie strefy euro, co przyspieszyło i ułatwiło przepływy transakcji transgranicznych. Waluta euro ograniczyła także ich koszty, gdyż międzynarodowe płatności handlowe są denominowane właśnie w walutach globalnych: w dolarach amerykańskich, natomiast jedna czwarta wszystkich transakcji, w euro⁷ (Bank for International Settlements, 2017, s.99). Według raportu Bank Rozrachunków Międzynarodowych, efektem transakcji finansowych w strefie euro, który pokazał zależność między integracją handlową i finansową, był w latach 2001- 2007 wzrost stosunku zobowiązań zewnętrznych gospodarek rozwiniętych do PKB o 23 pp., a o dodatkowe 14 pp., w stosunku do roszeń finansowych krajów spoza strefy euro (Bank for International Settlements, 2017, s.102).

Z drugiej strony, z powodu generujących komplikacje niespójnych cykli koniunkturalnych państw członkowskich unii walutowej, mająca przynosić korzyści instytucja, rodzi negatywne efekty. Przykładowo, z niemieckiej perspektywy wartość euro powoduje zwiększenie konkurencyjności eksportowanych dóbr, co przekłada się na generowanie wysokich nadwyżek na rachunku obrotów bieżących. Dodatkowo, dość ograniczony sektor płac i wysoka produktywność sprzyja stabilności wzrostu gospodarczego (aczkolwiek nie wysokiego), natomiast niska rentowność obligacji, finansowaniu długu sektora finansowego. Całkowicie inne efekty dostrzegane są w krajach południa, które dodatkowo wykazują wyraźne cechy dualizmu między sektorem formalnym a nieformalnym, a przy tym brak zdolności do ograniczeń płacowych i ich międzysektorowego wyrównywania (Iversen, Soskice, 2013,

⁷ Bank for International Settlements, 87th Annual Report, 1 April 2016–31 March 2017, Basel, S. 99

s.6-7). To przekłada się na nieefektywność rynku pracy i obniżony popyt na wykwalifikowaną siłę roboczą, niższą produktywność oraz konkurencyjność, a przy dodatkowych bodźcach unijnej polityki monetarnej powstają silne tendencje deficytowe. W efekcie, interakcja pomiędzy instytucjami krajowymi a zunifikowanymi rozwiązaniami makroekonomicznymi powoduje, że polityka właściwa dla Europy Południowej jest dysfunkcyjna dla Północnej Europy i odwrotnie (Iversen, Soskice, 2013, s. 2). W tym aspekcie łądy unijny jest asymetryczny zarówno w układzie regionalnym (model północny kapitalizmu i południowy), jak i wewnątrz krajowo. Dodatkową egzemplifikacją braku zrównoważenia ładu UE, jest równoległe funkcjonowanie dwóch sub-ładów o niskiej wzajemnej kompatybilności, co wiąże się z trudnościami regulacyjnymi i brakiem jednolitych ram finansowych. Pierwszy dotyczy państw członkowskich strefy euro, które kompetencje monetarne przekazały na poziom ponadnarodowy przy jednoczesnym braku wspólnej polityki gospodarczej i fiskalnej. Drugi dotyczy państw UE, nieuczestniczących w strefie euro, które zobowiązały się, a do tej pory nie przyjęły wspólnej waluty (m.in. Polska i Szwecja). Taki stan nie jest korzystny dla ogólnej pozycji handlowej UE z uwagi na wysoką zależność handlu od ładu finansowego; zwłaszcza jeśli chodzi o poprawę możliwości produkcyjno- konsumpcyjnych i równomiernego rozłożenia zysków we wszystkich państwach członkowskich. Do tego dochodzi międzynarodowy handel usługami finansowymi i wynikające z tego zobowiązania (takie jak portfelowe zobowiązania dłużne i kapitałowe) oraz kwestie efektywności i transparentności zarządzania pozycjami bilansowymi czy ryzykiem (Bank for International Settlements, 2017, s. 102).

Wewnątrzunijne problemy w zakresie skutecznej i zrównoważonej instytucjonalizacji ładu powodują, że jej pozycja w globalnym układzie sił może się okazać zadowalająca wyłącznie w ujęciu statystycznym, natomiast w dłuższa perspektywa, mierzona w ujęciu dynamicznym, może okazać się niekorzystna⁸ (Białoskórski i in., 2018, s.15-25). Obecnie UE tylko nieznacznie wyprzedza Stany Zjednoczone, będące trzecią co do wielkości gospodarką eksportową i największym importerm na świecie, jeśli chodzi o udział w globalnym PKB. Wciąż jednak daleko jej do Chin, jako największej światowej gospodarki eksportowej.

⁸ Mówiąc o pozycji w globalnym układzie sił, chodzi przede wszystkim miejsce podmiotu w hierarchii międzynarodowej wyznaczonej czynnikami (ekonomicznymi (także surowcowo- energetycznymi), społecznymi, finansowymi, militarnymi) stanowiącymi o potęgę/ siłę, czyli możliwości wywierania wpływu na innych uczestników globalnych, do których zalicza się także poziom spójności organizacyjnej podmiotu- w rozpatrywanym przypadku, ładu.

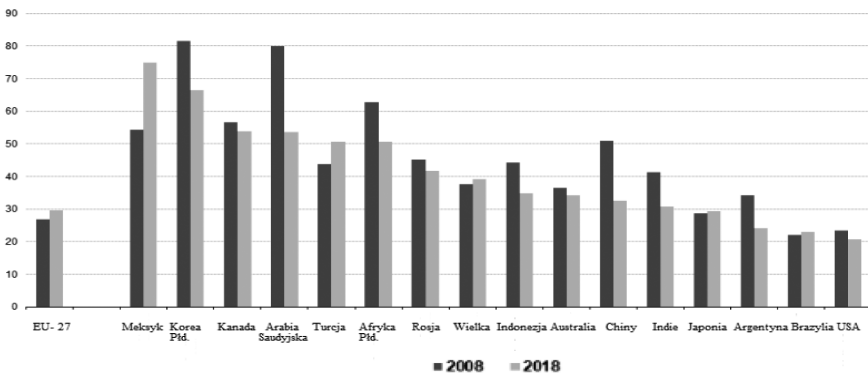
Tabela 1. Udział procentowy wybranych aktorów globalnych w PKB skorygowanym o parytet siły nabywczej w latach 2014- 2019 z prognozą do 2024r

Aktor globalny	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CHINY	16,5	17,07	17,64	18,16	18,69	19,24	19,72	20,18	20,61	21,01	21,39
USA	15,8	15,74	15,49	15,29	15,2	15,11	14,53	14,67	14,4	14,12	13,86
UE	17,0	16,85	16,65	16,49	16,28	16,05	15,79	15,5	15,22	14,92	14,63
ROSJA	3,51	3,32	3,23	3,16	3,12	3,07	3,02	2,98	2,94	2,89	2,84

Źródło: Opracowanie na podstawie: Statista, European Union, 06.02.2020; Statista, China, 06.02.2020; Statista United States, 27.05.2020, Statista, Russia, 20.05.2020

Takie jednak, zagregowane zestawienie nie uwzględnia różnicowania wewnętrznego PKB w UE, które narusza równowagę całego system. Biorąc pod uwagę 2008r, podział wygląda następująco: PKB per capita wzrósł szybciej niż w USA w Niemczech, Polsce i Szwecji. Dość szybko zregenerowały się państwa Bałtyckie, natomiast w krajach Południowych, zwłaszcza w Grecji, Portugalii i Włoszech chroniczne problemy strukturalne jeszcze nie zostały rozwiązane. Kraje które głęboko dotknęła pierwsza fala kryzysu, jak Francja czy Belgia odnotowały bardzo ograniczony wzrost (Balcerowicz i in., s. 6).

Jeśli chodzi o międzynarodowy handel dobrami towarowymi w latach 2008 i 2018 statystyki wyraźnie wskazują korelację odwrotną pomiędzy wzrostem w handlu towarami w 2018r. UE, a spadkiem w USA, nie mniej jednak pozycja globalna Unii jest dalece zdystansowana wobec takich potęg jak m.in. Korea Południowa, Kanada czy Arabia Saudyjska .

Tabela 2. Międzynarodowy handel towarami w latach 2008 i 2018 (w % PKB)

Źródło: Eurostat, International trade in goods, 2008 and 2018 (% of GDP), [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:International_trade_in_goods,_2008_and_2018_\(%25_of_GDP\)_world20.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:International_trade_in_goods,_2008_and_2018_(%25_of_GDP)_world20.png), [dostęp: 15.05.20]

Trzecią falę globalizacji datuje się na lata 90. XXw., a jej charakterystyczną cechą są krótkoterminowe inwestycje portfelowe, międzynarodowe pożyczki bankowe obciążone dużym ryzykiem oraz nowe instrumenty finansowe, zarówno w postaci derywatów jak i sekurytyzacji. Instytucjonalnie, doszło do rozwoju tzw. bankowości w cieniu (*shadow bankings*) czy tzw. parabankowości. Efektem końcowym była eksplozja sektora finansowego, który całkowicie oddzielił się od gospodarki realnej. Najlepszą miarą, dowodzącą zwiększenia roli finansów w gospodarce, jest relacja pomiędzy aktywami finansowymi ogółem w stosunku do PKB, przy czym warto zmierzyć jej poziom w sektorze instytucjonalnym; zarówno na poziomie instytucji (korporacji) finansowych, ale również niefinansowych.

Finansjalizacja, którą „Czarny Łabędź” rozwijał do gigantycznych rozmiarów od 2007r., wyrażona została poprzez całkowitą utratę kontroli kapitału, lawinę deficytów budżetowych i długów publicznych. W tym okresie w dryfie ładu UE wyłaniają się wyjątkowo ciekawe zmiany, zwłaszcza w zakresie architektury instytucjonalnej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) i zarządzania ekonomicznego. Zmiany kierunkowe dryfu są *de facto* bezpośrednią konsekwencją zmian globalnych i ich nieprzewidywalności.

Najbardziej widoczne reakcje na kryzysową rzeczywistość miały miejsce w obszarze międzyrządowym, czyli „namaszczonej” Traktatem z Maastricht (1993), który nie rozwinął kompetencji Komisji Europejskiej (KE), a wzmocnionym Traktatem Lizbońskim (2009) wysoko pozycjonującym Radę Europejską (RE) do administrowania gospodarczego. W tym kontekście Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson i Uwe Puetter, a także Sergio Fabbrini i Vivien A. Schmidt mówią kreacji unijnego ładu w oparciu o „nową międzyrządowość” czyli integracji z pominięciem szczebla ponadnarodowego, tworzącą instytucje często poza traktatowe, tzw. *de novo* (Bickerton i in., s.703-722; Fabbrini, 2015; Schmidt, 2016). Gro instrumentów zarządzania kryzysowego, m.in. Europejski Instrument Stabilności Finansowej zastąpiony w 2013r. przez Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), Pakt Fiskalny (PF) czy Europejski Semestr, wypracowanych zostało właśnie w taki sposób, teoretycznie sprowadzając KE i EBC do roli obserwatora. Ponadto, prominentną pozycję uzyskała RE, która częściowo przejęła kompetencje KE i niemalże stanęła na czele przywództwa politycznego UE.

Interesującym przykładem swojego rodzaju instytucji nieformalnej (w oparciu o założenia NEI), którą rozwinął ‘Czarny Łabędź 2007+’, jest duumwirat niemiecko- francuski. Obok więc „nowej międzyrządowości”, dryf ładu skierowany został na tzw. „twardy rdzeń”, lub inaczej, wewnętrzny krąg międzyrządowości. Jest to przykład kooperacji wysoce kompromisowej, zważywszy na odmienność merytoryczno- koncepcyjną co do ładu

strefy euro i różnorodność interesów, mającą swoje źródło w różnych odmianach kapitalizmów i wewnętrznych instytucjach formalnych i nieformalnych (Hall, 2012, s. 355-371). Ciekawą interpretację tej współpracy prezentują Hanno Degner i Dirk Leuffen dowodząc, że po pierwsze przypisywanie roli hegemonowi Niemcom, jeśli chodzi o konstruowanie unijnego ładu jest błędne, po drugie, nawet z Francją nie są na tyle silne (mając raczej negatywną siłę weta), aby wpływać na bezpośrednio na strukturę ładu UGW. Duumwirat, jako instytucja nieformalna przyczynił się natomiast, jako „wewnętrzny rdzeń koordynacyjny” do ograniczenia transakcyjnych kosztów negocjacyjnych pomiędzy UGW a wszystkimi 28 państwami. Jej udział pod tym względem - zwłaszcza przy uzgodnieniach związanych z PF, EMS, a szczególnie tzw. Sześciopak i Dwupak⁹, jest kluczowa. Co więcej jeśli chodzi o ekspozycję własnych preferencji Niemiec i Francji, zostały one uwzględnione na zasadzie logiki kompensacji w połowie, następnie relokowane na poziom międzyrządowy (Degner, Leuffen, 2018). To zaś wydaje się typowe dla wpływu instytucji nieformalnych na formalne przy spontanicznym kształtowaniu ładu według F. A. von Hayeka.

Nie jest jednak oczywiste, że dryf ładu międzyrządowego, skierował go dyskrecjonalnie w stronę wzmocnienia komponentu ponadnarodowego. Renaud Dehousse, Michale W. Bauer i Stefan Becker dowodzą, że pomimo siły RE, jako inicjatora procesu legislacyjnego, na forum której podjęto szereg istotnych decyzji (przykładowo w 2011r. jej posiedzenia miały miejsce aż 11 razy), *nomen omen* KE i EBC zyskały najwięcej w reformie zarządzania gospodarczego. Obszar kompetencji KE, przez co wzmocniła swoją pozycję widoczny jest w zakresie:

- nadzoru polityk gospodarczych państw członkowskich poprzez m.in. władzę interpretacyjną i przeglądowną w kwestii zakłóceń równowagi makroekonomicznej, a także zwiększeniu funkcji naprawczych i zapobiegawczych przy procedurze monitorowania makroekonomicznego;
- oceny ryzyka dla ogólnej stabilności finansowej oraz potrzeb państw ubiegających się o pomoc finansową;
- opracowywaniu zaleceń, doborze środków naprawczych, wydawaniu opinii (np. przez uznanie możliwości przedłużenia terminu dostosowań fiskalnych);
- poszerzonego obszaru uprawnień jako strażnika traktatów;
- wzmocnionego wykonawstwa, poprzez wprowadzenie (*de facto* przy przyjęciu Sześciopaku i skonsolidowaniu przez Pakt Fiskalny) systemu odwróconej większości kwalifikowanej.

⁹ Tzw. „Sześciopak” jest instrumentem wzmacniającym postanowienia Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu i składa się z pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy, natomiast „Dwupak”, to dwa rozporządzenia wzmacniające środki Sześciopaku i Paktu Fiskalnego

Natomiast EBC, który okazał się wyjątkowo przedsiębiorczy w czasie kryzysu otrzymał możliwość:

- poszerzenia swojego instrumentarium polityki monetarnej m.in. przez bezwarunkowe operacje pieniężne;
- aktywności jako kotwica w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (art. 127, ust 6 Traktatu Lizbońskiego), przez co EBC został powierzony nadzór nad większością europejskich banków, zgodnie z wnioskiem KE;
- kontrolne w pierwszym filarze unii bankowej jakim jest jednolity mechanizm nadzorczy
- ostatniej instancji decyzyjnej w zakresie udzielania lub możliwości cofnięcia licencji bankowych w strefie euro (Bauer, Becker, 2014, s. 213-229; Dehousse, 2015).

Można sądzić, iż podejmowanie decyzji i ich realizacja w czasie 'kryzysu 2007+' odbywał się poprzez funkcjonalny efekt *spill-over*: częściowo od nieformalnej instytucji duumwiratu na poziom międzyrządowy, aż do instytucji ponadnarodowych, które zyskały na znaczeniu w najbardziej strategicznych obszarach. Są nimi pogłębiony nadzór nad polityką gospodarczą państw członkowskich oraz unia bankowa, która w konsekwencji politycznej jest w pewnym stopniu podstawą dla unii fiskalnej. Komponenty te uzupełniają się pod względem ram regulacyjnych i usprawniają jednolity rynek europejski oraz unijną politykę handlową.

Innym przykładem, jeśli chodzi o zmiany zarządzania, jest współorganizacja ponadnarodowego ładu UE na płaszczyźnie KE, EBC i MFW); znów, można powiedzieć, nieformalnej instytucji, tzw. Trojki. Z uwagi na fakt, że MFW koncentruje się na działalności kontrolnej i nadzorczej, jest strażnikiem międzynarodowego systemu walutowego, funkcje te zostają niejako adoptowane przez Trojkę na poziom unijny, prowadząc do głębszego uwspólnotwienia. Dodatkowo eksponowana jest rola UE, jako podmiotu „ofensywnie zarządzającego” globalizacją, poprzez zaangażowanie nieunijnej instytucji międzynarodowej, co zwiększa unijną otwartość na współpracę transgraniczną i być może możliwości wywierania wpływu regulacyjnego (Jacoby, Mautner, 2010). Można więc wnioskować, że procesy globalizacji bezpośrednio wpłynęły na anomie ładu, osłabiając UE jako globalnego gracza. W konsekwencji jednak wymusiły szereg zmian, które być może w przyszłości okażą się silniej legitymizować jej rolę jako globalnego gracza.

Światowy kryzys finansowo- gospodarczy miał typowo systemowo- instytucjonalny charakter. Wstrząs, jakiego UE doznała spowodowany był zarówno poprzez czynniki egzogenne, związane z globalnym, kryzysowym *spill-over*, ale także endogenne, wywołane nierzetelnością i nieuczciwością państw członkowskich. W związku z tym w najwyższym stopniu dotknął te kraje UGW, które wykazywały wysoki stopień dysproporcji strukturalnych

i niedopasowania instytucji (także nieformalnych związanych z praktykowanym modelem kapitalizmu), polityki czy strategii (głównie związanych z realizacją warunków: konwergencji i Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu) (Börzel, Risse, 2009, s. 4 i nast.). Zarówno więc presja adaptacyjna wynikająca z procesów europeizacji, jak i konsekwencje kryzysu doprowadziły do agregacji kosztów nie tylko ekonomicznych, ale społecznych i politycznych i nie tylko dla samych państw członkowskich, ale całej UE (Bokajło, 2019, s.86-88). Objawiły się one w postaci zmnożonych tendencjach dezintegrujących, osłabiając UE na globalnej szachownicy. Najbardziej charakterystyczne z nich to euroceptycyzm: polityczny (czego wypadkową okazał się finalizowany obecnie Brexit oraz zagrożenie innymi -exitami m.in. Włoskim czy Greckim) oraz ideowy (deficyt demokracji, społeczny brak solidaryzmu, nieufność opinii społecznej, wzrost populizmu).

Natomiast skutki „pandemicznego Czarnego Łabędzia” bezpośrednio wpływają na zdrowie i życie ludzi i wszystkich społeczeństw. W tym wypadku, to otoczenie międzynarodowe jest źródłem kryzysowego wstrząsu oraz determinantą dryfu instytucjonalnego ładu UE. Ten kryzys charakteryzuje się szerszym rozproszeniem oraz bardziej przestrzennym i głębszym zasięgiem terytorialnym. Jego intensyfikacja nie wynika z problemów strukturalnych czy instytucjonalnych, a wirus COVID- 19 ogniskuje się bez względu na przynależność do jakiegokolwiek organizacji, czy podział regionalny; także kierunki oddziaływania są typowo spontaniczne.

Pierwszym impulsem była reakcja państw narodowych (nie tylko Europejskich), wykorzystująca instrumenty krajowe, dostosowane do natężenia zagrożenia. Wprowadzono środki blokujące, następnie uznaniowe reakcje fiskalne (od dotacji sektora małych i średnich przedsiębiorstw, gwarancji eksportowych czy otwarcie nowych linii kredytowych, wzrostu świadczeń z tytułu bezrobocia, po anulowanie zobowiązań podatkowych i zawieszenia składek na ubezpieczenie społeczne), co razem przełożyło się na globalne spadki produkcji, zamknięcie przedsiębiorstw, wzrost bezrobocia i ogólnego załamania koniunktury światowej. Do tego zatrzymana została liberalizacja rynków w aspekcie przepływu czterech swobód, mających bezpośrednie przełożenie na międzynarodowy handel. W przeciwieństwie do ‘kryzysu 2007+’, skutki COVID-19 są odczuwalne dla różnych, przeważnie newralgicznych gospodarczo, sektorów w poszczególnych państwach. Wirus COVID-19 pokazał w szczególny sposób aspekt współzależności globalnej praktycznie w każdym jej wymiarze.

Zarządzanie kryzysem przez UE rozpoczęło się od zawieszenia reguł fiskalnych pomimo rosnącego długu i deficytów publicznych, natomiast w dalszej kolejności EBC zareagował środkami pieniężnym i nadzorczymi. Istotne i być może przełomowe dla ładu UE uzgodnienia na szczelbu in-

stytucji nieformalnej - niemiecko- francuskiego duumwiratu - miały miejsce 18.05.2020r. Przeciwna do tej pory emisji euroobligacji kanclerz Angela Merkel uznała, że celem nadrzędnym jest ochrona unii walutowej i za wszelką cenę przeciwstawienie się możliwości opuszczenia UGW przez państwa najbardziej dotknięte kryzysem. Wraz z prezydentem Francji, Emanuelem Macron zaproponowała utworzenie funduszu naprawczego, będącego dodatkiem do unijnego budżetu na lata 2021- 2027 (który jeszcze nie został uzgodniony). Częściowo ma on zostać oparty na dotacjach niemieckich, częściowo na emisji przez UE wspólnotowego długu, a dodatkowo KE planuje pozyskać środki na rynkach kapitałowych. Jego wysokość wyniesie 750 mld euro, z czego 500 mld euro ma zostać przeznaczone na bezzwrotne dotacje dla najbardziej poszkodowanych państw, pozostałe 250 mln euro na niskokosztowe pożyczki (Murray, 28.05.20). Plan został poparty przez Eurogrupę i przedstawiony 27.05.2020r. przez przewodniczącą KE, Ursulę von der Leyen, a jednym z nadrzędnych zadań niemieckiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, rozpoczynającej się z dniem 01.07.2020r. będzie przekonanie wszystkich 27 państw do jego przyjęcia (McCaffrey, 29.05.20). W debacie publicznej pojawiło się już stwierdzenie, że dryf UE jest skierowany na tzw. „moment Hamiltonowski”, czyli umorzenie długów państw członkowskich. Nie mniej jednak byłby to ogromny krok w kierunku unii fiskalnej, a ideą nie byłaby praktyka druku pieniądza czy pożyczek o krajowym charakterze (zwłaszcza teraz to osłabiłoby konstrukcję jednolitego rynku i unii walutowej); odstąpiono by również od równoznaczności, w której budżet UE jest równy wielkości budżetów krajowych. Innym wyzwaniem jest wzmocnienie komponentu społecznego – zwiększenia inkluzji społecznej, solidarności i spójności, gdyż kryzys jest zagrożeniem dla zdrowia publicznego.

Być może ‘pandemiczny Czarny Łabędź’ stanie się katalizatorem przełomowych zmian unijnego ładu i zarządzania nim, zapoczątkowanych „Czarnym Łabędziem 2007+”. Silny, światowy gracz musi mieć uporządkowane reguły gry i sprawnego arbitra, aby móc zarządzać i stanowić regulacyjne standardy w globalnej gospodarce, ograniczać koszty procesów globalizacji i stanowić autorytet dla innych graczy. Tym bardziej, że pandemia COVID-19 wpływa na zmianę układów globalnych, od wielostronności do bilateralizmów.

Z pewnością USA nie stanowią już unilateralnej potęgi, pogłębiła się również amerykańska wrogość wobec Chin. Nie uległy zmianie, wręcz zamrożone, relacje USA z Rosją, która wykazuje z kolei silny pragmatyzm wobec ChRL. W tym ducie siłą łączącą jest sprzeciw wobec amerykanizacji i dominacji zachodnich standardów oraz relacje gospodarcze i handlowe (obroty handlowe na początku 2020r. wzrosły o 3,4%). Drastyczny spadek popytu na ropę na rynkach Europejskich i generowane nadwyżki podaży powoduje, że

Rosja dostrzega w ChRL kluczowego partnera, a także jest zdana na chiński potencjał technologiczny. Ponieważ pandemia wyraźnie osłabiła pozycję Rosji, a w relacjach z ChRL jest graczem drugoplanowym, normalizacja stosunków z UE, a także zacieśnienie współpracy z Indiami i Japonią mogłyby stanowić dla niej alternatywę (Trickett, 21.05.2020).

Rekomendacją dla UE jest wzmocnienie współzależności wewnętrznej: gospodarczo- polityczno- społecznej i ustabilizowanie ładu, co będzie atutem w kontekście spowolnienia globalnego wzrostu gospodarczego i niestabilności politycznej. Tym bardziej, że kanclerz Merkel w wystąpieniu 27.05.2020r., dotyczącym polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE wyraziła chęć walki o dobre relacje z Rosją, przy realizacji globalnych wyzwań. Dodała, że pomimo obecnie trudnych relacji z USA dotyczących polityki klimatycznej i handlowej, współpraca jest konieczna do utrzymania globalnej stabilności i porządku, natomiast w relacjach z ChRL dostrzega strategiczny interes, aby wzmocnić pokojową koegzystencję (Rede von Bundeskanzlerin Merkel..., 27.05.2020). Natomiast kluczowym celem we wszystkich działaniach niemieckiej prezydencji w RUE ma być wzmocnienie Europy, by stała się „kotwicą stabilności na świecie” (Lohse, Gutschker, 27.05.2020).

Zakończenie

Wysoka turbulentność i brak harmonii, generowane procesami globalizacji, powiązane są z ogólnie pojętą fragmentaryzacją: realnych zjawisk społeczno -ekonomiczno- politycznych, konstrukcji instytucjonalnych czy w końcu podejść teoretycznych do badań tych procesów. Wieloaspektywność i wielowymiarowość niejako wymusza interdyscyplinarność podejścia badawczego, tym bardziej jeśli chodzi o rolę UE w procesach globalizacji. W opracowaniu postawiony został cel, aby wskazać na dryf i kierunek ładu instytucjonalnego (formalnego i nieformalnego) UE, natomiast podstawą do tego miały być globalne zmiany, jako czynnik często kryzysogenny, którego kumulacją są „momenty Czarnego Łabędzia”. Mogą one jeszcze bardziej potęgować chaos i nieład, mogą być jednak katalizatorem do podjęcia próby kontrolowania dryfu, zwiększania sterowności ładu, poprzez skuteczne eliminowanie dysfunkcji i anomii. Oba kryzysy: finansowo- ekonomiczny ‘2007+’, który stanowił problemem systemowy i instytucjonalny dla UE oraz obecnie trwający kryzys pandemii wirusa COVID-19, kryzys zdrowia publicznego, wydają się zauważalnym politycznie impulsem do podjęcia decyzji o wzmocnieniu komponentów integracji, które wcześniej zostały zaniedbane lub odsunięte w czasie. Zastosowanie swoistej zasady *ceteris paribus* do projektowania gospodarki bez stabilnych finansów, wspólnej waluty bez kompatybilności koniunkturalnej państw i pozostawienie tego bezładu - bez reguł;

tworzenie wspólnoty marginalizując problemy społeczne, czy w końcu koncentracja wyłącznie na ilości zapominając o jakości, znacznie osłabiło UE jako globalnego gracza. Kontekst, choć tragiczny, „pandemicznego Czarnego Łabędzia” wydaje się sprzyjać szansie do zrekompensovania się i kreacji bardziej uporządkowanego, zrównoważenia instytucjonalno- społecznego. Konieczne przy tym jest zwrócenie się w stronę zasad: solidarności, spójności i inkluzyjności, które są wyrazem wspólnotowości. Anomia z pewnością nie przyczyni się do tego, aby UE mogła odgrywać rolę globalnego (współ-) zarządzającego, zwłaszcza, że reorganizacja globalizacji to kolejne procesy zmian, wymagające usprawnienia mechanizmów ograniczających zakłócenia równowagi zewnętrznej.

BIBLIOGRAFIA:

- Akerlof George. A. (1970), *The Markets for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, Oxford
- Allison Graham (2018), *Skazani na wojnę? Czy Ameryka i Chiny unikną pułapki Tukidydesa*, Bielsko Biała
- Al-Rodhan Nayef, Stoudmann Gerard (2006), *Definitions of Globalization: A Comprehensive Overview and a Proposed Definition*, Geneva
- Bachmann Ulrich (2016), *Soziale Differenzierung*, Berlin
- Balcerowicz Leszek, Rzońca Andrzej, Kalina Lech, Łaszek Aleksander (2013), *Economic Growth in the European Union*, Brussel
- Bank for International Settlements, *87th Annual Report, 1 April 2016- 31 March 2017*, Basel
- Bauer Michael. W., Becker Stefan (2014), *The unexpected winner of the crisis: The European Commission’s strengthened role in economic governance*, United Kingdom
- Białoskórski Robert, Kiczma Łukasz, Sułek Mirosław (2018), *Potęga państw, międzynarodowy układ sił w procesie zmian, Raport potęgotometryczny*, Warszawa
- Bickerton Christopher J., Hodson Dermot., Puetter Uwe (2015), *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, USA
- Biscop Sven (2020), *Coronavirus and Power: The Impact on International*, London
- Bokajło Justyna (2015), *Zhumanizowana Gospodarka Rynkowa w obliczu pieniądza i społeczeństwa masowego [w:] Modele ustroju społeczno- gospodarczego. Kontrowersje i dylematy*, Mączyńska Elżbieta (red.), Warszawa
- Bokajło Justyna (2019), *Ambivalent German narration towards economic problems of eurozone in the light of constructivist approach*, Warszawa
- Börzel Tanja A. Risse Thomas (2009), *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe [w:] The Politics of Europeanisation*, Featherstone Keith Radaelli Claudio (red.), Oxford
- Business Insider, *The US and China are on the brink of a new Cold War that could devastate the global economy*, <https://www.businessinsider.com/the-us->

- china-entering-new-cold-war-amid-coronavirus-2020-5?IR=T, 13.03.20 [dostęp: 02.06.2020]
- Christiansen Thomas (2017), *The European Union and Global Governance [w:] Global Governance from Regional Perspectives. A Critical View*, Triandafyllidou Anna (red.), Oxford
- Coyle Diane (2018) , *PKB krótka lecz emocjonująca historia*, Warszawa
- Degner Hanno, Leuffen Dirk (2018), *Franco -German cooperation and the rescuing of the Eurozone*, USA,
- Dehousse Renaud (2015), *The New Supranationalism*, Montreal
- Eurostat, *International trade in goods, 2008 and 2018 (% of GDP)*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:International_trade_in_goods,_2008_and_2018_\(%25_of_GDP\)_world20.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:International_trade_in_goods,_2008_and_2018_(%25_of_GDP)_world20.png), [dostęp: 15.05.20]
- Fabbrini Sergio (2015), *Which European Union? Europe after the Euro-Crisis*, Cambridge
- Guiso Luigi, Sapienza Paola, Zingales Luigi (2014), *Monnet's Error?*, London
- Hall Peter A., (2012), *The Economics and Politics of the Euro Crisis*, London
- Held David , McGrew Anthon G. (1999), *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Stanford
- Iversen Torben, Soskice David (2013), *An structural-institutional explanation of the Eurozone crisis*, London
- Jacoby Wade, Maunier Sophie (2010), *Europe and the Management of Globalization*, United Kingdom
- Keohane Robert O. (2002), *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Londyn & New York,
- Latham Robert, 1999, *Politics in a Floating World: Toward a Critique of Global Governance [w:] Approaches to global governance theory*, Martin Hewson, Sinclair Timothy J. (red.) New York
- Lohse Eckart, Gutschker Thomas, *Wie Merkel die Rolle Europas stärken will*, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/deutsche-eu-ratspraesidentschaft-merkel-will-rolle-europas-staerken-16789503.html>, 27.05.20, [dostęp: 16.05.20]
- Maćzyńska Elżbieta (2014), *Anomiczne podłoże erozji ładu gospodarczego[w:] Spontaniczne i stanowione elementy ładu gospodarczego w procesie transformacji- dryf ładu czy jego doskonalenie?* Pysz P., Grabska A., Moszyński, Warszawa
- Maćzyńska Elżbieta, *Symptomy zagrożeń kryzysowych były widoczne od lat. Pandemia brutalnie obnażyła dysfunkcje naszego świata*, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1468869,maczynska-symptomy-zagrozen-kryzysowych-byly-widoczne-pandemia-obnazyla-dysfunkcje.html>, 12.04.20 [dostęp: 20.05.2020]
- McCaffrey Darren, *Analysis: The COVID-19 crisis and Merkel's last big test*, <https://www.euronews.com/2020/05/28/analysis-the-covid-19-crisis-and-merkel-s-last-big-test>, 29.05.20, [dostęp:15.06.20]
- McGuigan Jim (2014), *The Neoliberal Self*, Szwecja
- Milczarek Dariusz, *Unia Europejska a globalizacja*, https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/3-2004_Milczarek.pdf, [dostęp: 20.05.2020]
- Monbiot George, *Neoliberalism – the ideology at the root of all our problems*, htt-

- ps://www.theguardian.com/books/2016/apr/15/neoliberalism-ideology-problem-george-monbiot, 15.04.16, [dostęp: 08.06.2020]
- Murray Don, *Angela Merkel takes her cue from Alexander Hamilton to overhaul the European Union*, <https://www.cbc.ca/news/world/merkel-eu-aid-commission-don-murray-1.5587072>, 28.05.20, [dostęp:14.06.20]
- Myrdal Gunnar (1978), *Institutional economics*, United Kingdom
- Nicholas Elizabeth, *Where Does the Phrase “When America Sneezes, the World Catches Cold” Originate?*, <https://theculturetrip.com/north-america/usa/articles/where-does-the-phrase-when-america-sneezes-the-world-catches-cold-originate/>, 22.04.18 [dostęp: 07.06.2020]
- North Douglass C. (1991), *Institutions*, United States
- O’Connor David E. (2014), *Deciphering Economics: Timely Topics Explained*, Oxford
- Parsons Talcot. (2009), *System społeczny*, Kraków
- Peart Sandra J., Levy David M. (2011), *F. A. Hayek’s sympathetic agents [w:] Hayek, Mill and the Liberal Tradition*, Farrant Andrew (red.), New York
- Polany Karl (2010), *Wielka Transformacja*, Warszawa
- Portes Alejandro (2001), *Introduction: the debates and significances of immigrant transnationalism*, United Kingdom
- Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen der Veranstaltung „Außen- und Sicherheitspolitik in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung am 27. 05.2020*, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-der-veranstaltung-aussen-und-sicherheitspolitik-in-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-der-konrad-adenauer-stiftung-am-27-mai-2020-1755884>, [dostęp: 16.05.20]
- Rosenau James N. (1995), *Governance in the Twenty-first Century*, USA
- Roubini N. , MihmS. (2011), *Ekonomia kryzysu*, Warszawa 2011
- Russel Daniel, *The 3 Flashpoints That Could Turn a US-China ‘Cold War’ Hot*, <https://thediplomat.com/2020/06/the-3-flashpoints-that-could-turn-a-us-china-cold-war-hot/>, 03.06.20, [dostęp: 07.06.2020]
- Rymarczyk Jan, (2007), *Wyzwania globalizacji*, Wrocław
- Saad-Filho Alfredo (2010), *Crisis in Neoliberalism or Crisis of Neoliberalism? [w:] The crisis this time*, Panitch Leo., Albo Greg, Chibber Vivek, (red.), London
- Schmidt Vivien A. (2016), *The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism*, Rzym
- Statista, *China: share of global gross domestic product (GDP) adjusted for purchasing-power-parity (PPP) from 2012 to 2024*, <https://www.statista.com/statistics/270439/chinas-share-of-global-gross-domestic-product-gdp/>, 06.02.2020 [dostęp: 10.06.2020]
- Statista, *European Union: share in global gross domestic product based on purchasing-power-parity from 2014 to 2024*, <https://www.statista.com/statistics/253512/share-of-the-eu-in-the-inflation-adjusted-global-gross-domestic-product/>, 06.02.2020 [dostęp: 10.06.2020]
- Statista, *Russia: Share of global gross domestic product (GDP) adjusted for Pur-*

- chasing Power Parity (PPP) from 2014 to 2024*, <https://www.statista.com/statistics/271379/russias-share-of-global-gross-domestic-product-gdp/>, 20.05.20 [dostęp: 10.06.2020]
- Statista, *United States' share of global gross domestic product (GDP) adjusted for purchasing power parity (PPP) from 2014 to 2024*, <https://www.statista.com/statistics/270267/united-states-share-of-global-gross-domestic-product-gdp/>, 27.05.2020 [dostęp: 10.06.2020]
- Taleb Nassim N. (2020), *Czarny Łabędź. Jak nieprzewidywalne zdarzenia rządzą naszym życiem*, Poznań
- The Economist, *Globalisation is dead and we need to invent a new world order*, <https://www.economist.com/open-future/2019/06/28/globalisation-is-dead-and-we-need-to-invent-a-new-world-order>, 28. 06.19, , [dostęp: 14.06.2020]
- Trickett Nicholas, *COVID-19: A Reckoning for Russia's Asian Energy Aims*, <https://thediplomat.com/2020/05/covid-19-a-reckoning-for-russias-asian-energy-aims/>, 21.05.20, [dostęp: 15.05.20]
- Wilber Charles. K., Harrison Robert S. (1978), *The Methodological Basis of Institutional Economics: Pattern Model, Storytelling and Holism*, United Kingdom

Procesy integracji i dezintegracji europejskiej

Wprowadzenie

Po rozpadzie bipolarnego podziału świata oraz zakończeniu zimnej wojny w Europie rozpoczęły się procesy daleko idącej integracji, których efektem było utworzenie na mocy traktatu z Maastricht w 1992 roku Unii Europejskiej (UE). Wiązano z nią duże nadzieje na szybkie zintegrowanie Europy. Liczono, że cel ten uda się osiągnąć poprzez systematyczne poszerzanie i pogłębianie UE oraz pokojowe rozwiązywanie problemów społecznych, politycznych, gospodarczych i kulturowych, które ujawniły się w postzimnowojennym świecie. Oczekiwaniom tym towarzyszyła aprioryczna i euforyczna nadzieja, że wraz z upadkiem komunizmu rozpocznie się nowy etap w dziejach Europy i świata, że wraz z postępującą integracją i globalizacją będzie umacniał się pokój i bezpieczeństwo między narodami i państwami. Dominowało przekonanie, że zniknie groźba wybuchu konfliktu światowego. Powszechnie wierzone, że powstanie nowy, demokratyczny i pokojowy ład międzynarodowy (Fiszer, 2013, s. 92-110; Friedman, 2012).

Niestety, tak się nie stało. W mediach zaczęły się pojawiać kolejne „wizje” i „prognozy” mówiące o tym, że III wojna światowa jest czymś nieuniknionym i pozostaje tylko kwestią czasu, jak wybuchnie¹. Ogólny poziom stabilności w Europie i na świecie szybko uległ obniżeniu. Przełom XX i XXI wieku przyniósł odrodzenie dawnych sporów i konfliktów międzynarodowych. Miały one różne przyczyny i charakter. Między innymi były o zasięgu lokalnym, o podłożu narodowościowym, etnicznym i religijnym. Były

¹ Osobiście nie zgadzam się z takimi poglądami. Uważam bowiem, że do konfliktu globalnego, czyli III wojny światowej tak szybko nie dojdzie, że w ogóle nie dojdzie, gdyż żaden kraj nie jest do niej przygotowany i nie odważy się ją wywołać, mając świadomość, że jej nie wygra ani militarnie ani politycznie, że może to być ostatnia wojna w dziejach ludzkości.

to konflikty graniczne i terytorialne, kryzysy społeczno-ekonomiczne, czy kwestie związane z naruszaniem praw człowieka, międzynarodowym terroryzmem i migracjami. Towarzyszyły im narastający nacjonalizm, ksenofobia, eurosceptycyzm i populizm oraz wzrost popularności nieliberalnych ruchów w Europie i poglądów, że zachodni model liberalizmu przeżywa kryzys, co zresztą jest prawdą (Mudde, Rowira, 2019, s. 11-16; Wojtaszczyk, Nadolska, 2015; Murray, 2017, s. 7-18; Kammerlings, 28.12.2019, s. 4-5).

Wraz z powyższymi procesami postępowało od początku drugiej dekady XXI wieku spowolnienie integracji europejskiej, któremu towarzyszyły zjawiska dezintegracji oraz niewiara w Unię Europejską i jej możliwości zjednoczenia Europy. Procesy integracji europejskiej ulegały stopniowemu spowolnieniu, a UE traciła moc konsolidującą Europę oraz autorytet na forum światowej polityki. Zwłaszcza ostatnie lata były dla UE trudnym okresem. Nadal odczuwając skutki kryzysu finansowo-gospodarczego, Wspólnota bowiem musiała się zmierzyć z bezprecedensowym napływem uchodźców i imigrantów oraz zagrożeniami swojego bezpieczeństwa, zarówno wewnętrznego (m. in. zamachy terrorystyczne w wielu miastach zachodniej Europy), jak i zewnętrznego, szczególnie związanego z agresją Rosji na Ukrainę i wojną w Syrii (Fiszer, Stępniewski, Świder, 2019, s. 131-136; Świder, 2017, s. 23-24). Co więcej, jedno z ważniejszych państw członkowskich UE – Wielka Brytania – pod wpływem sprawnej kampanii referendalnej populistów i eurosceptyków zdecydowało się opuścić Unię Europejską, a sama idea dalszej integracji Europy została postawiona pod znakiem zapytania. Dziś ruchy i partie polityczne otwierające kwestionujące istnienie Wspólnoty, jak na przykład Front Narodowy Marine Le Pen we Francji, czy Alternatywa dla Niemiec (AfD) w Niemczech, albo ich dotychczas obowiązujący kierunek, jak polskie Prawo i Sprawiedliwość, nie tylko doszły do głosu, ale także przejmują władzę w swoich krajach i próbują zahamować procesy integracji Europy (Fiszer, 2017, s. 213-249; Garczewski, 2017, s. 264-285).

Badacze i politycy zaczęli wówczas coraz głośniej stawiać pytania dotyczące UE i jej przyszłości, m. in.: czy to już koniec Unii Europejskiej, dlaczego Unia Europejska już nie wytycza kierunku rozwoju ludzkości, jaka powinna być UE w XXI wieku i co dalej z integracją Europy (Zielonka, 2014, s. 11-16; Kubin, s. 523-542; Barburska, 2017, s. 9-33). W niniejszym opracowaniu spróbuję odpowiedzieć na te i inne pytania, a szczególnie na pytania dotyczące procesów integracji i dezintegracji europejskiej, ich przesłanek i perspektyw w XXI wieku. Przedmiotem niniejszego opracowania jest krytyczna analiza obecnego stanu integracji europejskiej, utożsamianej z Unią Europejską i jej problemami oraz próba ukazania źródeł i skutków narastającej dziś dezintegracji europejskiej. W związku z tym spróbuję również odpowiedzieć na kilka dodatkowych, związanych z tymi kwestiami pytań,

a mianowicie na jakim etapie rozwoju znajduje się dziś integracja Europy i czy mamy już do czynienia z jej dezintegracją? Czy są to tylko mniej lub bardziej pojawiające się podziały i konflikty na różnym tle wewnątrz Unii Europejskiej? Jeśli tak, to jakie są ich przyczyny? Pytania te są adekwatne do postawionych tutaj hipotez i tez badawczych. Hipotezą główną jest stwierdzenie, że obecnie mamy do czynienia raczej tylko z pewnymi przejawami dezintegracji europejskiej, czyli mniej lub bardziej nasilającymi się podziałami wewnątrz UE, spowodowanymi różnicami w poziomie rozwoju państw członkowskich i ich odmiennymi koncepcjami (sporami) dotyczącymi jej poszerzania i pogłębiania. Kolejna hipoteza mówi, że projekt europejski nie jest jeszcze zakończony, a UE potrzebuje dalszych reform, gdyż istniejące w jej łonie różnice, spory i problemy jeśli nie zostaną szybko rozwiązane, to w dalszej perspektywie dojdzie do głębokiej dezintegracji europejskiej, czyli do załamania się wspólnego obszaru gospodarczego i politycznego, a w konsekwencji do rozpadu Wspólnoty. Wiele współczesnych wyzwań – jak sprawy bezpieczeństwa, obronności, walki z terroryzmem, migracji, klimatu – wymaga wspólnego i sprawnego działania państw całej UE, którą trzeba pilnie zmodernizować i zreformować tak, by była bardziej demokratyczna, spójna i sprawiedliwa. Zwłaszcza, że dziś niechętnie UE fronty i partie polityczne i wspierające je mocarstwa na czele z Rosją dążą do pogłębienia istniejących w niej podziałów, czyli do jej dezintegracji i zahamowania procesów integracyjnych w Europie. W tym celu wspierają nacjonalistyczne i populistyczne siły w całej Europie. Rosja pod rządami Władimira Putina próbuje zdestabilizować politycznie i gospodarczo Europę. Szczególnie zagraża dziś Polsce, Ukrainie, Białorusi i krajom nadbałtyckim (Litwie, Łotwie, Estonii) (*Mamy nawy układ*, 27.06.2019, s. A7; Łomanowski, 28.06.2019, s. A7). Zaś tylko solidarna, silna gospodarczo i pod względem militarnym UE może przeciwstawić się jej przeciwnikom i zapewnić bezpieczeństwo Europie. Do tego potrzebne jest zwiększenie zakresu kompetencji organów unijnych oraz podejmowanie decyzji większością głosów zamiast jednomyślności, ale na to nie wyraża zgody m. in. Polska i jej sojusznicy z Grupy Wyszehradzkiej (Fischer i inni, 2019). Notabene, obecny rząd całkowicie zmarginalizował polską aktywność i znaczenie w UE. Polska zajmuje dziś jedno z ostatnich miejsc w UE pod względem zaangażowania w integrację europejską i nie jest szczególnie zainteresowana jej pogłębianiem w nowych obszarach (dziedzinach). Tym samym oddala się od pozostałych państw europejskich. Rząd polski wybrany w 2015 roku traktuje Unię jako kwestię wyłącznie zewnętrzną, polityki zagranicznej i w związku z tym nie rozumie zaangażowania instytucji unijnych w problematykę systemu sądowego w Polsce. Oskarża instytucje europejskie, że działają w złej wierze i chcą zaszkodzić „dobrej” reformie z pobudek ideologicznych (Kaczyński, 28-29.2019, s. 17).

Ponadto uważam, że obecnie barierą dla procesu integracji europejskiej i dla rozwoju UE jest nierównomierny rozwój gospodarczy w Europie, a zwłaszcza dysproporcje między Wschodem a Zachodem czy Północą a częścią Południa. Obecnie mamy do czynienia ze swoistym pęknięciem Europy na kraje racjonalne i emocjonalne. Te ostatnie charakteryzują się niskim poziomem inwestycji i wysokimi aspiracjami konsumpcyjnymi, za których zaspokojenie płacą coraz większym uzależnieniem od międzynarodowych rynków finansowych, zasilanych w znacznej mierze przez kraje racjonalne i niezależne. Nawiasem mówiąc, Polska - zdaniem wielu ekonomistów - przesuwa się dziś w kierunku grupy zależnych krajów emocjonalnych (Kozłowski i inni, 2019, s. A23). Te i inne podziały w UE i w całej Europie nie służą procesom integracyjnym, a sprzyjają pojawianiu się zjawisk dezintegracyjnych. Stanowią źródło takich koncepcji, jak zróżnicowana integracja w ramach UE, czy Unia różnych prędkości. Europa, aby móc się nadal integrować, powinna eliminować istniejące różnego rodzaju podziały społeczne, polityczne i kulturowe. Ponadto, jak słusznie twierdzi Krzysztof Szczerski – „musi powrócić do swych cywilizacyjnych korzeni i wartości, które niegdyś uczyniły ją największą siłą kulturową świata; Unia bez wartości przekształci się w jawny, choć zapewne początkowo ukryty, totalitaryzm” (Szczerski, 2017, s. 238).

W niniejszym opracowaniu procesy integracji i dezintegracji Europy staram się analizować w świetle teorii polityki zagranicznej państw, teorii integracji europejskiej oraz kilku teorii i metod badawczych stosowanych w naukach o polityce i nauce o stosunkach międzynarodowych (Czaputowicz, 2018; Czaputowicz, 2007; Skolimowska, 2017; Diaz, Wiener, 2004). Odwołuję się do teorii realizmu klasycznego, neorealizmu, szkoły angielskiej, neoliberalizmu, konstruktywizmu oraz teorii instytucjonalizmu. Rozszerzenie pola analizy przez zastosowanie kilku teorii stosunków międzynarodowych pozwoliło mi lepiej zarysować procesy zachodzące dziś w Europie oraz przedstawić rolę, jaką w tych procesach odgrywa UE i ukazać perspektywę jej rozwoju. Nie było i nie jest to zadanie łatwe, gdyż Unię Europejską tworzą państwa o zróżnicowanych interesach, potencjałach i możliwościach oddziaływania na środowisko międzynarodowe i jego ewolucję. Ponadto na ich zachowania i skuteczność działania na arenie międzynarodowej wpływa wiele czynników zarówno natury wewnątrzpaństwowych, jak i środowiskowej. Większe możliwości w tym zakresie mają państwa silne, potocznie zwane mocarstwami. To one prowadzą najbardziej ofensywną politykę zagraniczną oraz kreują rzeczywistość międzynarodową, a także odgrywają główne role w organizacjach międzynarodowych, procesach międzynarodowych i przesądzają o powstających systemach (porządkach) międzynarodowych (Łoś-Nowak, 2011, s. 17; Halizak, 2018).

W badaniu procesów integracji i dezintegracji europejskiej wykorzystałem adekwatne do poszczególnych teorii naukowych metody badawcze, a zwłaszcza takie jak: metoda krytycznej analizy dokumentów i materiałów, metoda analizy czynnikowej, metoda refleksji, metoda instytucjonalno-prawna i analizy systemowej. Szczególnie zaś analiza systemowa i czynnikowa pozwoliła mi zbadać wewnętrzne zróżnicowanie Unii Europejskiej, jako podmiotu *in statu nascendi* oraz ukazać jej pozytywny i negatywny wpływ na procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie.

Niniejsze opracowanie powstało w oparciu o liczne źródła. Wykorzystane zostały tutaj głównie unijne dokumenty i materiały oraz bogata literatura przedmiotu, polsko- i obcojęzyczna.

1. Przesłanki i skutki procesów integracji i dezintegracji w Europie

Procesy integracji i dezintegracji europejskiej mają wiele przyczyn, tak obiektywnych jak i subiektywnych. Moim zdaniem, należy szukać ich wewnątrz samej Unii Europejskiej i w jej środowisku międzynarodowym, które jest niezwykle dynamiczne. Co więcej, procesom integracyjnym w Europie zawsze towarzyszyły i wciąż towarzyszą procesy dezintegracyjne, ale do tej pory priorytetem UE była dalsza integracja Europy, a mniejszą uwagę przywiązywano do zjawisk i procesów dezintegracyjnych. Uważano, że integracje europejska w postkomunistycznym świecie jest procesem nieodwracalnym i poradzi sobie sama z pojawiającymi się od czasu do czasu zagrożeniami, które dlatego lekceważono. W związku z tymi złożonymi, różnorodnymi procesami i wydarzeniami zachodzącymi w Europie i na świecie w minionym trzydziestolecium dziś jest bardzo trudno zdiagnozować stan europejskiej integracji i ocenić skalę narastających dla niej zagrożeń, które ogólnie określa się mianem dezintegracji. Jednym z ważniejszych jej objawów jest dziś słabość elit politycznych UE, o czym wspominałem już we wstępie niniejszego opracowania. Jej przejawami są przede wszystkim zanik kreatywności i lenistwo intelektualne, któremu towarzyszy poczucie samozadowolenia, wbrew oczywistym oznakom załamania się dotychczasowego porządku. Skutkiem tego „jest mimetyzm starych instytucji, bez uwzględniania zmieniających się okoliczności i nowych wyzwań. Elity bezowocnie dążą do przywrócenia dawnego status quo, najczęściej traktowanego jako okres świetności. (...) W takiej sytuacji częste jest zjawisko *nemesis*, rozumiane jako nieuchronna sprawiedliwość dziejowa. Złe zarządzanie i niedostatek kreatywności instytucjonalnej muszą prowadzić do problemów pogłębiających dezintegrację” (Grosse, 2018, s. 236-237).

Jedną z ważnych cech obecnych procesów integracyjnych w ramach UE jest to, że osiągnęły one pewien etap rozwoju, wskazujący na wyczerpywanie

się ich dotychczasowej formuły zarówno teoretycznej, jak i użytecznej. Mówiąc wprost, Unia Europejska znalazła się na historycznym rozdrożu i musi odpowiedzieć sobie na wiele pytań dotyczących jej przyszłości, struktury i polityki integracyjnej oraz jak zatrzymać procesy dezintegracyjne w Europie? Elity unijne muszą uświadomić sobie, że ten bezprecedensowy projekt europejski, jakim jest UE, także w wymiarze podmiotowości na arenie międzynarodowej nie jest jeszcze ukończony. Wśród wielu pojawiających się w tym zakresie problemów na szczególną uwagę zasługują te dotyczące uwarunkowań międzynarodowych, mogących w bardzo istotny sposób wpłynąć na obecny i przyszły kształt oraz funkcjonowanie Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę wiele istotnych wyzwań, zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym dziś trudno przypuszczać, że w najbliższej przyszłości UE stanie się wszechstronnym i autonomicznym graczem regionalnym i globalnym (Podraza, 216 s. 110).

Z drugiej zaś strony, Unia Europejska dzięki posiadanym potencjałom i możliwości działania w rozmaitych dziedzinach już jest potężnym graczem na arenie globalnej, który jest w stanie oddziaływać na bieg spraw w całym świecie. Jednak, aby tak nadal się działo, konieczne jest przyjęcie nowych wewnętrznych rozwiązań politycznych i prawno-organizacyjnych, które powinny znacznie usprawnić działania całej UE jako struktury integracyjnej i zapobiec dalszej dezintegracji europejskiej. Najistotniejszym problemem wewnętrznym będzie brexit, gdyż ostateczne wyjście Wielkiej Brytanii osłabi potencjał Unii Europejskiej i wzmocni tendencje dezintegracyjne w Europie. Brexit zwiększy rolę Niemiec i Francji w Unii Europejskiej, a państwa te dziś opowiadają się za Unią różnymi prędkościami, czemu z kolei sprzeciwiają się Polska i Węgry. Natomiast Polska może ponownie znaleźć się między potężnymi Niemcami i Rosją, gdyż wszystko wskazuje na to, że po brexicie rola Niemiec w UE i w ogóle w Europie gwałtownie wzrośnie, a jeszcze bardziej wzrosłaby po rozpadzie Unii. Brexit doprowadzi bowiem do zachwiania politycznej równowagi, jaką w pewnym stopniu stanowiła Wielka Brytania dla niemiecko-francuskiego tandemu, a biorąc pod uwagę obecne problemy polityczne, społeczne i gospodarcze Francji sprawi, że to RFN stanie się niekwestionowanym liderem UE. Fakt ten nie musi jednak oznaczać, że Niemcy od razu staną się zagrożeniem dla Polski, UE i bezpieczeństwa Europy, ale w przyszłości tego wykluczyć nie można. Zwłaszcza, gdyby doszło do zacieśnienia i rozwoju współpracy niemiecko-rosyjskiej. Swoje strategiczne cele Moskwa zdefiniowała już dawno temu. W odniesieniu do UE i w ogóle Europy są to: dezintegracja UE poprzez podsycanie sporów między państwami, podgrzewanie nastrojów antyamerykańskich, żeby ograniczać wpływy Stanów Zjednoczonych w Europie, utrzymanie i poszerzenie wpływów politycznych i gospodarczych, czemu ma służyć sukcesywne budowanie prorosyjskiego lobby, utrzymanie

kontroli nad Białorusią i przywrócenie kontroli nad Ukrainą, destabilizacja państw bałtyckich i Polski celem osłabienia wschodniej flanki NATO (Fischer, 2018a, s. 39-55; Jak refren..., 2019, s. A4 i A5). Póki co, w interesie Niemiec jest, żeby Polska była bezpieczna i umacniała wszechstronne relacje tak ze Wschodem, jak i Zachodem. Niemcy - jak pisze politolog Kai Olaf Lang z Stiftung Wissenschaft und Politik, specjalizujący się w kwestiach Europy Środkowej i UE - również „chcą utrzymać rozmowy z Rosją i nie dać Moskwie kolejnych pretekstów do zaostrzenia retoryki i wzmocnienia zbrojeń. Musimy uważać, by w polsko-niemieckich relacjach nie było takiego przerzucania się: wy budujecie gazociąg Nord Stream 2, a w końcu chcecie zniesienia sankcji na Rosję, a wy rozmawiacie za naszymi plecami, by wzmocnić swoje relacje z USA, co długoterminowo może zwiększyć ryzyko nowego wyścigu zbrojeń w regionie. Do tego przydałby się wzmocniony dialog polsko-niemiecki o polityce bezpieczeństwa i sprawach strategicznych. (...) Po drugie, jeśli Polska będzie grała zbyt mocno kartą amerykańską, może to doprowadzić do kolejnych rozczarowań i napięć, np. z Francją i w końcu też z Niemcami. (...) Polska powinna wzmocnić swój wymiar europejski i pokazać podmiotowość wobec Waszyngtonu” (Lang, 2019, s. A3).

Natomiast pozytywnym efektem brexitu może być podjęcie głębokich reform systemowych w UE, m. in. reform politycznych, przekształcających ją w federację suwerennych państw narodowych lub będzie to Unia o różnych prędkościach, albo tzw. zróżnicowanej integracji. *Notabene*, te dwa ostatnie rozwiązania dla Polski również będą niekorzystne, a więc trudne do przyjęcia. Dała temu wyraz m. in. Beata Szydło, czołowy polityk partii Prawa i Sprawiedliwości stwierdzając, że: „Z naszej perspektywy najważniejszym celem jest zapobieżenie scenariuszowi podziału na UE kilku prędkości. (...) Naszym zadaniem jest zgromadzenie grupy krajów, które zadbają o interesy naszego regionu” (Osiecki, Żółciak, 2019, s. A3).

Brexit pokazuje dziś, że to, co zrobili Brytyjczycy, nie jest dobrym pomysłem dla integracji Europy. Raczej wzmocni tendencje dezintegracyjne. Zdając sobie z tego sprawę, Polska pod koniec maja 2019 roku przesłała do Brukseli własną propozycję reform UE, które – w jej mniemaniu - mogłyby doprowadzić do odbudowy społecznego zaufania do Wspólnoty i przyczynić się do dalszej integracji Europy. W dokumencie tym Polska zwróciła uwagę na sześć wyzwań, od których zależeć będzie przyszłość zjednoczonej Europy. Są to polityka migracyjna i obronna, ochrona konkurencji na wspólnym rynku i budowa w jego ramach jednolitego rynku cyfrowego, a także powstrzymanie zmian klimatycznych i wzmocnienie demokratycznej legitymizacji Brukseli (Bielecki, 2019a, s. A7).

Niestabilna sytuacja na Ukrainie oraz na Bliskim Wschodzie w związku z konfliktem syryjskim, czy napięte stosunki między Polską i Rosją są

dziś także istotnymi wyzwaniami i zagrożeniami, gdyż osłabiają UE jako zbiorowego aktora na scenie międzynarodowej i wzmacniają procesy dezintegracyjne w Europie. Unia Europejska „powinna więc w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony zachowywać się niezwykle pragmatycznie. Oznacza to, że bazując na trzech głównych koncepcjach potęgi, tj. cywilnej, normatywnej i militarnej, powinna rozwijać instrumenty, dzięki którym zbuduje własną tożsamość na arenie międzynarodowej. Nie powinna więc przyjmować jako punktu odniesienia dla własnych działań aktywności państw, ale pokazać się jako nowy rodzaj potęgi, którego wartość wynika z siły gospodarczej, przywiązania do wartości i norm prawa międzynarodowego oraz z ograniczonego stosowania instrumentów militarnych w postaci operacji petersberskich” (Koziej, 2017, s. 185-212).

Jednocześnie z drugiej strony, przy podejmowaniu prób stworzenia bardziej efektywnego modelu funkcjonowania UE, czy szerzej, przy ocenie całej jej działalności wewnętrznej i zewnętrznej, konieczne jest uwzględnienie różnorodnych czynników międzynarodowych, nie tylko tych wyżej wymienionych, których oddziaływanie może w istotny sposób wpływać na obecny i przyszły stan Unii oraz skutecznie zapobiegać procesom dezintegracyjnym w Europie.

Summa summarum, Unia Europejska potrzebuje głębokich reform. Diagnoza ta stała się obowiązującym hasłem obchodów sześćdziesięciolecia podpisania traktatów rzymskich, które odbyły się w marcu 2017 roku. W przededniu tego wydarzenia, i później pojawiło się wiele raportów, propozycji zmian i scenariuszy dotyczących UE i jej przyszłości oraz stanu procesów integracji i dezintegracji europejskiej (Fiszer, 2019, s. 43-59). Wszystkie zaś podkreślały, że trzeba jak najszybciej zreformować i usprawnić Unię Europejską oraz uczynić ją odporną na kryzysy, zdalną do zahamowania procesów dezintegracyjnych w Europie. Póki co, UE wciąż dryfuje i traci swój autorytet na arenie międzynarodowej, a integracja Europy przeżywa regres.

2. Unia Europejska wobec procesów integracji i dezintegracji europejskiej w XXI wieku

Wraz z utworzeniem Unii Europejskiej, czyli specyficznego związku demokratycznych, suwerennych państw, który ma tylko te kompetencje, które dobrowolnie przekazały jej państwa członkowskie, wydawało się, że dotychczasowe wizje Europy ponadnarodowej, zjednoczonej gospodarczo, politycznie i ideowo, a tym samym żyjącej w pokoju, dobrobycie i bezpieczeństwie zostaną wreszcie urzeczywistnione w praktyce stosunków międzynarodowych. Niestety, te marzenia Europejczyków i nadrzędne cele europejskiej integracji wciąż są *in statu nascendi*, a droga do zjednoczonej

i bezpiecznej Europy jest jeszcze daleka. Nie ulega natomiast wątpliwości, że traktat z Maastricht i utworzona na jego mocy Unia Europejska otwarły nowe możliwości dla rozwoju procesów integracyjnych w Europie, które nie zostały jednak maksymalnie wykorzystane w praktyce. Unia Europejska *de jure* opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Niestety, o wartościach europejskich zapisanych w artykule 2 traktatu o Unii Europejskiej przez ostatnie 16 lat dyskutowano niewiele. Wszyscy bowiem byli przeświadczeni o bezsporności tych zapisów, a zarazem stali na stanowisku, że najważniejszymi dla UE problemami są kwestie ekonomiczne i walka o pieniądze z unijnego budżetu (Pełczyńska-Nałęcz, 2019, s. 7).

Dziś widać wyraźnie, że Unia i zjednoczona Europa powinny być oparte na systemie wartości, który z jednej strony będzie prowadził do zmniejszenia tego, co nazywamy deficytem demokracji, wzmocnienia praworządności, równości i wolności, a z drugiej umożliwi państwom średnim i małym odgrywanie takiej roli na jaką zasługują, a na pewno roli nieporównywalnie większej, niż gdyby pozostały one poza taką dobrowolną wspólnotą państw, jaką jest Unia Europejska. Dlatego też UE powinna nadal być otwarta na pozostałe kraje, zwłaszcza z Europy Środkowo-Wschodniej, które z różnych względów nie są jeszcze jej członkami. Istniejącą wspólnotę gospodarczą w UE należy uzupełnić wspólnotą bankową, polityczną, wojskową, naukowo-techniczną i kulturową. Tylko wówczas stanie się możliwe zbudowanie europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, które będzie gwarancją dalszego rozwoju demokratycznej UE i bezpiecznej, wolnej od ksenofobii, nacjonalizmu i konfliktów międzynarodowych oraz wojen Europy (Fiszer, 2016, s. 97-124; Ágh, 2016, s. 123-141). Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, w styczniu 2019 roku Parlament Europejski zdecydował o uzależnieniu dostępu do unijnych funduszy od stanu praworządności w państwach członkowskich oraz o stworzeniu Programu Obywateli, Równości, Praw i Wartości (PPW), który ma wspierać prodemokratyczne działania Europejczyków. Regulacje te mają dla Unii znaczenie strategiczne. Podważanie wspólnych zasad, zwłaszcza w sferze państwa prawa, stanowi dziś jedno z największych zagrożeń dla trwałości Wspólnoty. Zasady PPW zostały już zaakceptowane przez Radę Unii Europejskiej. Zgoda Rady na wielkość funduszy i mechanizm warunkowości budżetowej z pewnością będą częścią nasilającej się rozgrywki wokół nowego budżetu UE na lata 2021-2027. Dlatego też organizacje obywatelskie i prodemokratyczne siły polityczne powinny zrobić

wszystko co możliwe, aby sprawa ta nie zniknęła w wielkim unijnym „kotle negocjacyjnym” (Pełczyńska- Nałęcz, 2019, s. 2).

O skuteczności tych ciekawych i niezbędnych dla UE i dalszego rozwoju procesów integracyjnych w Europie rozwiązań zadecyduje jednak sposób wdrażania ich w życie. Przy wprowadzaniu do praktyki Programu Praw i Wartości konieczne jest wyjście poza myślenie wyłącznie w kategoriach technokratycznych procedur. Jak pisze Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz: „Istotne jest tu przeciwstawienie się stereotypowemu postrzeganiu PPW jako „funduszu dla lewicy i unijnych lojalistów”. (...) Wreszcie w dłuższej perspektywie do efektywnego zastosowania nowych rozwiązań potrzebne jest budowanie poczucia rzeczywistej wspólnoty wartości wśród zwolenników zjednoczonej Europy” (Pełczyńska-Nałęcz, 2019, s. 2).

Jak już wspominałem, Unia Europejska potrzebuje dziś głębokich reform, a może nawet nowego traktatu rewizyjnego. Pojawiają się bowiem nowe zagrożenia, których skala do tej pory była nieznana, a które spowolniły procesy integracji europejskiej. Diagnoza ta stała się obowiązującym hasłem obchodów sześćdziesięciolecia traktatów rzymskich, które odbyły się w marcu 2017. Ich główna teza była wspólna – zreformować i usprawnić Unię Europejską oraz uczynić ją odporną na kryzysy i bardziej otwartą na obywateli i ich problemy. Bruksela pod wpływem państw członkowskich, a zwłaszcza Francji i Niemiec oraz państw Grupy Wyszehradzkiej (Fiszer, 2018c, s. 208-234; Czyż, 2018). proponowała, aby maksymalnie wykorzystać możliwości jakie w tym zakresie zapisano w traktacie z Lizbony. Wskazywała na potrzebę zmiany w formie głosowania w Radzie Unii Europejskiej, zwiększenia aktywności Parlamentu Europejskiego na rzecz nowych inicjatyw ustawodawczych oraz pogłębienie jego funkcji kontrolnej. W rezolucji z 16 lutego 2017 roku wskazano na pogłębiające się niezadowolenie z funkcjonowania UE w obecnym kształcie i na potrzebę koniecznych zmian oraz niezbędnych reform, aby Unia odbudowała swój autorytet i prestiż (Rezolucja Parlamentu Europejskiego, 2017).

O potrzebie zmiany traktatu z Lizbony mówią już od dłuższego czasu także unijni politycy i przywódcy państw członkowskich, m. in. prezydent Francji Emmanuel Macron. Moim zdaniem jest to nieuniknione w przyszłości, ale obecnie istnieje obawa przed otwieraniem unijnych traktatów, szczególnie w Niemczech. Dominuje bowiem pogląd, że różnice i napięcia między krajami UE sprawiłyby, że nie udałoby się osiągnąć zgody co do kierunku zmian i dalszego jej rozwoju (Nizinkiewicz, 2019a, s. A5).

Wśród unijnych dokumentów poświęconych reformom i przyszłości UE - według mnie - na szczególną uwagę zasługuje „Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE – 27 do 2025 roku” (Biała Księga w sprawie przyszłości Europy, 2017). W przedmo-

wie do „Białej księgi” szef Komisji Europejskiej Jean-Claud Juncker napisał: „Niniejsza biała księga stanowi wkład Komisji Europejskiej w ten nowy rozdział projektu europejskiego. Chcemy zainicjować proces, w którym Europa wytyczy własną drogę naprzód. (...) Stoją przed nami poważne wyzwania dotyczące bezpieczeństwa i dobrobytu naszych mieszkańców oraz przyszłej roli Europy w coraz wyraźniej zarysowanym wielobiegunowym świecie. Zjednoczona Europa skupiająca 27 państw musi wziąć los we własne ręce i zdecydować, jak ma wyglądać jej przyszłość” (Biała Księga w sprawie przyszłości Europy, 2017, s. 3).

Unia Europejska musi wyciągnąć wnioski z populistycznego buntu, zanim będzie za późno na przemyślenie projektu europejskiego tak, by mógł on odzyskać swoją społeczną i międzynarodową legitymację. W tym przypadku hasło Emmanuela Macrona „Europe qui protège” może być odpowiednim modelem dla przyszłej Unii Europejskiej, która powinna stać się bardziej demokratyczna i zrozumiała dla obywateli. Dziś wielu polityków i ekonomistów, m. in. laureat Nagrody Nobla Joseph Stiglitz podkreśla, że celem priorytetowym UE powinna stać się poprawa pomysłowości zwykłych ludzi (Stiglitz, 2016).

Hasło UE bardziej prospołecznej i demokratycznej dominowało w programach wielu partii politycznych podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w dniach 23-26 maja 2019 roku. W kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego prym wiodli jednak nacjonałiści i populiści, a w cieniu pozostali eurooptymiści i realiści. Popularnością cieszyły się też hasła antyimigracyjne i UE jako „ojczyzna suwerennych państw”. W rezultacie sporo mandatów do europarlamentu zdobyli kandydaci z partii radykalnych (prawicowych i lewicowych), a znacznie mniej z tradycyjnych partii demokratycznych, na przykład w Belgii, Francji, Niemczech, we Włoszech i Polsce. Jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego wielu ekspertów liczyło się z istotnym wzrostem znaczenia na europejskiej scenie politycznej niechętnych pogłębianiu integracji „partii protestu” w rodzaju francuskiego Zjednoczenia Narodowego Marine Le Pen oraz włoskiej Ligii Północnej premiera Matteo Salvini. Tak się jednak nie stało. Pod względem układu sił politycznych nowy Parlament Europejski nie różni się radykalnie od poprzedniego, a proeuropejskie ugrupowania nadal mają tam większość. Co prawda, dwa największe centrowe ugrupowania, Europejska Partia Ludowa (EPP) i Partia Europejskich Socjalistów (PES) straciły większość w nowym PE, ale jeśli stworzą koalicję z należącym również do głównego nurtu europejskiej polityki Związkiem Liberalów i Demokratów w Europie (ALDE), utrzymają kontrolę nad integracją europejską. Dzięki temu proeuropejskie i prospołeczne wizje i propozycje Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej powinny nadal cieszyć się aprobatą eurodeputowanych. W praktyce to może

oznaczać odnowioną legitymację PE, a może nawet całego projektu integracji europejskiej (Siemionczyk, 2019, s. A17; Słojewska, 2019a, s. A9; Słojewska, 2019b, s. A6; Kolonko, 2019, s. A3).

W świetle teorii realistycznej Unia Europejska nie jest państwem, ani klasyczną organizacją międzynarodową, ale jest podmiotem prawa międzynarodowego i podmiotem stosunków międzynarodowych. Jest dobrowolnym związkiem suwerennych i demokratycznych państw, specyficzną organizacją międzynarodową. To wielki, unikatowy, bezprecedensowy eksperyment na skalę globalną, pierwsza w dziejach ludzkości świadoma, nakreślona przez elity próba powołania do życia ponadnarodowego tworu na światowej arenie. Unia Europejska w świetle teorii neofunkcjonalnej jest samonapędzającym się mechanizmem, którego istota polega na tym, że każdy etap jej rozwoju pociąga za sobą konieczność dalszych kroków (*spillover*), czyli zwiększania jej kompetencji (pogłębianie integracji). Prowadzi to do stałych napięć wywoływanych zakresem i tempem zmian, definiowaniem narodowych interesów oraz pojmowaniem demokracji i suwerenności. Jest to przede wszystkim problem polityczny, a w mniejszym stopniu prawny. W relacjach międzynarodowych nie ma jednak i zapewne długo nie będzie światowego parlamentu, sądów czy rządu. Powstanie tego typu instytucji możliwe jest tylko za traktatową zgodą wszystkich państw, co zresztą ma miejsce w Unii Europejskiej, ale tylko w ograniczonym rzeczowo i geograficznie zakresie (Finkelstein, 1995, s. 368; Czaputowicz, 2007, s. 354-358).

Natomiast z perspektywy teorii gier (gry wielopoziomowej) UE jest siłą wewnątrznie skonfliktowaną, gdyż rządy państw członkowskich są uzależnione od narodowych aktorów i w związku z tym mają odmienne postulaty odnośnie jej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Jest to jedna z wielu przyczyn kryzysów, które od lat paraliżują działalność Unii Europejskiej i hamują integrację Europy. W efekcie tego w UE mamy dziś do czynienia z megakryzysem, na który składają się: kryzys finansowo-gospodarczy, kryzys aksjologii, kryzys zwany „deficytem demokratycznym”, kryzys integracji Europy, kryzys imigracyjny, kryzys przywództwa i kryzys spowodowany brexitem (Fiszer, 2018, s. 54-78; K.A. Wojtaszczyk, Nadolska, 2015). Coraz wyraźniej ujawnia się brak jedności i solidarności wśród państw UE. Po 68 latach integracji, poczynając od utworzonej w 1952 roku Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWS), Europie zabrakło spoiwa oraz klarownej wizji jej dalszego rozwoju i miejsca w nowym łańdże globalnym, który wciąż jest *in statu nascendi*. Narastają głębokie podziały i kontestowana jest idea europejskiej solidarności i spójności, a tym samym maleje skuteczności UE jako aktywnego gracza na arenie międzynarodowej (Zielonka, 2014, s. 27-32; Schulz, 2014; Góralczyk, 2014, s. 157-188). Poczynając od 2008 roku Unia Europejska, podobnie jak cały Zachód znalazła się w kryzysie finansowo-

gospodarczym, który znacząco wpłynął na jej międzynarodową rolę i zachowania na arenie międzynarodowej.

W świetle dramatycznych wydarzeń m. in. w Kijowie, na Krymie i w Donbasie, a także w Syrii, Iraku oraz po wielu zamachach terrorystycznych w Europie Zachodniej, m.in. w Paryżu, Nicei, Berlinie i Sztokholmie wyraźnie uwidoczniły się liczne mankamenty Unii Europejskiej oraz uległ osłabieniu jej prestiż na świecie. Unia Europejska stanęła w obliczu wielu wyzwań politycznych, gospodarczych i społecznych, które wymuszają modernizację jej struktur oraz mechanizmów zarządzania i podejmowania decyzji. Szczególnie niebezpieczny i dotkliwy w skutkach zarówno dla UE, jak i jej państw członkowskich – zwłaszcza tych należących do strefy euro – okazał się światowy kryzys finansowo-gospodarczy. Ukazał polityczną słabość Unii, wymuszając pytanie o jej spójność i solidarność. Amerykański ekonomista, noblista Michael Spence twierdzi, że strefa euro ledwo żyje, bo zaszkodziła jej globalizacja, długi i przestarzałe wewnętrzne prawodawstwo. Podkreśla, że Unia pilnie potrzebuje głębokich reform i większej unifikacji w kwestii fiskalnej, finansowej, bankowej oraz zwiększenia dynamiki inwestycji wzajemnych, mobilności kapitału, większych inwestycji w gospodarkę opartą na wiedzy (Stodolak, 2017, s. 6). Podobnie twierdzi wielu innych ekonomistów i ekspertów, m. in. Markus C. Kerber z Uniwersytetu Technologicznego w Berlinie, który mówi wprost, że: „Gdy unia walutowa powstawała, Komisja Europejska oceniała, że przyspieszy ona konwergencję gospodarczą krajów UE. Tymczasem różnice w poziomie rozwoju zaczęły rosnać. Stało się tak, bo dla niektórych - zwłaszcza Niemiec i Holandii – euro jest walutą za tanią, a dla innych – np. Grecji i Włoch – za silną. W tym sensie Niemcy na euro korzystają: słaba waluta ułatwia naszym firmom eksport. Ale ta korzyść jest niebezpieczna, bo zaburza konkurencję. (...) Strefa euro nie jest już żadną unią walutową, tylko unią szantażystów. Władze w Berlinie co chwila słyszą, że albo zgodzą się na kolejne kredyty, na wspólną odpowiedzialność za długi, albo unia upadnie. To podły szantaż” Siemionczyk, 2019a, s. A27).

W pełni zgadzam się z powyższymi opiniami. UE, aby mogła się rozwijać, obok unii gospodarczej i walutowej, musi stać się unią polityczną i społeczną. Potrzebuje nowego impulsu integracyjnego i nowej, atrakcyjnej wizji, która ponownie zjednoczy Europę i zapewni jej godziwe miejsce w nowym porządku światowym, a jej obywatelom zapewni wolność, demokrację i dobrobyt. Pod koniec 2018 roku wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Andrus Ansip mówił: „Musimy być zjednoczeni i połączyć siły, aby chronić nasze demokracje przed dezinformacją. Byliśmy świadkami prób ingerowania w wybory i referenda, a dowody wskazują na to, że głównym źródłem tych kampanii była Rosja”. Ta bezprecedensowa wypowiedź pokazuje, że temperatura dyskusji i dynamika zmian w Europie nie są do końca odzwier-

ciędlaniem rzetelnej wiedzy i chłodnej oceny faktów (Co Polacy myślą o Unii Europejskiej, 2019, s. 2).

Unia Europejska stoi dziś przed trudnym i niezmiernie istotnym dylematem: dalszy rozwój i pogłębianie integracji europejskiej, czy jej ograniczenie, spłylenie, a w konsekwencji zmniejszenie jej znaczenia na arenie międzynarodowej. Ważne decyzje, które nie mogą być odłożone na później dotyczą kwestii dziś strategicznych, takich jak: tempo rozszerzenia Unii, przyszłość rynku wewnętrznego, bezpieczeństwo energetyczne, problemy demograficzne, w tym związane z migracją ludności i uchodźcami, bezpieczeństwo obywateli oraz zagwarantowanie im korzystania z demokratycznych swobód (Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016, 2012, s. 3-5; Skrzypek, 2016, s. 5-41). Dziś pilnym wyzwaniem jest konieczność ścisłej współpracy państw członkowskich UE w celu przewyciężenia negatywnych skutków kryzysu finansowego i gospodarczego oraz tzw. kryzysu uchodźczego. Ideałem byłoby stworzenie sprawnych i skutecznych mechanizmów chroniących UE przed podobnymi problemami w przyszłości. Znalazło to wyraz w „Deklaracji Rzymskiej”, przyjętej 25 marca 2017 roku podczas szczytu 27 krajów UE z okazji 60. rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich. W dokumencie tym jest mowa o „bezprecedensowych wyzwaniach” dla Unii – od terroryzmu, przez rosnącą presję migracyjną oraz protekcjonizm, aż po nierówności społeczne i ekonomiczne. Przywódcy UE zobowiązali się do budowania Europy bezpiecznej (m. in. z dobrze chronionymi granicami zewnętrznymi), dostatniej, socjalnej (m. in. walczącej z dyskryminacją, wykluczeniem społecznym i ubóstwem) oraz „Europy silniejszej pozycji” w kontekście globalnym (m. in. wzmacniającej obronność we współpracy z NATO). „Europa to nasza wspólna przyszłość” – brzmi ostatnie zdanie w tej „Deklaracji” (Deklaracja Rzymska, 2017, s. 9; Bielecki, 2017, s. 9). Niestety, deklaracja ta nie zapowiadała konkretnych reform, a więc dopiero z czasem się okaże, czy pozostanie czysto okolicznościowym dokumentem, czy też jej hasła będą wypełniane konkretną treścią i reformami podejmowanymi przez nowe kierownictwo Unii Europejskiej, wyłonione po ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku.

W Unii Europejskiej trzeba jak najszybciej zniwelować istniejący trójpodział na państwa członkowskie, instytucje unijne oraz obywateli, który w ostatnich latach uległ zaostrzeniu i stał się jedną z przyczyn postępującej zróżnicowanej integracji. Unia Europejska pilnie potrzebuje nowych elit i nowego przywództwa oraz nowego myślenia i impulsu integracyjnego, a mianowicie, że tylko „ucieczka do przodu” może ją uratować przed rozpadem i zwiększyć jej rolę na arenie międzynarodowej. Zdając sobie z tego sprawę, 9 maja 2019 roku, a więc krótko przed kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, na nieformalnym szczycie w rumuńskim Sybinie szefowie

Unii uznali, że trzeba opracować strategiczną agendę reform UE na nadchodzące pięć lat po europejskich wyborach. Chodzi o program działań, jakimi powinny zająć się instytucje europejskie w nowej kadencji, która rozpoczęła się w listopadzie 2019 roku. Przyjęta w Sybinie deklaracja zawiera dziesięć zobowiązań, które mają stać się podstawą prac nad bardziej konkretną strategią rozwoju UE w XXI wieku. Trzy pierwsze mówią o unijnej jedności: 30 lat po upadku żelaznej kurtyny UE nie może dać się podzielić na Wschód – Zachód czy Północ – Południe. Zobowiązuje się do szukania w każdej sprawie wspólnych rozwiązań i do wzajemnej solidarności. W kolejnych punktach tej deklaracji przywódcy UE zobowiązali się stać na straży takich unijnych wartości, jak demokracja czy praworządność. Ponadto w deklaracji tej UE obiecuje sprawiedliwość, czy to w polityce społecznej, czy w gospodarce, czy w transformacji cyfrowej. Jeden z kolejnych jej punktów poświęcony został inwestycjom w młodych ludzi i podjęciu wyzwań XXI wieku. Ponadto UE zobowiązała się zająć wyzwaniami globalnymi i bronić opartego na prawie porządku międzynarodowego, wolnego handlu, a także środowiskiem i walką ze zmianami klimatu (Słojewska, 2019a, s. A8; Cedro, 2019, s. A14).

Unia Europejska – co chciałbym zaznaczyć – mimo wielu kryzysów i problemów, także tych związanych z brexitem, nadal pozostaje największą w świecie wspólnotą, łączącą cechy wyjątkowej organizacji międzynarodowej oraz federalnej struktury państwa związkowego. Posiada atrybuty aktora światowego i kompetencje do aktywnego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych. Dysponuje specyficznymi instrumentami, niezbędnymi do działań międzynarodowych, w tym własną dyplomacją. Tego nie wolno zaprzepaścić. UE po majowych wyborach do PE w 2019 roku i po brexicie powinna zmierzać nie tylko do utrzymania, ale także do zwiększenia swojej obecności i aktywności we wszystkich regionach świata. Powinna w sposób racjonalny łączyć politykę handlową, pomoc rozwojową i humanitarną z rozszerzającą się działalnością polityczno-dyplomatyczną, tak jak to czynią od lat Stany Zjednoczone i Chiny. Nieodzowna pozostaje konsolidacja strefy euro. Bez unii walutowej nieuniknione będą wewnątrz europejskie turbulencje walutowe, jak w latach 80. XX wieku. Załamanie się rynku europejskiego byłoby wówczas nie do uniknięcia. Absolutnym priorytetem jest dokładne sformułowanie wspólnej polityki zagranicznej, polityki bezpieczeństwa i obrony w obliczu wojen i zagrożeń na wschodzie (w szczególności wobec pogwałcenia status quo w Europie przez Rosję) i na południu od UE oraz niebezpieczeństw, wynikających z terroryzmu islamskiego. Dzięki temu, mimo brexitu, Unia Europejska mogłaby stać się ważnym stabilizatorem i ośrodkiem politycznego oddziaływania na skalę globalną i wpływać na kształt nowego porządku międzynarodowego, będąc zarazem jednym z jego głównych

biegunów (Cedro, 2019, s. 3). Ale do realnego zwiększenia tego statusu, UE musi się pogłębiać i poszerzać; potrzebuje nie tylko autonomicznego systemu militarno-obronnego, ale również bardziej zdecydowanego przywództwa i akceptowanej przez wszystkich aksjologii.

Dziś trudno przewidzieć, czy UE uda się wyjść z wspomnianego megal kryzysu, w którym tkwi od wielu lat. Spośród wielu unijnych kryzysów – moim zdaniem – dwa miały największy, negatywny w skutkach wpływ na UE i jej obecną sytuację. Mianowicie kryzys w strefie euro (2008-2012) i kryzys migracyjny (2014-2016) (Grosse, 2018; Wierzchowska, 2016). Spowodowały one głębokie rozczarowanie społeczne do integrującej się Europy i doprowadziły do głębokich podziałów w Unii Europejskiej. Kryzysy te zostały źle zdiagnozowane i co gorsze, metody ich rozwiązywania nie były trafnie dobrane. Dyktat niemiecko-francuski przyniósł oplakane skutki polityczne i międzynarodowe dla UE. Naraził też obywateli takich państw, jak Grecja, Włochy, Hiszpania i Portugalia na duże koszty społeczne, co sprzyja narastaniu tendencji eurosceptycznych, populizmowi i nacjonalizmowi w całej Unii. Niejednokrotnie dochodziły i nadal dochodzą do głosu interesy partykularne nie zaś myślenie o odpowiedzialności za całą Unię Europejską i jej przyszłość. Nie pozostały one też bez wpływu na funkcjonowanie UE na arenie międzynarodowej. W 2018 roku kryzysy w UE zostały przygaszone, ale nie do końca rozwiązane w sposób systemowy. To spowoduje, że już w najbliższych latach mogą pojawić się w UE jeszcze większe problemy społeczne, ekonomiczne i polityczne, a to może doprowadzić do jej rozpadu. Europa utraci wówczas wszystko to, co z takim trudem budowała przez ostatnie sześćdziesiąt lat (Fiszer, 2018, s. 54-78; Wojtaszczyk, Nadolska, 2015; Zielonka, 2014; Grosse, 2018, s. 85-112; Gniffke, 2018, s. 208-123).

Musimy jednak pamiętać, że żyjemy w świecie coraz bardziej zglobalizowanym i dynamicznie zmieniającym się, niosącym nowe zagrożenia i wyzwania. W interesie wszystkich państw członkowskich UE leży ustanawianie wspólnych dla całej Wspólnoty wartości, zasad i norm oraz ich przestrzeganie. Z drugiej strony, kraje członkowskie przekazały Wspólnocie już sporą część praw i dlatego mają one prawo, aby oczekiwać solidarnego, podmiotowego i równego traktowania. Co więcej, przekazano je nie tylko organom, w których są one reprezentowane, ale też niezależnemu organowi, czyli Komisji Europejskiej. Dzisiaj ogromna większość obywateli Unii Europejskiej ocenia to pozytywnie, ale zarazem oczekuje, aby Komisja Europejska i inne jej organy traktowały ich podmiotowo, a nie przedmiotowo. Ważne jest więc, aby obywatele zachowali swobodę decydowania o następnych reformach, które są niezbędne dla dalszego rozwoju UE oraz umocnienia jej miejsca i roli w świecie.

Warto tu przypomnieć, że Unia Europejska nie jest państwem i zapewne nigdy nim nie będzie, natomiast to państwa powołały do życia Unię oraz de-

cydują o jej charakterze i determinują jej działalność. Państwa członkowskie są podmiotami pierwotnymi, a UE jest podmiotem wtórnym i pełni wobec nich służebną rolę. Państwa mogą istnieć bez UE lub dobrze funkcjonować poza Unią, ale Unia Europejska nie może funkcjonować bez państw członkowskich. Już ten fakt pokazuje, jak ważne jest miejsce i rola każdego państwa narodowego w Unii Europejskiej. Zarazem chciałbym podkreślić, że mimo wielu mankamentów, Unia Europejska - wbrew niektórym opiniom - nie jest tylko „wymagowaną wspólnotą”. Jest wspólnotą realną, funkcjonującą na arenie międzynarodowej już dwadzieścia sześć lat. To dzięki niej i NATO od ponad sześćdziesięciu lat w Europie panuje pokój. UE gwarantuje bezpieczeństwo ekonomiczne, a NATO bezpieczeństwo militarne. Unia Europejska powinna być nadal dobrowolnym związkiem demokratycznych i suwerennych państw narodowych. Co więcej, podobnie jak NATO powinna być oparta na wspólnych wartościach i interesach. Unia Europejska wymaga jednak daleko idących reform, w tym nowej aksjologii, odbiurokratyzowania i powinna służyć nie tylko elitom politycznym, ale przede wszystkim obywatelom państw członkowskich. W związku z tym należy jak najszybciej wypracować jasno zarysowaną, dalekosiężną wizję europejskich procesów integracyjnych i określić ich *finalité politique*. Bez określenia tej kluczowej dla UE kwestii nie będzie ona w stanie działać jako efektywna struktura integracyjna, w tym także jako skuteczna organizacja ponadnarodowa. Inaczej mówiąc, przyjęcie odpowiedniego modelu integracyjnego pozwoli Unii zahamować procesy dezintegracyjne w Europie i odbudować jej prestiż na arenie międzynarodowej.

Zakończenie

Procesy integracyjne w Europie osiągnęły apogeum w pierwszej dekadzie XXI wieku. Były one efektem polityki prozachodniej państw postkomunistycznych i aktywnej działalności na rzecz integracji Europy Unii Europejskiej, utworzonej na mocy traktatu z Maastricht w 1992 roku. Doprowadziły one do zjednoczenia postkomunistycznej Europy Wschodniej i Zachodniej. Wraz z tym pojawiły się jednak pierwsze problemy dla UE, które wywołały turbulencje w procesie integracji naszego kontynentu. Procesy integracyjne wyhamowały i pojawiły się – jak już wcześniej pisałem – symptomy dezintegracji europejskiej, determinowanej odradzającym się w Europie nacjonalizmem, ksenofobią i populizmem. Idee narodowe i wizje państwa narodowego wzięły górę nad polityką na rzecz integracji Europy. Co więcej, okazało się, że „Europejczycy rozwinęli system introwertyczny, skupiony na sobie, który funkcjonuje na marginesach tego, co się dzieje na świecie. Teraz budzą się, odkrywając, że niewiele znaczą w globalnym układzie między

Rosją a Chinami. Choć mądrość narodów mówi: Unia to siła, to w Europie Unia to słabość. To okropne, bo stoi w sprzeczności z całą filozofią projektu zjednoczonej Europy” (*Niech państwo*, s. 14).

Konkludując niniejszą analizę procesów integracji i dezintegracji europejskiej dochodzę do wniosku, że problemem współczesnej Europy jest kryzys wielowymiarowy, który określam mianem megakryzysu w Unii Europejskiej (Fiszer, 2018b s. 54-78). Powoduje on utratę społecznego zaufania dla procesu integracji europejskiej. W efekcie tego, w wielu państwach członkowskich UE narastają tendencje do domagania się powrotu kontroli nad decyzjami politycznymi do rządów państw narodowych, czyli odzyskiwania suwerenności kosztem integracji. Rezultatem tego zjawiska są pojawiające się podziały wewnątrz Unii Europejskiej na niespójne grupy państw i narastająca dezintegracja, którą należy skutecznie zahamować. W przeciwnym razie dojdzie do rozpadu UE i erupcji procesów dezintegracyjnych w Europie, co jeszcze bardziej osłabi jej pozycję i rolę na arenie międzynarodowej. Nie do końca zgadzam się z opinią Krzysztofa Szczerskiego, który pisze, że: „Na problemy integracji odpowiedzią nie jest więcej integracji, ale więcej wolności i solidarności. Czas postawić integrację europejską z głowy na nogi i przywrócić jej pierwotne pryncypia, które zrodziły siłę Europy i Unii” (Szczerski, 2017, s. 235). Uważam bowiem, że receptą na uzdrowienie UE i procesów integracji europejskiej jest jednak więcej integracji, wszechstronnej i wielowektorowej integracji, a zarazem więcej wolności odnośnie wyboru jej kierunków i solidarności, a mniej francusko-niemieckiego dyktatu.

Konkludując powyższą analizę muszę stwierdzić, że dziś trudno odpowiedzieć na pytanie, jaką organizacją UE będzie w przyszłości? Nie wiadomo też czy nadal jej głównym celem będzie integracja Europy. Po wynikach wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019, które wbrew obawom nie wygrali nacjonałiści, populiści i eurosceptycy, Unia Europejska – moim zdaniem - nie rozpadnie się i raczej będzie kontynuowała politykę na rzecz integracji Europy i jej bezpieczeństwa. Nie podzielam jednak optymizmu byłego komisarza UE Janusza Lewandowskiego, który uważa, że po wyborach w maju 2019 roku do Parlamentu Europejskiego w „Unii będzie więcej ciągłości niż zmiany. Nie trzeba wymyślać UE na nowo. Unia pozostanie projektem otwartym na nowe wyzwania. Wyszło z mody definiowanie kształtu docelowego integracji, tzw. „finalite”. Liderzy zjednoczonej Europy będą odpowiadali na skromniejsze pytania: ile jeszcze trzeba politycznej, unijnej nadbudowy, by lepiej funkcjonowała unia walutowa, by lepiej zarządzać migracją i obronić rolę globalnego gracza. Wcześniej integracja europejska pogłębiała się poprzez przełomowe traktaty, takie jak z Maastricht czy lizboński. Teraz będzie szukała rozwiązań bez traktatowych z uwagi na pamięć bolesnych porażek w referendum krajowych. UE będzie mniej zajęta własnymi instytucjami, ich

udoskonaleniem czy psuciem, a bardziej przestrzeganiem reguł i wartości, na których ta wspólnota została zbudowana” (Nizinkiewicz, 2019a, s. A6).

Sądzę, że w praktyce Unia Europejska będzie ewoluowała w kierunku „unii ojczyzn”, będzie bardziej międzyrządową niż wspólnotową, mniej solidarną i będzie w niej więcej napięć i konfliktów, a decyzje będą podejmowane na zasadzie konsensusu, który będzie trudny do osiągnięcia. W procesie decyzyjnym UE, zwłaszcza po brexicie, główną rolę nadal będzie odgrywał niemiecko-francuski tandem, do którego powinna aktywnie włączyć się Polska. W ten sposób w unijnej polityce dużą rolę mógłby odgrywać Trójkąt Weimarski.

Wybory majowe do Parlamentu Europejskiego pokazały, że UE jest ważna i potrzebna Europie, także Polsce. Jest niezbędna dla integracji Europy oraz dla naszego dobrobytu i bezpieczeństwa jej obywateli. Dlatego też przywódcy Unii już dziś powinni myśleć o nowym traktacie dla niej, o reformach nie tylko jej polityk, ale także głębokiej reformie ustrojowej (systemowej). Trzeba zamknąć sprawy, które dzielą, i skupić się na tym, co łączy, co jest ważne dla państw i ich obywateli, dla Europy i świata (Wiśniewski, 2019, s. A 26).

Konkludując, należy podkreślić, że UE – jak pokazują jej dzieje, a zwłaszcza minione piętnaście lat od największego rozszerzenia w 2004 roku - jest niezbędna dla Europy i jej dalszej integracji.

Warto uświadomić sobie, że każda debata nad przyszłością Unii Europejskiej, która dziś boryka się z wieloma problemami, jest jednocześnie debatą nad kierunkiem dalszego rozwoju Polski i jej polityki zagranicznej oraz miejscem na kontynencie europejskim. Dlatego Polska powinna uczynić wszystko co w jej mocy, aby Unia kontynuowała procesy integracji europejskiej i wróciła na drogę jej pogłębiania i poszerzania. Jednocześnie Polska musi prowadzić realistyczną, mądrą politykę międzynarodową, opartą na współpracy ze wszystkimi krajami, a szczególnie z sąsiadami, tak małymi, jak i dużymi. Ogromne znaczenie dla przyszłości naszego kraju, a także dla stabilności całego kontynentu, mają procesy zachodzące w tych krajach, które położone są między wschodnią granicą UE a Rosją. Musimy uczynić wszystko, co w naszej mocy, aby był to obszar stabilności i pomyślności, rządów prawa, wolnorynkowych reform gospodarczych. Od tego zależy geopolityczny i cywilizacyjny kształt naszego regionu, a także szanse dalszej integracji Europy i trwałego pokoju na naszym kontynencie (Nowak-Jeziorański (2005, s. 9-11).

BIBLIOGRAFIA

- Ágh A. (2016), *The Rocky Road of Europeanization in the New Member States: From the Democracy Capture to the Second Try of Democratization*, „Polish Sociological Review” no 1(93).
- Badanie polityki zagranicznej państwa* (2018), Edward Haliżak (red.), Warszawa.
- Barburska O. (2017), *Jaka UE w jakim świecie? Wpływ czynników międzynarodowych na obecny i przyszły stan Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2017, nr 4(84)
- Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE -27 do 2025 roku*, (2017), Komisja Europejska, Bruksela.
- Bielecki T. (2017), *Rzymska wiosna w Unii Europejskiej*. „Gazeta Wyborcza”, 27.03.2017.
- Bielecki J. (2019a), *Polska na ratunek Unii*, „Rzeczpospolita”, 21.05.2019.
- Bielecki J. (2019b), *Tylko szalony Johnson może uratować torysów*, „Rzeczpospolita”, 18.06.2019.
- Bielecki J. (2019c), *Pięć lat na odbudowę zaufania do Brukseli*, „Rzeczpospolita”, 21.05.2019.
- Brexit to wyprawa w nieznane. Rozmowa z Corneliussem Ochmanem* (2017), „Gazeta Wyborcza”, 30.03.2017.
- Cedro M. (2019), *Szczyt wolny od brexitu*, „Dziennik Gazeta Polska”, 9.05.2019.
- Cieślak-Wróblewska A. (2019), *Polski bilans dodatni. 15 lat w Unii Europejskiej*, „Rzeczpospolita”, 30.04-1.05.2019.
- Co Polacy myślą o Unii Europejskiej? Wnioski z debat w roku 2018*, (2019) Komisja Europejska Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa.
- Czaputowicz J. (2018), *Teorie integracji europejskiej*, Warszawa.
- Czaputowicz J. (2007) *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa.
- Czepiel A.P. (2016), *Europa dwóch prędkości uratuje Unię*, Obserwator finansowy. pl, www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/euro, 9 lipca 2016.
- Czyż A. (2018), *Współpraca regionalna państw Grupy Wyszehradzkiej. Doświadczenia i perspektywy*, Katowice.
- Diaz T., Wiener A. (2004), *European Integration Theory*, Oxford.
- Deklaracja Rzymska* (2017), „Gazeta Wyborcza”, 27.03. 2017.
- Finkelstein L.S. (1995), *What is global governance*, „Global Governance” 1995, No. 1.
- Fiszer J.M., Stępniewski T., Świder K. (2019), *Polska – Ukraina – Białoruś – Rosja. Obraz politycznej dynamiki regionu*, Warszawa.
- Fiszer J.M. (2019), *Koncepcje reform Unii Europejskiej i jej stanowisko wobec integracji Europy*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2019, nr 13.
- Fiszer J.M. (2013), *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, Warszawa.
- Fiszer J.M. (2018), *Unia Europejska po brexicie*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Unia Europejska – Chiny w XXI wieku*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.

- Fiszer J.M. (2016), *Efekty transformacji ustrojowej i integracji państw Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 2(53).
- Fiszer J.M. (2017), *Szanse i zagrożenia dla Unii Europejskiej po Brexicie. Implikacje dla Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017, nr 4(59).
- Fiszer J.M. (2018), *Niemcy i Francja w Unii Europejskiej po brexicie*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 2018, nr 26.
- Fiszer J.M. (2017), *Perspektywy Unii Europejskiej po Brexicie i jej rola w nowym ładzie globalnym*, „Biuletyn Analiz i Opinii” 2017, nr 04.
- Fiszer J.M. (2018), *Pozytywne i negatywne aspekty działalności państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1991-2018*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018, nr 4(63).
- Fiszer J.M. (2018b), *Megakryzys w Unii Europejskiej – istota, przesłanki i implikacje dla integracji Europy w drugiej dekadzie XXI wieku*, [w:] T. Kubin, M. Stolarczyk (red.), *Kryzysy w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Uwarunkowania – przebieg – implikacje*, Katowice.
- Friedman G. (2012), *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Kraków 2012.
- Garczewski K. (2017), *Republika Federalna Niemiec i jej rola w Unii Europejskiej po Brexicie*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017, nr 4(59).
- Gniffke A. (2018), *(Wann) Kommt die Finanzkrise wieder?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018, nr 4(63).
- Grosse T.G. (2018), *Pokryzysowa Europa. Dylematy Unii Europejskiej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
- Grosse T.G. (2017), *Changes in EU common market in the aftermath of ther crises*, „Studia Polityczne” 2017, nr 3, tom 46.
- Góralczyk B. (2014), *Kryzys 2008 r. a nowa rola Unii Europejskiej na scenie globalnej*, [w:] *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, Bogdan Góralczyk (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Badanie polityki zagranicznej państwa* (2018), Edward Halizak (red.), Warszawa.
- Jak refren powraca wizja Rosji mocarstwowej, upokarzanej i zdradzonej przez Zachód* (2019), Wywiad Magdaleny Cedro z Jolantą Darczewską, analitykiem Ośrodka Studiów Wschodnich, „Dziennik Gazeta Prawna”, 16.05.2019.
- Juncker J.-C. (2017), *Orędzie o stanie Unii 2017*, Komisja Europejska, Bruksela.
- Kaczyński P.M. (2019), *Polska, ksywa „hamulcowa”*, „Gazeta Wyborcza”, 28-29.12.2019.
- Kammerlings R. (2019), *Naśladowanie Zachodu się wyczerpało*, „Gazeta Wyborcza”, 28.12.2019
- Kolonko M. (2019), *Kampania na ostatniej prostej*, „Rzeczpospolita”, 20.05.2019, s. A3.
- Koziej S. (2017), *Strategia globalna Unii Europejskiej jako koncepcyjny fundament bezpieczeństwa europejskiego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017, nr 4(59).

- Koźmiński A., Noga A., Piotrowska K., Zagórski K. (2019), *Europa między emocjami a racjonalnością*, „Rzeczpospolita”, 20.12.2019.
- Kubin T. (2018), *Czy Unia Europejska już nie wytycza kierunku rozwoju ludzkości? Kryzys idei integracji w Unii Europejskiej*, [w:] *Kryzysy w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Uwarunkowania – przebieg – implikacje*, Tomasz Kubin, Mieczysław Stolarczyk (red.), Katowice.
- Lang K.O. (2019), *W interesie Niemiec jest, żeby Polska była bezpieczniejsza*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 12.06.2019.
- Łomanowski A. (2019), *Wyścigi o względy Putina*, „Rzeczpospolita”, 28.06.2019.
- Łoś-Nowak T. (2011), *Polityka zagraniczna w przestrzeni teoretycznej*, [w:] *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie*, Teresa Łoś-Nowak (red.), Warszawa.
- Mamy nowy układ monachijski. Waszyngton i Londyn muszą się wywiązać z zobowiązań wobec Kijowa* (2019) – mówi Borys Tarasiuk, b. szef ukraińskiego MSZ, „Rzeczpospolita”, 27.06.2019.
- Mudde C., Kaltwasser C.R. (2019), *Populismus. Eine seher kurze Einführung*, Bonn.
- Murray D. (2017), *Przedziwna śmierć Europy. Migracja, tożsamość, islam*, Poznań.
- Niech państwo wtrąca się bardziej* (2019). Z Marcelem Gauchetem rozmawia Marek Beylin, „Gazeta Wyborcza”, 28-29.12.2019.
- Nizinkiewicz J. (2019a), *PiS staje się obiektem pożądania*, „Rzeczpospolita”, 10.05.2019.
- Nizinkiewicz J. (2019b), *Rządy PiS to niezdeklarowany polexit. Unia zawadza Kaczyńskiemu w urzędowaniu Polski po swojemu – twierdzi Janusz Lewandowski z Komisji Europejskiej*, „Rzeczpospolita”, 14.05.2019.
- Nowak-Jeziorański J. (2005), *Rzeczpospolita atlantycka. Czym jest polska racja stanu?*, [w:] *Polska polityka wschodnia*, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław.
- Osiecki G., Żółciak T. (2019), *Szanse na pozytywne zmiany w Unii*. Wywiad z Beatą Szydło, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20.05.2019.
- Pełczyńska-Nałęcz P. (2019), *Praworządność w Unii poza politycznymi podziałami. Sankcje budżetowe i nowy program dla obywateli*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Place and Role of the Visegrád Group Countries in the European Union* (2019), Fiszer J.M., Chojan A., Olszewski P. (red.), Warszawa.
- Podraza A. (2016), *Koncepcje Unii Europejskiej jako aktora na arenie międzynarodowej a rozwój aktywności w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2016, nr 3.
- Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016* (2012), Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony (2014/2249(INI))* (2017).
- Schulz M. (2014), *Skrępowany OLBRYM. Ostatnia szansa dla Europy*, Warszawa.

- Siemionczyk G. (2019a), *Integracja europejska zostanie na starych torach*, „Rzeczpospolita”, 28.05.2019.
- Siemionczyk G. (2019b) *Czas skończyć z unią szantażystów*, Wywiad z prof. Markusem C. Kerberem, „Rzeczpospolita”, 21.05.2019.
- Skrzypek A.. (2016), *Kryzys Unii, idei, polityki?*, „Politeja” 2016.
- Słojewska A. (2019a), *Belgowie też rozczarowani elitami politycznymi*, „Rzeczpospolita”, 16.06.2019.
- Słojowska A. (2019b), *Unijna próba sił*, „Rzeczpospolita”, 17.06.2019.
- Słojewska A. (2019c) *W Sybinie ponad podziałami*, „Rzeczpospolita”, 10.05.2019.
- Stiglitz J. (2016), *Lekcja angielskiego*, „Obserwator finansowy.pl”, www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/lekcja, 18.07.2016.
- „Rzeczpospolita”, 30.05.2019.
- Stodolak S. (2017), *Europejska gospodarka dusi się w politycznym pacie*. „Obserwator finansowy. pl”, 25.04.2017, s. 6, www.obserwatorfinansowy.pl.
- Szczerski K. (2017), *Utopia Europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Kraków.
- Świder K. (2017), *Geopolityka jako „światopogląd władzy w Rosji”*, „Studia Polityczne” 2017, nr 1.
- Teorie i metody w studiach europejskich* (2013), Anna Skolimowska (red.), Warszawa.
- Wierchowska A. (2016), *Wpływ modernizacji i kryzysu na dynamikę zmiany w Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Wiśniewski R. (2019), *Europa szanująca tożsamość narodów*, „Rzeczpospolita”, 12.04.2019.
- Wojtaszczyk K.A., Nadolska J. (2015), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężania*, Warszawa.
- Zielonka J. (2014) *Koniec Unii Europejskiej?*, Warszawa.

Polityka wschodnia Unii Europejskiej

Wstęp

Przedmiotem artykułu jest polityka Unii Europejskiej względem wschodniego i południowo-wschodniego sąsiedztwa. Badacze UE koncentrują się na wielu aspektach funkcjonowania tej organizacji międzynarodowej. Większość prac dotyczy jednak wymiaru wewnętrznego integracji europejskiej. Działania Unii wobec państw trzecich są znacznie rzadziej przedmiotem badań naukowych. Deficyt opracowań widoczny jest zwłaszcza w przypadku polityki wschodniej UE. Sytuacja taka ma miejsce pomimo faktu, iż wskazane działania są bardzo istotne dla funkcjonowania Unii, gdyż to właśnie ze wschodnimi sąsiadami Unia Europejska graniczy bezpośrednio. Pozostałe granice mają w większości charakter morski. W związku z tym relacje z państwami tworzącymi wschodnie sąsiedztwo są jednymi z najistotniejszych gdyż bezpośrednio wpływają na sytuację w Unii. Także sytuacja polityczna, gospodarcza czy społeczna we wskazanych państwach ma duże znaczenie zwłaszcza dla szeroko pojętego bezpieczeństwa, głównie energetycznego, gdyż z tego kierunku płynie większość dostaw gazu ziemnego i znaczna ropy naftowej ale też militarnego. Jak więc można zauważyć relacje ze wschodnimi sąsiadami (przez co rozumiane są też państwa południowo-wschodniego sąsiedztwa) z obiektywnych względów powinny być dla UE priorytetowe. Niewielkie zainteresowanie badaniami wskazaną problematyką może być jednak wynikiem niskiej efektywności polityki wschodniej Unii.

W artykule postawione zostały następujące pytania badawcze: dlaczego polityka wschodnia UE nie przynosi spodziewanych rezultatów?; Jakie zmiany mogą spowodować, iż wskazane działania będą bardziej owocne?; Czy w perspektywie średniookresowej polityka UE względem wschodnich sąsiadów ma szansę osiągnąć optymalne rezultaty, biorąc pod uwagę potencjał obu stron?

Postawiona w opracowaniu hipoteza badawcza pomoże odpowiedzieć na powyższe pytania. Zgodnie z jej treścią: polityka wschodnia Unii Europej-

skiej nie osiąga zakładanych celów gdyż UE do czasu rozszerzenia z 2004 r. koncentrowała się głównie (z wyjątkiem Rosji) na współpracy z państwami, które wówczas stały się jej członkami. Od tego momentu zainteresowanie podmiotami należącymi obecnie do Partnerstwa Wschodniego zaczęło wznosić (Rosja pozostała jednak głównym punktem odniesienia w relacjach ze Wschodem) ale wciąż jest niewielkie biorąc pod uwagę potencjalne możliwości. Wynika to z faktu postrzegania omawianych państw (z wyjątkiem Rosji) jako mało znaczących dla wskazanej organizacji międzynarodowej, niezrozumienia odmiennych realiów mających wpływ na działania ich władz oraz podporządkowywania wszelkich działań zasadzie „Russia first” zgodnie z którą podejmowane inicjatywy są rozpatrywane przez pryzmat relacji z FR. Istnieje jednak szansa zmiany wskazanej sytuacji biorąc pod uwagę działania Rosji, zwłaszcza na Ukrainie oraz coraz większe znaczenie państw wschodniej części Unii, rozumiejących wagę relacji z państwami wschodniego sąsiedztwa, co zwiększa możliwość ich oddziaływania na politykę zewnętrzną tej organizacji międzynarodowej.

Ze względu na ograniczenia ilościowe, biorąc pod uwagę formę artykułu oraz merytoryczne, zastosowany został ogranicznik czasowy – rozpatrywany będzie okres od momentu rozpadu Związku Radzieckiego, gdyż wówczas powstały podmioty będące adresatami obecnej polityki wschodniej UE. Kończącą cezurą będą czasy obecne (2021 r.). Badania, ze względu na zastosowanie ogranicznika terytorialnego, skoncentrowane zostały na działaniach Unii względem Federacji Rosyjskiej oraz państw Partnerstwa Wschodniego: Białorusi, Ukrainy, Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji i Mołdawii. Wynika to z faktu, iż to te państwa są obecnie postrzegane przez UE jako jej bezpośrednie sąsiedztwo na wschodzie i południowym wschodzie. Zastosowanie ogranicznika przedmiotowego jest wynikiem analizy działań politycznych i gospodarczych w ramach polityki wschodniej Unii, gdyż zdaniem autora są one najistotniejszym elementem wzajemnych relacji.

Definiując przedmiot niniejszego artykułu, należy wskazać, iż polityka wschodnia UE to wszelkie plany i strategie Unii odnośnie relacji z państwami graniczącymi z tą organizacją międzynarodową na wschodzie i południowym wschodzie. Obejmują one założenia odnośnie wzajemnych relacji, cele oraz sposoby ich osiągnięcia w tym programy unijne i inne inicjatywy i środki finansowe przeznaczone na ich realizację. Od początku lat 90 do roku 2021 r. polityka wschodnia ewaluowała na wielu płaszczyznach. Po pierwsze zmieniał się jej adresat. Do momentu wschodniego rozszerzenia były nim przede wszystkim państwa Europy Środkowo Wschodniej należące do byłego bloku wschodniego, które stały się jej członkami w roku 2004 i 2007 roku. Od tego momentu jedynymi adresatami są obecni wschodni (Rosja, Białoruś, Ukraina) i południowo wschodni (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja,

Mołdawia) sąsiedzi UE. Zmianie ulegało też podejście do relacji z omawianymi państwami. Momentem przełomowym było wspomniane wschodnie rozszerzenie Unii. Do tego czasu państwa należące obecnie do Partnerstwa Wschodniego były traktowane jako mało znaczące, odległe podmioty rozpatrywane przez pryzmat relacji z głównym wschodnim partnerem – Federacją Rosyjską. Po rozszerzeniu, o którym była mowa wcześniej, sytuacja zmieniła się. Omawiane podmioty stały się sąsiadami Unii. Fakt ten sam w sobie skutkował zmianą postrzegania Ukrainy, Białorusi, państw Kaukazu Południowego oraz Mołdawii.

Założenia polityki wschodniej UE

Umowy o partnerstwie i współpracy pierwszą inicjatywą w ramach polityki wschodniej UE

Po rozpadzie ZSRR Unia Europejska prowadziła politykę wschodnią wobec Rosji i państw należących obecnie do Partnerstwa Wschodniego głównie poprzez umowy o partnerstwie i współpracy zawierane przez UE indywidualnie z każdym ze wskazanych podmiotów. W sposób uprzywilejowany traktowana była FR jako partner strategiczny na Wschodzie.

W pierwszych latach po upadku ZSRR Unia koncentrowała się głównie na wypracowaniu podstawy prawnej, współpracy z byłymi republikami radzieckimi, zwłaszcza leżącymi geograficznie najbliżej UE. Okres ten służył do przygotowania umów o partnerstwie i współpracy pomiędzy Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, a danym państwem powstałym po upadku ZSRR. PCA z Rosją zostało podpisane w 1994 r., a weszło w życie w roku 1997. W tym samym czasie umowę o partnerstwie i współpracy podpisała Ukraina i Mołdawia – weszły w życie w 1998 r. Podpisanie PCA z Białorusią nastąpiło w 1995 r. Umowa ze względu na łamanie procedur demokratycznych i praw człowieka nie weszła w życie. Państwa Kaukazu Południowego natomiast podpisały umowy o partnerstwie i współpracy w 1996 r. – zaczęły obowiązywać od 1999 r. Moment ten uważa się za oficjalne nawiązanie relacji dyplomatycznych pomiędzy UE a danym państwem.

Powyższe umowy były przygotowywane odrębnie dla każdego państwa. Pomimo różnic, w najważniejszych kwestiach są zbieżne.

Umowy, co roku, ulegają automatycznemu przedłużeniu, jeśli strona nie zakomunikuje chęci jej zakończenia, zachowując odpowiednie procedury.¹

Zgodnie z zawartymi w PCA zapisami, ustanawiają one partnerstwo pomiędzy stronami je zawierającymi, którego celem ma być utworzenie stosownych ram dla wzajemnego dialogu politycznego, który ma umożliwić rozwój

¹ Nie dotyczy to Gruzji, Ukrainy i Mołdawii dla których taką rolę pełni umowa o stowarzyszeniu z UE

stosunków politycznych. Ponadto celem jest też wspieranie dążeń powyższych podmiotów do umacniania ich demokracji. Umowy zobowiązują strony do poszanowania zasad demokracji i praw człowieka. Strony deklarują też rozwój współpracy zgodnie z: zasadami zawartymi w Akcie końcowym z Helsinek, z prawem międzynarodowym, oraz w duchu stosunków dobrosąsiedzkich². Umowy obligują Unię Europejską i państwa z którymi zostały zawarte do regularnego dialogu politycznego, który ma być stale rozwijany. Jego celem ma być wzajemne zbliżenie. Ma on wspierać zmiany polityczne w tych państwach oraz implikować nowe formy współpracy. Osiągnięta dzięki PCA zbieżność gospodarcza ma spowodować wzmożenie stosunków politycznych. Efektem tego ma być zwiększona zbieżność stanowisk w kwestiach międzynarodowych, istotnych zarówno dla UE jak i drugiej strony, co miało skutkować polepszeniem bezpieczeństwa i stabilności w regionie i dalszym rozwojem państwa zawierającego PCA z UE. Zgodnie z zapisami umowy strony będą też dążyć do wzmocnienia stabilności i bezpieczeństwa w Europie. We wspomnianych wcześniej sprawach będą mogły być przeprowadzane konsultacje. Dialog może być toczony zarówno na poziomie regionalnym - rozwiązując tego rodzaju konflikty i napięcia, jak i na szczeblu ministrów – na forum Rady Współpracy. Umowy obligują strony do odbywania regularnych posiedzeń, których uczestnikami będą wysocy urzędnicy. Unia i dane państwo zawierające PCA ze wskazaną organizacją międzynarodową będą w pełni wykorzystywać kanały dyplomatyczne do osiągnięcia celów Umowy. Strony mają też wykorzystywać pozostałe środki w celu polepszenia dialogu politycznego (art. 7). Parlamentarny Komitet Współpracy będzie miejscem dialogu politycznego na szczeblu parlamentarnym. W kwestiach związanych ze wzmacnianiem demokracji UE i druga strona umowy mają współpracować poprzez programy pomocy technicznej jak np. pomoc w tworzeniu odpowiednich przepisów prawnych oraz regulacji jak też ich wykonywania. Pomoc może też dotyczyć spraw związanych z funkcjonowaniem sądownictwa i rolą państwa w systemie wymiaru sprawiedliwości oraz działaniem systemu wyborczego. Przewiduje się też kontakty i wymianę pomiędzy organami krajowymi, regionalnymi oraz sądowniczymi, a także pomiędzy parlamentarzystami i organizacjami pozarządowymi. Odnośnie postanowień instytucjonalnych – powołana zostaje Rada Współpracy. Jej zadaniem będzie nadzór nad realizacją Umowy. W jej skład wchodzi członkowie Rady UE oraz Komisji Europejskiej, a także członkowie rządu państwa, które zawarło PCA z UE.. Kolejnym podmiotem jest Komitet Współpracy, składający się z przedstawicieli członków Rady Unii Europejskiej i człon-

² P. Stawarz, *Polityka Unii Europejskiej wobec państw Kaukazu Południowego*, Warszawa 2017 (dysertacja doktorska, s. 160).

ków Komisji Europejskiej oraz przedstawicieli rządu państwa zawierającego PCA z UE. Przewodnictwo we wspomnianym podmiocie należy raz do Unii a raz do wskazanego podmiotu. Zadania Komitetu Współpracy związane są z przygotowaniem obrad Rady Współpracy. Określa też sposób jej funkcjonowania. Może powołać inny komitet lub organ wspomagający jej działanie³. Instytucją umożliwiającą spotykanie się parlamentarzystów z państwa – strony umowy oraz Parlamentu Europejskiego jest Parlamentarny Komitet Współpracy. Może on wnioskować do Rady Współpracy o dostarczenie informacji dotyczących realizacji PCA, a wspomniana instytucja jest zobowiązana je dostarczyć. Informuje też wskazany podmiot o własnych zaleceniach. Kompetencją Parlamentarnego Komitetu Współpracy jest też możliwość kierowanie zaleceń do Rady Współpracy. Strony mają pełne prawo do realizacji działań wynikających ze zobowiązań jakie na siebie przyjęły, a które wiążą się z utrzymaniem pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego⁴. Zgodnie z postanowieniami umów działania państw które zawarły PCA z UE nie mogą prowadzić do dyskryminacji pomiędzy państwami członkowskimi Unii, ich obywatelami, czy też podmiotami gospodarczymi. Strony umowy zobowiązują się, na wniosek jednej z nich, do konsultacji w trybie pilnym, odpowiednimi kanałami, jeśli konieczne będzie rozstrzygnięcie jakiegokolwiek kwestii związanej z interpretacją lub wykonaniem Umowy i pozostałych spraw ważnych dla wzajemnych stosunków. Umowa nie może być podstawą do lepszego traktowania Rosji, Ukrainy, Białorusi, Mołdawii, Armenii, Azerbejdżanu czy Gruzji, w stosunku do jakiegokolwiek państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Umowy o partnerstwie i współpracy zawarte zostały na 10 lat. Po upływie tego okresu ulegają automatycznemu przedłużeniu co rok, jeśli strona nie wypowie jej za pośrednictwem pisemnej notyfikacji wysłanej do drugiej strony na 6 miesięcy przed datą przedłużenia.

Biorąc pod uwagę charakter prawny wspomnianej podstawy - jest ona utworzona przez prawo traktatowe, oraz umowy międzynarodowe - obie te formy należą do tzw. prawa twardego, można stwierdzić, że pod tym względem podstawa prawna nie budzi wątpliwości, co do skuteczności zawartych w niej zapisów. Powyższe spostrzeżenia każą stwierdzić, iż charakter prawny, podstawy prawnej omawianej inicjatywy pozytywnie wpływa na politykę Unii Europejskiej względem państw wschodniego i południowo-wschodniego sąsiedztwa. Przechodząc do warstwy merytorycznej i jej charakteru prawnego, należy wskazać, na chyba najistotniejszą kwestię, związaną z PCA i mającą znaczenie także dla pozostałych inicjatyw, do czasu podpisania przez wspomniane państwa porozumień stowarzyszeniowych. Chodzi o fakt, iż Umowy

³ *Ibidem*, s. 161.

⁴ *Ibidem*, s. 162.

tworzą warstwę instytucjonalną współpracy Unii z Rosją, Ukrainą, Białorusią, Mołdawią, Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją. Powołane struktury mają jednak głównie charakter platform spotkań przedstawicieli UE i danego państwa, w tym przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i danego parlamentu narodowego. Mają one głównie służyć konsultacjom i omawianiu realizacji założeń zawartych w PCA. Nie posiadają jednak twardych elementów, mogących skutecznie wpływać na prowadzenie konkretnych inicjatyw – ich postanowienia nie są wiążące. W umowach nie przewidziano też komponentów, które po ustaleniu ich treści, np. wspólnie z danym państwem, wskazywałyby konkretne działania, w ściśle określonym celu⁵, obligując państwo-stronę umowy do przeprowadzenia ściśle określonych inicjatyw. Biorąc powyższe pod uwagę, oraz nieostre zapisy dotyczące celów Partnerstwa, okazuje się, że wskazana inicjatywa, pomimo twardej (z punktu widzenia charakteru prawnego, instrumentów ją tworzących) podstawy prawnej nie tworzy skutecznego środka realizacji polityki wschodniej Unii.

Charakter prawny podstawy prawnej współpracy gospodarczej, zawartej w umowach o partnerstwie i współpracy, odnośnie charakteru prawnego, jest w dużej mierze taki sam jak w przypadku omówionej wcześniej, podstawy prawnej dotyczącej współpracy politycznej, opartej na tej samej inicjatywie. Fakt ten powoduje, iż szeroki wachlarz proponowanej współpracy, może w praktyce w wielu przypadkach, zakończyć się na deklaracjach zawartych w omawianych PCA. Trzeba jednak zaznaczyć, że pomimo wskazanych mankamentów, omawiana podstawa prawna i tak tworzy lepsze narzędzie prowadzenia działań UE względem omawianych państw, niż zapisy umów o partnerstwie i współpracy, dotyczące współpracy politycznej. Wynika to z faktu, iż jej struktura jest bardziej zróżnicowana. Obok wspomnianych wcześniej, miękkich elementów, zawiera postanowienia wprowadzające m.in. klauzulę najwyższego uprzywilejowania odnośnie np. należności celnych, czy opłat stosowanych podczas wywozu i przywozu i w innych kwestiach. Umowa wprowadza też zasadę swobodnego tranzytu, oraz zakaz stosowania przez strony ograniczeń ilościowych. Warto przypomnieć, że np. spółki zależne jednej strony, powołane i działające na terytorium drugiej, mają takie same prawa jak tamtejsze podmioty gospodarcze. Umowy przewidują też możliwość ustanowienia porozumień pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, a państwami objętymi polityką wschodnią, dotyczących wspierania i ochrony inwestycji, jak również podwójnego opodatkowania. W PCA wskazane są też niektóre akty prawa międzynarodowego, jako te, których zapisy powinny być implementowane, przez omawiane państwa. Jak widać

⁵ Tego rodzaju rozwiązanie jest już obecne w kolejnym projekcie UE – Europejskiej Polityce Sąsiedztwa.

wspomniane kwestie, w przeciwieństwie do poprzednich, wprowadzają konkretne zmiany, w obustronnych relacjach, w zakresie współpracy gospodarczej. Dotyczą one głównie kwestii przepływu towarów, oraz prowadzenia działalności gospodarczej, w relacjach pomiędzy stronami. Wydaje się, że taki stan rzeczy wynika z podejścia UE, z okresu tworzenia PCA, do relacji gospodarczych z państwami stanowiącymi obecnie wschodnie i południowo-wschodnie sąsiedztwo. Jak widać, chodziło głównie o umożliwienie własnym przedsiębiorstwom, nieskrępowanej działalności gospodarczej, na terytorium wskazanych podmiotów. Oczywiście takie same udogodnienia przyznane zostały drugiej stronie ale Unia, biorąc pod uwagę wielkość i stan gospodarek państw omawianego regionu, nie musiała się obawiać przedsiębiorców, z tamtego obszaru. Niestety wiele innych, jak się okazuje bardzo istotnych kwestii, jak na przykład dotyczące energetyki, zostało ujęte w sposób deklaracyjny. Jednak nawet wspomniane wcześniej, wydawałoby się, twarde uregulowania, tracą wiele ze swojej właściwości, gdy weźmiemy pod uwagę sferę instytucjonalną. Jak już było wskazane, przy okazji omawiania podstawy prawnej współpracy politycznej, zawartej w PCA, powołane na jego mocy instytucje, nie mogą wydawać wiążących decyzji. Występuje więc deficyt skutecznego środka egzekwowania, zawartych w umowach o partnerstwie i współpracy, zapisów⁶.

Europejska Polityka Sąsiedztwa

Kolejna inicjatywa UE w ramach polityki wschodniej tej organizacji międzynarodowej to Europejska Polityka Sąsiedzka. Jednym z głównych determinantów wskazanego projektu było wschodnie rozszerzenie Unii i chęć zapobieżenia nowym podziałom, tym razem na linii – nowe państwa członkowskie, a podmioty graniczące z nimi, które miały pozostać poza Unią Europejską. Została zapoczątkowana przyjętym 12.V.2004 r. przez Komisję Europejską Komunikatem pt. *Strategia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*⁷. Początkowa inicjatywa Danii i Wielkiej Brytanii pt. *New Neighbours Initiative* dotyczyła jedynie Białorusi, Ukrainy i Mołdawii. W wyniku sprzeciwu Francji i Hiszpanii, obawiających się marginalizacji współpracy z państwami tworzącymi południowe sąsiedztwo Unii, w komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami*, wymienione były oprócz wskazanych wcześniej państw, także Algieria, Autonomia Palestyńska, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Syria i Tunezja.

⁶ P. Stawarz, *Polityka Unii Europejskiej... op. cit.*, s. 239

⁷ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013, s. 28.

W 2004 r. do tego grona dołączyła Armenia, Azerbejdżan i Gruzja – jako sąsiedzi ubiegającej się o członkostwo w UE Turcji⁸. Wskazana inicjatywa nie dotyczyła Rosji, która nie godziła się na podobne traktowanie jak inne państwa powstałe po rozpadzie ZSRR. Podstawa prawna EPS, jak wynika z powyższych faktów opiera się na tzw. miękkim prawie, do jakiego w odróżnieniu od umów międzynarodowych należą komunikaty Komisji. Świadczy to m.in. o małej wadze jaką UE przywiązywała wówczas do polityki wschodniej. Była ona z czasem rozbudowywana poprzez kolejne komunikaty: *W sprawie wzmocnienia EPS* z 4 XII 2006 r., *Silna EPS* przyjęty 5 XII 2007 r. oraz *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie* z 25 V 2011 r. Zgodnie z EPS, podstawą relacji UE z sąsiednimi państwami miało być wzajemne przestrzeganie wspólnych wartości, sprawność administracji, wspieranie zasad dobrosąsiedzkich. Zadaniem EPS było zapoczątkowanie długookresowych i pozytywnych przemian politycznych opartych na wzajemnym przestrzeganiu takich wartości jak: demokracja, państwo prawa, przestrzeganie praw człowieka, wspieranie zasad dobrosąsiedzkich, stabilizacji i bezpieczeństwa oraz sprawności administracji. W długookresowej perspektywie miała doprowadzić do wzrostu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu. Jednakże wyłączna odpowiedzialność za polepszenie sprawowania rządów w państwach objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa miała spoczywać na państwach partnerskich UE. Unia ma jedynie zachęcać je do podejmowania stosownych reform i wspierać w osiągnięciu zaplanowanych celów. Za główną niedoskonałość w zakresie współpracy politycznej Komisja uznała słabość instytucji państwowych, oraz korupcję w państwach objętych EPS. Według wspomnianej instytucji współpraca polityczna miała się lepiej rozwijać jeśli polepszone zostaną warunki sprzyjające kontaktom międzyludzkim, oraz ułatwiające krótkoterminowe legalne podróże. Ponadto Unia Europejska powinna aktywniej włączać się w rozwiązywanie zamrożonych konfliktów i przyczyniać się do zwiększenia możliwości pozyskiwania środków. W komunikacie Komisji wskazano na mocne i słabe strony EPS. Wśród tych pierwszych wymienione zostały: jednolite i przejrzyste ramy współpracy z państwami objętymi EPS i szerokie spektrum problematyki będącej przedmiotem wzajemnych relacji; wspólne opracowanie planów działania; konkretne obszary współpracy wymienione w PD, oraz ukierunkowane wsparcie finansowe, co spowodowało lepsze wykorzystanie funduszy. Do słabych stron EPS zaliczone zostały, odnośnie współpracy politycznej: mobilność wraz z zarządzaniem migracjami oraz współdziałanie w zakresie

⁸ T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, Warszawa 2010, s. 22-23.

rozwiązywania konfliktów regionalnych. Jako antidotum proponowano wprowadzenie uproszczeń w procedurze wizowej; eliminację przeszkód uniemożliwiających legalne podróże; doprowadzenie do sprawnego zarządzania mobilnością i migracją – bardzo istotna jest w tym wypadku problematyka związana z readmisją, zwalczaniem nielegalnej imigracji oraz skutecznym i efektywnym zarządzaniem granicami; wymianę młodzieży oraz naukowców; kontakty między społeczeństwami obywatelskimi oraz pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi; większe zaangażowanie Unii w rozwiązywanie konfliktów także poprzez uczestnictwo w misjach cywilnych i wojskowych; rozszerzenie współpracy parlamentarnej; większą obecność na szczeblu dyplomatycznym w państwach EPS; działania na rzecz zwiększenia wzajemnej współpracy państw regionu Morza Czarnego oraz ich współpracy z sąsiadami – państwami Azji Środkowej i Zatoki Perskiej zwłaszcza w dziedzinie nielegalnej imigracji; stworzenie Instrumentu Wspierania Systemu Rządów⁹.

Działania w ramach EPS mają charakter partnerstwa dotyczącego reform. W ramach tej inicjatywy państwa, które podejmują większe wysiłki w tym celu, otrzymują od UE więcej – większa współpraca polityczna i zwiększone środki finansowe. Jako podstawowe cechy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wskazane zostały: odmienne w stosunku do państw sąsiedzkich – pomimo jednolitych ram EPS, dopasowanie polityki do każdego państwa indywidualnie, co pozwala na lepszą efektywność i uwzględnienie indywidualnych potrzeb; współodpowiedzialność; wspieranie procesów regionalnych – pomimo bilateralnego charakteru EPS.

W kwestii zasad demokracji oraz rządów prawa, Komisja zaproponowała powołanie dwóch nowych instrumentów: Europejskiego Funduszu na Rzecz Demokracji i Instrumentu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Jako bardzo istotną kwestię wskazała: wspieranie wolnych i uczciwych wyborów; wolność zgromadzeń; wolność słowa; wolne media i prasę; pluralizm partyjny; niezależne sądownictwo i prawo do uczciwego procesu sądowego; walka z korupcją; reformy w sektorze bezpieczeństwa i ustanowienie cywilnej kontroli nad wojskiem; ustanowienie partnerstwa ze społeczeństwami. Zdaniem Komisji zwiększeniu powinna ulec współpraca stricte polityczna oraz w dziedzinie bezpieczeństwa. W tym celu Unia Europejska powinna bardziej zaangażować się w rozwiązywanie długotrwałych konfliktów jak np. w rejonie Górskiego Karabachu oraz wykorzystywać instrumenty Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a także wspólnie działać na forach międzynarodowych odnośnie zwalczania terroryzmu międzynarodowego. Podjęte miały być też działania mające na celu wprowadzenie

⁹ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne...*, *op. cit.*, s. 32-34.

ułatwień wizowych. Ponadto zwiększeniu miało ulec finansowanie z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) (do 1,242 mln euro do 2013 r.). Dostępne miały też stać się pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju¹⁰.

Uregulowania dotyczące spraw gospodarczych dają większe możliwości prowadzenia polityki UE względem państw Kaukazu Południowego, niż w przypadku sfery politycznej (chodzi oczywiście o regulacje zawarte w podstawie prawnej EPS). Widoczny jest też pewien progres w stosunku do zapisów prawnych dotyczących kwestii gospodarczych zawartych w PCA. Warto zwrócić uwagę na takie elementy, jak: planowane zawarcie porozumień ustanawiających pogłębioną i kompleksową strefę wolnego handlu, oraz wielostronnych umów w dziedzinie energetyki, jak też układów w sprawie oceny zgodności, oraz uznawania produktów przemysłowych. Ważną kwestią było też przewidywane podpisanie umów sąsiedzkich. Po urzeczywistnieniu się wskazanych planów, kwestie, które obejmują, zostałyby przeniesione ze sfery deklaracji, do dziedziny obowiązujących norm prawnych. Warto też zauważyć, że w przeciwieństwie do umów o partnerstwie i współpracy, obejmują one nie tylko sprawy dotyczące, ogólnie, ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej podmiotów jednej strony, która dotyczy drugiej strony, ale co bardzo istotne, także problematyki związanej z energetyką. Ułatwieniem w prowadzeniu działań względem omawianych państw jest też zasada „więcej za większe zaangażowanie”. Można powiedzieć, że stwarza ona stosunkowo silny środek nacisku na państwa Kaukazu Południowego, w celu zmotywowania ich do przeprowadzania reform gospodarczych, zgodnych z oczekiwaniami Unii. Istotnym elementem jest też fakt, iż państwa sąsiedzkie uczestniczą w ustalaniu konkretnych priorytetów i działań, na dany okres – oczywiście w oparciu o główne założenia inicjatywy. Daje to większe szanse ich realizacji. Wydaje się też, że jeden z głównych celów działań UE w kwestiach gospodarczych, na podstawie EPS, czyli wzrost gospodarczy w rozpatrywanych państwach, powinien ułatwiać jej politykę w omawianym względzie. Drugi z głównych celów, integracja z UE w kwestiach gospodarczych, ma już bardziej ambiwalentne znaczenie. Może dawać szanse rodzimym przedsiębiorstwom ze wspomnianych państw, ale biorąc pod uwagę różnicę w rozwoju gospodarczym stron, niesie też dla nich wiele zagrożeń. Trzeci cel, czyli budowa gospodarki wolnorynkowej, może budzić najwięcej zastrzeżeń ze strony państw Kaukazu Południowego. Niestety poza wskazanymi powyżej, wcześniej uregulowaniami, wiele innych bardzo istotnych kwestii, dotyczących współpracy gospodarczej, zostało pozostawionych w sferze deklaracji. Na jedne i drugie, negatywnie oddziałuje sfera

¹⁰ *Ibidem*, s. 38–40.

instytucjonalna, oparta na strukturach utworzonych na mocy PCA, o charakterze której była już mowa, we fragmentach dotyczących tej inicjatywy¹¹.

Partnerstwo Wschodnie

Ostatnim projektem UE, służącym realizacji polityki wschodniej jest polsko-szwedzka inicjatywa - Partnerstwo Wschodnie. Projekt ten, przedstawiony w dniach 26-27 maja 2008 r. podczas obrad Rady Unii Europejskiej¹² nie obejmuje jednak Federacji Rosyjskiej. Miał on być przeciwwagą do innego projektu - Partnerstwo dla Śródziemnomorza, którego adresatem były państwa południowego sąsiedztwa. Do jego poparcia przyczyniła się też sytuacja związana z wojną rosyjsko-gruzińską z 2008 r. i kryzys gazowy pomiędzy Rosją a Ukrainą mający miejsce w 2009 r. Inauguracja PW, którego zasady funkcjonowania zawarła Komisja w komunikacie *Partnerstwo Wschodnie*¹³, nastąpiła na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Pradze w dniu 7 maja 2009 r. Inicjatywa ta w dużym stopniu różni się od poprzednich. Po pierwsze jest adresowana do wąskiej grupy podmiotów, tworzących tzw. wschodnie sąsiedztwo UE. W związku z tym jej założenia są lepiej dostosowane do adresatów. Przechodząc w ten sposób do warstwy merytorycznej, należy wskazać, iż w dużo większym stopniu bierze pod uwagę główne cele państw, do których jest kierowana. Jest to przede wszystkim, potrzeba zapewnienia ich bezpieczeństwa. Wyznaczone punkty, do których miały dążyć, były dużo bardziej konkretne niż w przypadku np. PCA czy dotychczasowych uregulowań EPS. Cele często związane były z realizacją dość szczegółowo zakreślonych wymogów, wskazanych w aktach prawa międzynarodowego, wymienianych w omawianym projekcie. Część z wyzwań określana była nie w formie luźnej deklaracji podążania w ogólnie nakreślonym kierunku, ale zobowiązania do realizacji bardziej skonkretyzowanych założeń. Według Komisji PW powinno doprowadzić do maksymalnego zacieśnienia relacji pomiędzy UE a wschodnimi i południowo-wschodnimi sąsiadami, biorąc pod uwagę rzeczywistość polityczną, oraz postępy w przeprowadzaniu reform. Jako jeden z głównych celów wspomniana instytucja wskazała pogłębienie współpracy politycznej. Aby go osiągnąć, dotychczasowe umowy o partnerstwie i współpracy miały być zastąpione umowami stowarzyszeniowymi (układy o stowarzyszeniu). Podjęte miały być działania mające na celu inicjowanie i intensyfikację współpracy regionalnej i transgranicznej. Aktywność w ramach PW miała doprowadzić do rozwoju relacji opartych na przestrzeganiu

¹¹ P. Stawarz, *Polityka Unii Europejskiej... op. cit.*, s. 243.

¹² M. Mizerska-Wrotkowska, *Geneza i instytucjonalizacja Partnerstwa Wschodniego, [w:] Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, A. Szeptycki (red.), Warszawa 2011 s. 52.

¹³ M. Mizerska-Wrotkowska, *Geneza i instytucjonalizacja... op. cit.*, s. 47.

prawa międzynarodowego. Celem też była współpraca w kwestiach bezpieczeństwa, stabilności i wspieranie kontaktów międzyludzkich. Z założeń Komisji można wyciągnąć wniosek, że Partnerstwo Wschodnie ma stanowić nowe ramy dla współpracy politycznej Unii Europejskiej z państwami wschodniego i południowo-wschodniego sąsiedztwa (poza Rosją), oraz stać się przestrzenią wymiany informacji i doświadczeń dotyczących postępów państw objętych Partnerstwem Wschodnim w kwestii przemian, reform oraz modernizacji – ma być też instrumentem służącym wsparciu tych działań przez UE. Kolejnym celem jest umożliwienie wypracowania wspólnych stanowisk i wspólnych działań. Głównym celem umów stowarzyszeniowych, które mają być podstawą współpracy politycznej UE z państwami PW, ma być doprowadzenie do konwergencji norm prawa i standardów, z obowiązującymi w Unii. Celem będzie też intensyfikacja współdziałania w ramach WPZiB oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Bardzo istotnym zagadnieniem miała być mobilność i bezpieczeństwo. W celu lepszej realizacji współpracy planowane było podpisanie układów o mobilności i partnerstwie, dzięki którym głównie zwalczana miała być nielegalna imigracja. Mają także na celu standaryzację systemu azyłowego zgodnie z normami unijnymi, doprowadzenie do utworzenia zintegrowanego systemu zarządzania granicami, podniesienie efektywności policji i pozostałych służb w walce z korupcją oraz przestępczością zorganizowaną oraz doprowadzenie do wprowadzenia ułatwień wizowych, polepszenie jakości służby konsularnej, a nawet zniesienie obowiązku wizowego. Wspierany miał być rozwój społeczny. Zaproponowane zostało zawarcie protokołów ustaleń w kwestii polityki regionalnej. Za pośrednictwem pilotażowych programów UE miała wspierać rozwój regionalny, a zwłaszcza infrastrukturę oraz kapitał ludzki¹⁴. KE zachęcała do działań w kierunku współpracy wykorzystując istniejące już programy ponadnarodowe, oraz do współpracy transgranicznej. Projekt Partnerstwa Wschodniego zakłada równoległe funkcjonowanie dwojakich relacji¹⁵. Bilateralne, pomiędzy Unią Europejską a państwami PW, mają na celu wzmocnienie więzi pomiędzy wskazanymi stronami co miałyby doprowadzić do zwiększenia stabilności i dobrobytu w państwach objętych Partnerstwem Wschodnim – m.in. do tego celu miała doprowadzić zamiana PCA na układy stowarzyszeniowe. Celem współpracy wielostronnej miało być natomiast utworzenie przestrzeni pomagającej w radzeniu sobie państw wschodniego i południowowschodniego sąsiedztwa (wyłączając Rosję nie będącą państwem PW), ze wspólnymi problemami. Miała też wspierać cele współpracy bilateralnej. KE wskazała cztery platformy w ramach tej for-

¹⁴ *Ibidem*, s. 245.

¹⁵ T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 40.

muły współpracy. Odnośnie relacji politycznych warto wskazać platformę dotyczącą demokracji, dobrego zarządzania i stabilności; dostosowania do polityki Unii. Odnośnie postanowień instytucjonalnych, przewidziane są co dwa lata spotkania głów państw i szefów rządów. Regularnie mają też spotykać się ministrowie spraw zagranicznych. Ich zadaniem jest kontrola nad dotychczasowymi postępami w pięciu głównych obszarach współpracy. Do ich kompetencji należy też przedstawianie wytycznych odnośnie dalszej polityki. Wsparciem dla pracy w zakresie pięciu sektorów gospodarczych miały być organizowane konferencje ministerialne. W obrębie czterech platform tematycznych, z których kwestii współpracy politycznej dotyczyły te, odnoszące się do – demokracji, dobrego zarządzania i stabilności; konwergencji z polityką Unii oraz kontaktów międzyludzkich, mieli pracować urzędnicy wyższego szczebla z ministerstw współdziałających w ramach problematyki powyższych platform. Corocznie ze swojej działalności składają raport przed Ministrami Spraw Zagranicznych, podobnie panele wspierające pracę platform¹⁶.

Kolejnym aktem prawnym tworzącym bezpośrednią podstawę prawną PW jest Komunikat Komisji Europejskiej przyjęty w dniu 15 maja 2012 r. pt. *Partnerstwo wschodnie: mapa drogowa w okresie poprzedzającym szczyt jesienią 2013 r.* Jako priorytet, wskazane zostało stowarzyszenie na poziomie politycznym. W jego realizacji pomocne miały być takie działania jak: implementacja wspólnych wartości; zasad wolności, demokracji, budowa państwa prawnego, oraz przestrzeganie praw człowieka i poszanowanie podstawowych wolności. Zwłaszcza istotne były takie kwestie jak: przeprowadzanie wyborów zgodnie z zasadami demokratycznymi i międzynarodowymi standardami, zagwarantowanie wolności słowa oraz zrzeszania się, wolność i niezależność mediów i prasy, niezależne sądownictwo oraz prawo do sprawiedliwego procesu, reformy dotyczące kwestii bezpieczeństwa i obrony, a także cywilna kontrola nad wojskiem. Charakterystyczny jest fakt, iż wskazane zostały szczegółowe oczekiwania w stosunku do konkretnych państw.

Drugim celem wyznaczonym przez Komisję Europejską w omawianym komunikacie było polepszenie mobilności obywateli w warunkach bezpieczeństwa i prawidłowo zarządzanym otoczeniu. Jako warunki realizacji tego priorytetu Komisja wskazuje uproszczenia w kwestiach wizowych, oraz zawarcie umów o readmisji. Przewiduje otwarcie dialogu wizowego i negocjacje odnośnie Planów działań liberalizacji ruchu wizowego i ich implementacji, a także wdrożenia ustaleń Partnerstwa na rzecz mobilności. Jako istotne KE wskazała też kwestie związane z: azylem; walką z nielegalną imigracją; problematyką legalnej migracji i silniejszym jej powiązaniem z migracją

¹⁶ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne...*, op. cit., s. 245-246.

oraz rozwojem. Inną kwestią był też problem nielegalnego handlu ludźmi – zwalczanie tego procederu, oraz zintegrowane zarządzanie granicami. Komisja jako istotne kwestie do rozwiązania, odnośnie realizacji drugiego celu, wskazała w sprawozdaniu także walkę z przestępstwami finansowymi również z terroryzmem finansowym, nielegalnym handlem narkotykami i walkę z korupcją¹⁷.

Podobnie jak w przypadku pierwszego priorytetu tak i odnośnie realizacji drugiego celu, wskazany dokument zawiera doprecyzowania odnośnie konkretnych państw objętych Partnerstwem Wschodnim.

Jak już wskazano wcześniej dokument KE odnosi się także do współpracy multilateralnej. Kwestie te zostały zawarte w części piątej komunikatu, która została podzielona na obszary. Pierwszy dotyczył demokracji, dobrego zarządzania oraz stabilności. Realizacja współpracy w tych dziedzinach będzie zgodnie z przedstawianym dokumentem najlepiej dokonywana, jeśli podjęte zostaną takie działania jak: w kwestii standardów wyborczych oraz wolnych mediów – organy publiczne powinny lepiej funkcjonować; wsparcie powinno zostać udzielone organizacjom pozarządowym, aby te mogły wypełniać funkcję obserwatora; państwa partnerskie powinny przyjąć europejskie standardy wyborcze; media powinny być niezależne; kandydaci powinni mieć zagwarantowany dostęp do mediów publicznych. Odnośnie współpracy rzeczników praw obywatelskich głównym postulatem jest wzmocnienie ich pozycji. W przypadku wymienianej w komunikacie reformy administracji państwowej, głównym wyzwaniem miało być przyjęcie standardów unijnych poprzez właściwe zmiany w prawie; Unia powinna pomóc w tworzeniu odpowiedniej służby publicznej. Ostatnim z wymienionych priorytetów w tej dziedzinie było propagowanie standardów europejskich poprzez wymianę doświadczeń oraz organizowanie spotkań na wskazany temat. W kwestii wielostronnej współpracy dotyczącej władz lokalnych i regionalnych istotne, zdaniem twórców dokumentu jest: usprawnienie administracji władz lokalnych i regionalnych, działania mające na celu wprowadzenie reform samorządowych, oraz inicjowanie i pogłębianie współpracy transgranicznej. W dziedzinie zintegrowanego systemu zarządzania granicami, za priorytetowe uznano utworzenie wspomnianego systemu, wzajemną wymianę doświadczeń służb granicznych Unii, oraz państw objętych Partnerstwem, wzmocnienie możliwości działania powyższych służb państw PW poprzez polepszenie ich szkolenia, w tym budowa całościowych systemów szkolenia, na ich terenie, obejmującego wybrane obszary współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego. W kwestii azylu oraz migracji za istotne działania wskazano wymianę informacji na ten temat, oraz działania Unii mają-

¹⁷ *Ibidem*, 248.

ce pomóc państwom Partnerstwa Wschodniego zmienić prawo wewnętrzne tych podmiotów w powyższym zakresie w taki sposób, aby było zgodne z unijnym. W kwestii współpracy organów ścigania państw członkowskich UE, oraz objętych PW, jako najistotniejsze w komunikacie wskazano zainicjowanie współpracy policyjnej, zwłaszcza w takich dziedzinach jak walka z przestępczością zorganizowaną, narkotykami, handlem ludźmi i bronią, oraz zwalczanie korupcji. Zdaniem twórców komunikatu, powinna zostać utworzona sieć współpracy pomiędzy strukturami ścigania działającymi w państwach Unii, a ich odpowiednikami w podmiotach, do których adresowane jest Partnerstwo Wschodnie. W dziedzinie poprawy funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości konieczne jest wprowadzenie, z pomocą UE, zmian w prawie wewnętrznym omawianych państw, mające na celu dostosowanie go, w tym zakresie, do standardów europejskich. Podobnie Unia Europejska powinna pomóc w kwestii wprowadzania reform systemu wymiaru sprawiedliwości. Jako istotne we wskazanej kwestii, określono powołanie niezależnych sądów magistrackich, zapewnienie niezależności sędziów i prokuratorów, a także kompleksowego przekazywania wiedzy z zakresu praw człowieka¹⁸. Odnośnie kolejnej dziedziny współpracy wielostronnej - zwalczania korupcji, jako środki do realizacji wskazanego celu wymieniono wprowadzanie w życie zasady dobrych rządów, oraz umacnianie administracji publicznej i sądów w kontekście prewencji i walki z korupcją. Konieczne będzie też wprowadzenie kompleksowych działań instytucjonalnoprawnych, w celu walki z powyższym procederem. Kolejnym zadaniem jest zwalczanie przestępczości w cyberprzestrzeni.¹⁹

Warto zauważyć, że w inicjatywie PW oprócz wspomnianych wcześniej podmiotów (UE i jej członków oraz państw wschodniego i południowo-wschodniego sąsiedztwa) biorą też udział takie organizacje międzynarodowe jak np.: Rada Europy czy OBWE²⁰, oraz władze lokalne, a także struktury zainteresowane kwestiami poruszonymi przez wskazane w komunikacie platformy tematyczne, oraz społeczeństwo obywatelskie. Inicjatywą Komisji było wsparcie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Innym projektem tej instytucji Unii Europejskiej było powołanie w ramach PW Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego. Działania te miały na celu zachęcenie do współpracy tych organizacji między sobą, a także do ich kontaktu ze strukturami władzy publicznej²¹. EuroNest Zgromadzenie Parlamentarne, to forum gdzie miały spotykać się: Parlament Europejski oraz

¹⁸ *Ibidem*, s. 250-251.

¹⁹ *Ibidem*, s. 251.

²⁰ T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 48.

²¹ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne...*, *op. cit.*, s. 252.

parlamenty państw Partnerstwa Wschodniego²². Jako cel jego funkcjonowania wskazano wspieranie, promocję oraz konsolidację PW. W ramach prac wspomnianej struktury miała się odbywać kontrola, oraz przegląd wszelkich aktywności podjętych w obrębie Partnerstwa Wschodniego. Innym celem miała służyć Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych PW. Utworzona była, aby doprowadzić do intensywnej współpracy władz lokalnych i regionalnych w ramach Partnerstwa, oraz do zwiększenia lokalnego oraz regionalnego wymiaru tego przedsięwzięcia²³.

Główne cele układów stowarzyszeniowych, które miały zostać podpisane z państwami PW, w kwestii współpracy politycznej, to: propagowanie stowarzyszenia politycznego pomiędzy stronami, wspierającego się na wspólnych wartościach, oraz bliskich związkach, poprzez wzrost udziału podpisującego państwa, w politykach, programach i działaniach agencji Unii Europejskiej; wzmocnienie ram zintensyfikowanego dialogu politycznego, we wszystkich dziedzinach wspólnego zainteresowania stron Układu, co ma skutkować bliskimi stosunkami politycznymi między nimi; zwiększenie demokracji oraz stabilizacji politycznej i instytucjonalnej; propagowanie, zachowanie oraz utrwalenie pokoju i stabilizacji w wymiarze regionalnym oraz międzynarodowym, respektując Kartę Narodów Zjednoczonych, oraz Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z Helsinek z 1975 r. – dzięki połączonym staraniom, w celu likwidacji źródeł napięć, polepszenia bezpieczeństwa granic i działań na rzecz współpracy transgranicznej i stosunków dobrosąsiedzkich; aktywność na rzecz pokojowego rozwiązywania konfliktów; progres we współpracy w kwestii wolności, bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości, co ma skutkować polepszeniem praworządności i poszanowania praw człowieka, oraz podstawowych wolności; tworzenie możliwości dla zacieśniania współpracy w innych dziedzinach będących przedmiotem zainteresowania stron. Układ określa też zasady ogólne, do których zalicza: poszanowanie zasad demokracji, praw człowieka, oraz podstawowych wolności, które proklamowane zostały w Powszechnej deklaracji praw człowieka ONZ z 1948 r. – określonych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r., Akcie końcowej Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) z Helsinek z 1975 r., jak również Paryskiej karcie dla nowej Europy z 1990 r.; istotną kwestią jest przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia, jak też powiązanych z nią materiałów i środków przenoszenia; respektowanie zasad praworządności, oraz dobrych rządów, jak również zobowiązań międzynarodowych, zwłaszcza w ramach ONZ, Rady Europy i OBWE; upowszechnianie posza-

²² „EuroNest”, <http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/cms/cache/offonce/home/pid/20;jsessionid=69658D3029E6685D7346E53A0C56F2BD> (04.03.2017).

²³ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne...*, *op. cit.*, s. 52-53.

nowania zasad suwerenności oraz integralności terytorialnej, nienaruszalność granic i niezależność; walka z korupcją oraz międzynarodową przestępczością zorganizowaną i terroryzmem²⁴. W dalszej części Układu wskazane są cele dialogu politycznego m.in. w dziedzinie polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa, jak też reformy wewnętrznej. Szczegółowe cele to: intensyfikacja stowarzyszenia politycznego i lepsza współpraca w dziedzinie polityki bezpieczeństwa; działania na rzecz integralności terytorialnej; nienaruszalności granic; suwerenność i niezawisłość, zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych i akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z Helsinek z 1975 r.; działanie na rzecz pokojowego rozwiązywania konfliktów; wielostronne inicjatywy na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego i stabilności; intensyfikacja dialogu między stronami odnoszącego się do bezpieczeństwa międzynarodowego i zarządzania kryzysowego; intensyfikacja współdziałania odnośnie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, oraz środków jej przenoszenia; osiągnięcie praktycznych wyników w zakresie osiągania pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w Europie; przestrzeganie zasad demokracji, praworządności i dobrych rządów, praw człowieka oraz podstawowych wolności; działania na rzecz bezpieczeństwa i obrony; współpraca regionalna; intensyfikacja dialogu dotyczącego bezpieczeństwa międzynarodowego; profity z intensyfikacji stowarzyszenia politycznego pomiędzy Unią i Gruzją. Następną część dokumentu dotyczy wolności, bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości. Szczegółowe działania dotyczą praworządności i przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności; współdziałania odnośnie migracji, azylu, oraz zarządzania granicami; przepływu osób i readmisji; zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz korupcji; prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz walki z tym zjawiskiem, jak również współpracy prawnej. W porównaniu z umową o partnerstwie i współpracy, zapisy omawianego dokumentu są dużo bardziej konkretne, wskazują na dane działania, których przeprowadzenie można zweryfikować – często powołują się w tym względzie na akty prawa międzynarodowego. Obszary, których dotyczy współpraca na podstawie Układu stowarzyszeniowego, także są bardziej interesujące dla państw PW, niż w poprzednim przypadku. Jednak fundamentalną różnicę stanowią kwestie instytucjonalne. O ile w przypadku PCA postanowienia np. Rady Współpracy, nie musiały być respektowane, to w przypadku Układu zobowiązanie takie występuje - postanowienia instytucji tworzonych na mocy Układu, muszą być wykonywane. Jest to tym bardziej istotne, że strony mają prawo zwracać się do wspomnianych struktur, gdy uważają, że druga strona nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań. Wagę wspomnianych faktów osła-

²⁴ P. Stawarz, *Polityka Unii Europejskiej... op. cit.*, s. 180.

bia nieco to, iż decyzje wskazanych instytucji muszą być uzgodnione przez strony Układu²⁵ – trudno sobie wyobrazić, aby dane państwo zgodziła się na niepożądaną dla niego decyzję.

Mankamentem Partnerstwa Wschodniego jest natomiast fakt, iż do czasu wejścia w życie Układów o stowarzyszeniu (układy zostały dotychczas podpisane z Gruzją, Ukrainą oraz Mołdawią), omawiane założenia miały być realizowane za pośrednictwem instytucji powołanych na mocy umów o partnerstwie i współpracy. Ich główną wadą jest fakt, iż podejmowane przez nie decyzje mają charakter niewiążący.

Podstawowym celem PW w dziedzinie współpracy gospodarczej było jej pogłębienie poprzez ustanowienie DCFTA²⁶. Obszarami współpracy pomiędzy UE a państwami Partnerstwa Wschodniego miały być działania mające doprowadzić do etapowej integracji gospodarek państw PW z gospodarką Unii i są to: porozumienia ustanawiające DCFTA, oraz środki sektorowe mające ułatwić państwom partnerskim dostęp do rynku Unii Europejskiej. W kwestii bezpieczeństwa energetycznego podstawowym celem w ramach Partnerstwa Wschodniego miało być zapewnienie długoterminowych dostaw i tranzytu energii. Jako środki do osiągnięcia tych celów Komisja wskazała konieczność zapisania w umowach stowarzyszeniowych fragmentów dotyczących „współzależności energetycznej”, oraz możliwość przyjęcia do Wspólnoty Energetycznej adresatów Partnerstwa Wschodniego na prawach obserwatora. Państwa objęte PW miały być też zachęcane do udziału w programie Inteligentna Energia-Europa. Kolejnym celem w ramach współpracy Unii Europejskiej z państwami Partnerstwa Wschodniego były działania wspierające rozwój gospodarczy. W tym względzie zostało zaproponowane przez Komisję zawarcie protokołów ustaleń odnośnie polityki regionalnej. Komisja Europejska przedłożyła jeszcze propozycję wspólnego działania w zakresie pilotażowych programów rozwoju regionalnego. Miałyby one dotyczyć infrastruktury, kapitału ludzkiego oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Jako obszary współpracy bilateralnej Unii Europejskiej z państwami partnerskimi w dziedzinie gospodarki wskazano: podpisanie układów stowarzyszeniowych, utworzenie DCFTA, współpracę energetyczną oraz ogólnie rzecz ujmując w zakresie innych dziedzin gospodarki. Współpraca wielostronna miała być zogniskowana wokół (platformy współpracy) integracji gospodarczej i bezpieczeństwa energetycznego. Inicjatywami sztanदारowymi, mającymi wspierać współpracę wielostronną dotyczącą kwestii gospodarczych były: promocja regionalnych rynków energii oraz efektywności w dziedzinie energetyki i odnawialnych źródeł energii. Jako Istotny element

²⁵ P. Stawarz, *Polityka Unii Europejskiej... op. cit.* s. 181.

²⁶ *Ibidem*, s. 244.

współpracy gospodarczej wskazano też realizację projektu południowego korytarza energetycznego.

Podobnie jak w przypadku Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, również podstawa prawna PW została wzbogacona o kolejny dokument – Komunikat Komisji Europejskiej zatytułowany *Partnerstwo wschodnie: mapa drogowa w okresie poprzedzającym szczyt jesienią 2013 r.* W przytoczonym dokumencie w zakresie współpracy dwustronnej pomiędzy UE a państwami objętymi Partnerstwem Wschodnim odnośnie kwestii gospodarczych najistotniejsze było stwierdzenie wskazujące na zawarcie umów stowarzyszeniowych między UE i jej państwami członkowskimi, a państwami PW, oraz powołanie DCFTA jako główne sposoby realizacji pierwszego celu współpracy bilateralnej w zakresie kwestii gospodarczych - integracji gospodarczej państw Partnerstwa Wschodniego z UE. Istotne kwestie dotyczące współpracy gospodarczej określa cel trzeci, dotyczący zacieśnienia współpracy sektorowej. Jego realizacja wymaga według komunikatu współdziałania w dziedzinie energii - działania w celu polepszenia bezpieczeństwa energetycznego, w tym: polepszenie połączeń energetycznych pomiędzy Unią a państwami PW. Czwarty cel dotyczy w całości współpracy energetycznej. Ostatnim z wymienianych w dokumencie Komisji sposobów na osiągnięcie bezpieczeństwa energetycznego jest propagowanie otwartej i globalnej polityki względem bezpieczeństwa energetycznego²⁷.

Współpraca multilateralna została określona w części piątej przedstawianego dokumentu, która dzieli się na fragmenty dotyczące konkretnych jej obszarów. Kwestie dotyczące gospodarki (w ramach wspomnianej współpracy) zostały wskazane we fragmencie nazwanym obszar drugi – *Integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE*. Sposobem realizacji zawartego w tytule celu dotyczącego kwestii gospodarczych miało być ustanowienie DCFTA. Ponadto wzmocnieniu miała ulec współpraca w dziedzinie podatków oraz finansów publicznych. Współdziałanie miało też dotyczyć obszaru celnego (np. stworzenie szybkich i bezpiecznych tras handlowych, polepszanie systemu zarządzania ryzykiem, ulepszenie systemu celnego m.in. poprzez wprowadzenie standardów UE oraz zapobieganie łamaniu prawa w kwestiach celnych). Współdziałanie UE i państw PW miało także dotyczyć małych i średnich przedsiębiorstw i polegać na implementacji przepisów unijnych dotyczących MŚP. Chciano też doprowadzić do łatwiejszego dostępu do finansowania. Wprowadzane reformy miały zwiększyć ilość MŚP. Celem było uskutecznienie wymiany informacji pomiędzy małymi i średnimi przedsiębiorstwami z UE i państw objętych PW. Ostatnim elementem wskazanym w obszarze drugim było doprowadzenie do współpracy z takimi międzyna-

²⁷ *Ibidem*, s. 245.

rodowymi organizacjami finansowymi jak Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) czy Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR).

Oprócz wskazanych wyżej kwestii dotyczących współpracy państw partnerskich z Unią w obszarze spraw gospodarczych, w celu współdziałania środowisk biznesowych i gospodarczych z powyższej organizacji międzynarodowej i państw PW powołane zostało Forum Biznesu PW – inauguracja odbyła się w 2011 r. w Sopocie. Forum miało też przekazywać rekomendacje w kwestiach biznesowych zarówno państwom objętym Partnerstwem Wschodnim jak i instytucjom unijnym, które miały być istotne, zwłaszcza w perspektywie utworzenia DCFTA²⁸.

Podobnie jak w przypadku współpracy politycznej, realizowanej na podstawie Partnerstwa Wschodniego, tak i w dziedzinie współdziałania w kwestiach gospodarczych, należy na koniec wskazać na bardzo istotny element, jakim jest Układ stowarzyszeniowy – obecnie obowiązują trzy tego typu umowy międzynarodowe, zawarte pomiędzy Unią, a Gruzją, Ukrainą i Mołdawią. Ponieważ charakter prawny układu został już omówiony w części dotyczącej współdziałania w obszarach politycznych, na podstawie PW, poniżej przedstawione zostaną jedynie kwestie merytoryczne zawarte we wskazanej umowie, dotyczące współpracy gospodarczej. W związku z przyczynami wskazanymi już przy okazji omawiania współpracy politycznej, na bazie powyższego aktu prawnego, oraz bardzo obszernymi i szczegółowymi regulacjami, dotyczącymi kwestii, gospodarczych, zawartymi w nim – w ponad trzystu artykułach i z racji na ograniczenia objętościowe niniejszego artykułu, omawiana problematyka zostanie przedstawiona w sposób skrótowy. Umowa zawiera regulacje powołujące strefę wolnego handlu, między stronami Układu. Wskazana jest możliwość zawarcia Układu w sprawie oceny zgodności i zatwierdzania wyrobów przemysłowych. Wspomniana część zawiera też szczegółowe regulacje dotyczące ułatwień w handlu środkami sanitarnymi i fitosanitarnymi. Bardzo istotnym elementem są zapisy dotyczące działalności podmiotów gospodarczych. Zgodnie z zapisami, strony, wzajemnie uznają, iż jednostki zależne, oddziały oraz przedstawicielstwa osób prawnych, jednej z nich, będą przez drugą traktowane nie gorzej niż własne, lub z państw trzecich, jeśli będzie to oznaczało traktowanie korzystniejsze, co stanowi znaczny progres w stosunku do wcześniejszych uregulowań. W dalszej części omawianego fragmentu znajdują się podobne zapisy dotyczące usług i usługodawców. Ważną kwestią są też regulacje umożliwiające, z pewnymi zastrzeżeniami, czasowy pobyt na terytorium jednej strony, osobom fizycznym, pochodzącym z drugiej strony, których celem pobytu są sprawy biznesowe – w zależności od kategorii do

²⁸ *Ibidem*, s. 246.

jakiej dana osoba należy, Układ zobowiązuje przyjmujących, do zezwolenia na pobyt, nawet do trzech lat. Dokument zawiera też regulacje dotyczące: warunków udzielania licencji, oraz kwalifikacji; usług informatycznych; usług pocztowych i kurierskich; sieci i usług łączności elektronicznej; usług finansowych; usług transportowych; handlu elektronicznego; płatności bieżącej i przepływu kapitału – zapis zakazuje nakładania przez strony jakichkolwiek ograniczeń odnośnie płatności i transferów, w walucie w pełni wymiennej na rachunku bieżącym, w ramach bilansu płatniczego pomiędzy stronami oraz podobnie odnośnie transakcji na rachunku kapitałowym i finansowym bilansu płatniczego w przypadku m.in. inwestycji bezpośrednich, kredytów związanych z transakcjami handlowymi lub świadczeniem usług, albo inwestycjami portfelowymi czy pożyczkami, oraz kredytami finansowymi; zamówień publicznych – obowiązywać ma zasada traktowania narodowego; praw własności intelektualnej (głównie dotyczy ujednoczenia w tym względzie), w tym: znaków towarowych, oznaczeń geograficznych, wzorów przemysłowych, patentów; wolnej i niezakłóconej konkurencji w stosunkach handlowych; kwestii energetycznych związanych z handlem – dotyczą tranzytu (udostępnienie możliwości bezpiecznego tranzytu), organizacji rynków (zasada konkurencyjności, bezpieczeństwa i równowagi ekologicznej), dostępu do infrastruktury energetycznej; zrównoważonego rozwoju; mechanizmów unikania oraz rozstrzygania sporów pomiędzy stronami z zakresu interpretacji i stosowania zapisów Umowy dotyczących handlu i zagadnień związanych z handlem; upodobnienia zapisów prawa danego państwa PW dotyczących powyższych kwestii, do prawa unijnego – jedną z zasad jest uchylanie prawa państwa podpisującego Układ w przypadku jego niezgodności z prawem unijnym - zaprzestanie procedury upodabniania prawa może skutkować utratą pewnych korzyści płynących ze strony UE. Dalsza część Umowy, dotyczy współdziałania w takich dziedzinach jak: dialog gospodarczy; zarządzanie finansami publicznymi oraz kontrola w tym zakresie; podatki i statystyka. Kolejny fragment odnosi się natomiast m.in. do współdziałania w kwestii: transportu; energii – opracowanie strategii oraz polityki energetycznej, utworzenie konkurencyjnych, przejrzystych i efektywnych rynków energii, współdziałanie w dziedzinie regionalnych kwestii energetycznych oraz możliwość przystąpienia państwa zawierającego Umowę, do Traktatu o Wspólnocie Energetycznej, utworzenie atrakcyjnych i stabilnych warunków inwestycyjnych, służąca wspólnym interesom infrastruktura przesyłowa – dywersyfikacja źródeł energii, polepszenie bezpieczeństwa dostaw energii oraz integracji rynku, Układ zawiera również regulacje odnośnie zwalczania nadużyć finansowych oraz kontroli²⁹.

²⁹ *Ibidem*, 246-248.

Implementacja polityki wschodniej Unii Europejskiej (wymiar polityczny)

Demokracja i praworządność oraz prawa człowieka i podstawowe wolności

Przechodząc do implementacji politycznego wymiaru polityki wschodniej UE należy wskazać, iż w kwestii demokracji i praworządności oraz praw człowieka i podstawowych wolności największe postępy poczyniły: Gruzja, Ukraina oraz Mołdawia. Należy pamiętać, że Gruzja do roku 2004 przechodziła różne problemy związane z procesem demokratyzacji³⁰. W konsekwencji największe znaczenie z punktu widzenia UE, miało wówczas przeprowadzanie demokratycznych wyborów (ogólnokrajowych i lokalnych), wprowadzenie prawdziwego samorządu, stworzenie ram prawnych dla budowy społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych (bez ingerencji władz w ich działalność) i wolność religii. Szczególną wagę UE przywiązywała do ratyfikacji przez Gruzję Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego – którego jest stroną od 2003 r.³¹

Jednym z osiągnięć Ukrainy jest powołanie Ukraińskiej Narodowej Platformy Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, działającej pod patronatem Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, powołanego w ramach Partnerstwa Wschodniego w celu intensyfikacji kontaktów pomiędzy organizacjami pozarządowymi i usprawnienia dialogu między nimi a władzą publiczną. Na Ukrainie Platforma skupia ponad 150 organizacji pozarządowych³². Powyższy podmiot wskazał, iż państwo to podjęło znaczące wysiłki w dziedzinie reformy administracji publicznej. Zapóźnienia występują natomiast w dziedzinie reformowania sądownictwa. Władze Ukrainy przygotowały projekty dotyczące współpracy z Unią w zakresie sprawiedliwości i wolności, które zostały przekazane wskazanej organizacji międzynarodowej³³. W kwestii wyborów identyfikowane były różne okresy. Negatywne doświadczenia związane były z wyborami prezydenckimi w 2004 r. po których doszło do tzw. „pomarańczowej rewolucji”. Ostatnie wybory z 2019 r. uznane zostały za demokratyczne.

³⁰ Zwłaszcza wydarzenia, które doprowadziły do utraty władzy przez prezydenta Zwiada Gamsachurdię, a następnie okres rządów Eduarda Shevardnadze.

³¹ EU – GEORGIA PARLIAMENTARY COOPERATION COMMITTEE 3rd Meeting 18 - 19 June 2001 Brussels

DECLARATION AND RECOMMENDATIONS, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/pcc/aag/pcc_meeting/recommendations/2001_06_19_georgia_en.pdf (22.12.2016).

³² H. Bazhenova, Ukraina w Partnerstwie Wschodnim: osiągnięcia i perspektywy [w:] „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 17/2019, s. 71 https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2020/08/riesw_2019-2-03_0.pdf (02.05.2021)

³³ *Ibidem*, 78,79.

Mołdawia w rankingu stworzonym na podstawie danych Bertelsmann Transformation Index dotyczących transformacji politycznej zajmowała przez wiele lat wysokie, drugie, a nawet pierwsze miejsce wśród państw Partnerstwa Wschodniego³⁴. Komisja Europejska podkreślała jej zaangażowanie na rzecz wdrażania reform sądownictwa i egzekwowania prawa. Realizowane były także zmiany dotyczące poprawy przepisów wyborczych – w ocenie UE wybory zazwyczaj były zgodne z międzynarodowymi standardami, czyniąc wyraźny postęp na drodze przemian ku trwałej demokracji³⁵.

W przypadku Azerbejdżanu Wejście w życie, umowy o partnerstwie i współpracy z Unią Europejską, w 1999 r. nie sprawiło, że Azerbejdżan, rozpoczął zdecydowane reformy polityczne. Zrealizowane od tego czasu działania we wskazanym obszarze, są stosunkowo ograniczone i nie wpłynęły na zmianę samego systemu politycznego kraju, który pozostaje republiką prezydencką. Na przykład, z jednej strony, od 2001 r. omawiane państwo jest członkiem Rady Europy, ale z drugiej strony, od wielu już lat Unia domagała się, aby Azerbejdżan przystąpił do Statutu Rzymskiego Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Kolejne wybory w tym kraju (np. prezydenckie z 2003 r. i 2008 r.) są uznawane za niespełniające międzynarodowych standardów, ale z drugiej strony w 2007 r. zmieniona została ordynacja wyborcza, zaktualizowano listy wyborców. Nie zapewniono jednak równego dostępu partii politycznych i ich kandydatów do mediów³⁶.

Azerbejdżan podjął natomiast współpracę z działającym w ramach Rady Europy Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych, w sprawie wyborów samorządowych, co nie wpłynęło jednak na fakt, że np. w 2006 r. musiały być one powtórzone w 603 gminach. Zgodnie z sugestiami Kongresu przeprowadzono jednak reformę administracyjną łącząc wsie i osady w większe jednostki terytorialne³⁷. Z jednej strony przyjmowane są krajowe plany działania w zakresie praw człowieka, (np. w 2006 r. czy w 2011 r.), gorzej wygląda jednak ich realizacja.

³⁴ N. Adamczyk *Proces wdrażania Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej a problemy transformacji gospodarczej państw poradzieckich na przykładzie Mołdawii*, [w:] „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe”, nr. 2/2019, s. 145. file:///C:/Users/Pawel1/AppData/Local/Temp/KSM_2019_2_09_adamczyk.pdf, (29.04.2021).

³⁵ Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Komitetu Regionów JOIN (2013) 4 final.

³⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008 Progress Report Azerbaijan, [http://aei.pitt.edu/38900/1/SEC_\(2009\)_512.pdf](http://aei.pitt.edu/38900/1/SEC_(2009)_512.pdf) (22.12.2016).

³⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament ‘Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007’ Progress Report Azerbaijan, [http://aei.pitt.edu/38885/1/SEC_\(2008\)_391.pdf](http://aei.pitt.edu/38885/1/SEC_(2008)_391.pdf) (22.12.2016).

W 2007 r. powołano rzecznika praw obywatelskich, jednakże jego aktywność i wpływ na działanie struktur państwowych są ograniczone. Skupia się, zatem na prowadzeniu działań szkoleniowych i edukacyjnych dla organizacji pozarządowych i urzędników.³⁸

Po wyborach parlamentarnych, w listopadzie 2010 roku, zidentyfikowano szereg niedociągnięć, w całym procesie monitorowania. Wiele uwag zostało przedstawionych przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. Większość z nich nie została uwzględniona, a żadne z nich nie zostały zrealizowane (łącznie ze zmianą składu komisji wyborczych na wszystkich poziomach). Przyjęta w 2011 r. zmiana ustawy o partiach politycznych, w zakresie dotyczącym finansowania partii politycznych, jest zgodna z zaleceniami Komisji Weneckiej. Jednocześnie jeżeli chodzi o wolność zgromadzeń, to manifestacja zorganizowana przez opozycję i organizacje społeczeństwa obywatelskiego na wiosnę 2011 r. zakończyła się falą aresztowań, a czternaście osób zostało skazanych na kary pozbawienia wolności do 12 miesięcy. Brak też postępów w zakresie niezależności mediów, które poddawane są cenzurze, a dziennikarze byli napadani i porywani³⁹.

W 2014 r. (być może pod wpływem wydarzeń na Ukrainie) nastąpiło pogorszenie w zakresie praw człowieka. Z jednej strony weszły w życie dwa dekrety Prezydenta H. Alijewa o amnestii, (w październiku i grudniu), na mocy, której wypuszczono z więzień łącznie 171 osób, z drugiej jednak szeregi działaczy organizacji pozarządowych zostało aresztowanych pod zarzutem zdrady, szpiegostwa, nielegalnej przedsiębiorczości, uchylania się od płacenia podatków i nielegalnego biznesu⁴⁰.

W przypadku Armenii w zakresie demokratyzacji, w pierwszych latach po wejściu w życie PCA, Unia Europejska, dostrzegała problemy w przeprowadzaniu dotychczasowych wyborów i kwestionowała ich zgodność ze standardami demokracji. Przełomem stało się przystąpienie w 2001 r. do Rady Eu-

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan Progress in 2011 and recommendations for action Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Delivering on a new European Neighbourhood Policy, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/docs/2012_enp_pack/progress_report_azerbaijan_en.pdf (22.12.2016).

⁴⁰ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan Progress in 2014 and recommendations for actions Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2014, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/azerbaijan-enp-report-2015_en.pdf (22.12.2016).

ropy oraz ratyfikowanie w 2002 r. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Obywatela. Niewątpliwym osiągnięciem w omawianej dziedzinie był sposób przeprowadzenia wyborów lokalnych z października 2002, które okazały się ważnym krokiem naprzód w wysiłkach na rzecz wzmocnienia demokracji lokalnej i poprawy procedury głosowania.⁴¹

Pomimo powyższych kwestii, Misja Obserwacji Wyborów uznała, iż wybory parlamentarne z 2003 r. nie spełniały standardów międzynarodowych. Efektem takiej opinii było wprowadzenie przez władze Armenii szeregu zmian w ordynacji wyborczej. Przeprowadzono jej gruntowną zmianę, co w perspektywie wyborów w 2007 r. pozwoliło uznać ordynację wyborczą, za zgodną ze standardami międzynarodowymi. Ponadto rząd zapewnił, że proces tworzenia list wyborców jest dokładny, istnieją niezależne media w Armenii, mieszany system wyborczy i 80 zarejestrowanych partii w kraju. Do rejestracji wystarczy stworzenie grupy inicjatywnej. Jeśli chodzi o inne aspekty okresu przedwyborczego - w kwestii zaangażowania 25.000 funkcjonariuszy - członków komisji wyborczych, w procesie wyborczym, oraz istnienie prawa jakiegokolwiek osoby lub organizacji lokalnej do wysłania obserwatorów - zapewniono niezależność Centralnej Komisji Wyborczej w procesie szkoleniowym. Wprowadzono możliwość korzystania z kaset wideo jako dowodów, oraz równo rozdzielony czas antenowy pomiędzy wszystkie strony w ostatnim miesiącu poprzedzającym wybory (PCA - informacje z 2007 r.)⁴². Zmiany w ordynacji wyborczej zostały przyjęte w lutym 2007. Były one zweryfikowane przez Komisję Wenecką i OBWE i ocenione jako poprawiające sytuację w tej kwestii. W efekcie współpowołana przez OBWE/ODIHR, wraz z innymi podmiotami, Międzynarodowa Misja Obserwacji Wyborów (IEOM) uznała wybory prezydenckie w Armenii w lutym 2008 roku za prowadzone w większości zgodne z międzynarodowymi standardami⁴³.

Kolejnym krokiem było przyjęcie w grudniu 2008 roku nowego prawa dla miasta Erewań, przewidującego pośrednie wybory jego burmistrza (EPS – informacje z 2008 r.). W efekcie, w maju 2009 roku odbyły się

⁴¹ EU – ARMENIA PARLIAMENTARY COOPERATION COMMITTEE FOURTH MEETING 9 –10 September 2002

Yerevan DECLARATION AND RECOMMENDATIONS, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/pcc/aag/pcc_meeting/recommendations/2002_09_10_armenia_en.pdf (18.12.2016).

⁴² EUROPEAN PARLIAMENT EU-ARMENIA PARLIAMENTARY COOPERATION COMMITTEE MINUTES OF THE NINTH MEETING 29-30 January 2007 BRUSSELS, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/pcc/dsca/minutes/2007_01_30_armenia_en.pdf (18.12.2016).

⁴³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007' Progress Report Armenia, [http://aei.pitt.edu/38886/1/SEC_\(2008\)_392.pdf](http://aei.pitt.edu/38886/1/SEC_(2008)_392.pdf) (18.12.2017).

pierwsze wybory burmistrza i Rady Miejskiej Erywania. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (RE) stwierdził, że ramy organizacyjne wyborów były zasadniczo zgodne ze standardami europejskimi. Obecność w mediach w okresie poprzedzającym wybory ogólnie była wyważona⁴⁴.

Władze podjęły też szereg kroków w celu rozwiązania kryzysu politycznego związanego z wyborami prezydenckimi w 2008 roku i kolejnymi gwałtownymi wydarzeniami z marca 2008 roku - amnestia została przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe w czerwcu 2009 roku co miało wpływ na znaczną większość przypadków związanych z wydarzeniami z marca 2008 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE) z zadowoleniem przyjęło ten fakt. Raport końcowy, Parlamentarnego Komitetu ad hoc ds. wyjaśnienia wydarzeń z marca 2008 roku, do Zgromadzenia Narodowego zawierał kompleksowy zbiór zaleceń, łącznie wzywających władze Armenii do zwiększenia wysiłków w celu zidentyfikowania i ścigania osób odpowiedzialnych za śmierć demonstrantów. W konsekwencji, czterech policjantów uczestniczących w wydarzeniach z marca 2008 roku zostało skazanych w grudniu 2009 r.⁴⁵

Należy też zauważyć, że wszystkie podmioty biorące udział w majowych wyborach parlamentarnych w 2012 r. podkreślały wobec delegatów PE do IEOM przywiązanie do norm międzynarodowych odnośnie wyborów – obserwatorzy zauważyli progres w tym względzie podczas wspomnianej elekcji (PCA – informacje z 2012 r.).

W dniu 26 maja 2011 roku Zgromadzenie Narodowe zatwierdziło amnestię, która doprowadziła do uwolnienia wszystkich zwolenników opozycji zatrzymanych w związku z wydarzeniami z marca 2008 roku po wyborach prezydenckich. Ponadto w tym samym miesiącu, Zgromadzenie Narodowe wprowadziło zmiany w kodeksie wyborczym w celu zapewnienia większej niezależności komisji wyborczych. Komisja Wenecka i OBWE stwierdziły, że Wyborczy Kodeks Republiki Armenii może stanowić dobrą podstawę do demokratycznych wyborów, jeśli zostanie w pełni wdrożony. Obserwowana była obszerna wymiana informacji między delegacją UE i OBWE w procesie opracowywania nowych poprawek do Kodeksu Wyborczego. Jednak, chociaż nowy Kodeks ma potencjał, aby zapewnić przeprowadzenie demokratycznych wyborów, same przepisy nie mogą tego zagwarantować. Ważna jest wola polityczna wykazana przez wszystkie zainteresowane strony, która

⁴⁴ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008 Progress Report Armenia, https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/progress2009/sec09_511_en.pdf (18.12.2016).

⁴⁵ *Ibidem*.

pozostaje kluczowym wyzwaniem dla prowadzenia prawdziwie demokratycznych wyborów w Armenii⁴⁶.

W efekcie przeprowadzono stosunkowo przejrzystą i konkurencyjną elekcję parlamentarną w maju 2012 r.⁴⁷ Podobnie jak w przypadku wyborów prezydenckich, również odnośnie wyborów lokalnych w 2013 r., OBWE/ODIHR IEOM przygotował listę dalszych zaleceń, które powinny być odczytywane w powiązaniu z innymi zaleceniami wskazanymi wcześniej przez OBWE/ODIHR, w szczególności w ich końcowym raporcie na temat wyborów parlamentarnych w 2012 roku, wraz z zaleceniami zawartymi we wspólnej opinii OBWE/ODIHR i Komisji Weneckiej, w sprawie kodeksu wyborczego⁴⁸. Unia Europejska z aprobatą przyjęła fakt, iż społeczeństwo obywatelskie w Armenii, niezadowolone ze złej sytuacji gospodarczej państwa, korupcji i oligarchizacji, było na tyle dojrzałe, że potrafiło doprowadzić do pokojowego przejścia władzy przez dotychczasową opozycję, postulującą reformy mające poprawić wskazaną sytuację⁴⁹.

Na przeciwnym biegunie leży Białoruś. W przypadku tego państwa trudno mówić o sukcesach w implementacji polityki wschodniej Unii, zwłaszcza w dziedzinie demokracji i praworządności oraz praw człowieka i podstawowych wolności. Należy wskazać na fakt iż już na poziomie podstawy prawnej współpracy, występują znaczne różnice w stosunku do wcześniej omawianych państw. Ze względu na procesy antydemokratyczne i brak przestrzegania praw człowieka Unia nie ratyfikowała PCA. Białoruś została też wykluczona z EPS. W okresie 2015-2019 nastąpiła pewna poprawa w postrzeganiu powyższego państwa przez Unię, jednakże po sfałszowanych wyborach prezydenckich z 2020 r. i zmasowanych działaniach władz prze-

⁴⁶ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2011 and recommendations for action Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Delivering on a new European Neighbourhood Policy, [http://aei.pitt.edu/39645/1/SWD_\(2012\)_110.pdf](http://aei.pitt.edu/39645/1/SWD_(2012)_110.pdf) (18.12.2016).

⁴⁷ Projekt w ramach UE w zakresie wspierania procesów wyborczych w Armenii realizowany przez OBWE, przyczyniły się do poprawy zdolności technicznych komisji wyborczych i zdolności obserwacji wyborów przez społeczeństwo obywatelskie.

⁴⁸ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2014 and recommendations for actions Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2014, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/armenia-enp-report-2015_en.pdf (18.12.2017).

⁴⁹ W. Górecki, *Rewolucja na raty. Dokąd zmierza Armenia Paszynyana?*

<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2018-09-10/rewolucja-na-raty-dokad-zmierza-armenia-paszynyana> (20.05.2021).

ciwko protestującej opozycji, włączając w to tortury, sytuacja powróciła do wcześniejszych realiów, a nawet była jeszcze gorsza. W miejsce postępów w omawianej dziedzinie obserwowane były kolejne sankcje Unii względem Białorusi.

Ostatnim z państw, z którym relacje utrzymywane są w ramach polityki wschodniej UE, jest Rosja. Państwo to nigdy nie należało do czołówki biorąc pod uwagę osiągnięcia w kategorii demokracja, praworządność i prawa człowieka oraz podstawowe wolności. Niemniej jednak do zacieśnienia współpracy w dziedzinie wolności doszło na szczycie w Sankt Petersburgu w 2003 r. W lipcu 2008 r. rozpoczęły się negocjacje w sprawie nowej umowy Rosja-UE, która miała zawierać prawnie wiążące zobowiązania, m.in. w kwestii dialogu politycznego oraz wolności. W 2010 r. zapoczątkowane zostało partnerstwo na rzecz modernizacji. Wszystkie powyższe działania zostały jednak zawieszono po aneksji Krymu. Od tego czasu Unia nakłada na FR kolejne sankcje, krytykując Rosję za działania antydemokratyczne, nie przestrzeganie praw człowieka oraz podstawowych wolności. Najistotniejsze z nich poza kwestiami dotyczącymi aneksji Krymu i destabilizacji Ukrainy, to zestrzelenie nad Ukrainą, przez popieranym przez FR separatystów samolotu pasażerskiego, próba otrucia Skripala oraz Aleksieja Nawalnego, czy aresztowanie ukraińskiego reżysera Ołeha Sencowa, który sprzeciwił się nielegalnej aneksji Krymu. Parlament Europejski skrytykował Rosję za pogorszenie sytuacji w kwestii praw człowieka i podstawowych wolności, proponując nie uznawanie jej za „partnera strategicznego”⁵⁰.

Bezpieczeństwo wewnętrzne i zwalczanie przestępczości

Przechodząc do kolejnej dziedziny współpracy politycznej - bezpieczeństwo wewnętrzne i zwalczanie przestępczości, należy wskazać, iż największe osiągnięcia notują państwa Kaukazu Południowego, zwłaszcza Azerbejdżan i Gruzja. W przypadku pierwszego z państw, przede wszystkim trzeba zaznaczyć, że Azerbejdżan uczestniczy w Zakaukaskim Programie Zintegrowanego Zarządzania Granicami. W 2010 r. zaostrzono procedury wydawania wiz, wraz z wejściem w życie dekretu prezydenckiego w sprawach dotyczących wydawania wiz dla cudzoziemców i bezpieczeństwa i osób, przybywających w Azerbejdżanie. Wprowadzony w życie z dniem 1 sierpnia 2012 r. Nowy Kodeks Migracyjny, uwzględnił praktykę międzynarodową i prawodawstwo UE⁵¹. W grudniu 2013 roku Azerbejdżan podpisał z Komisją Eu-

⁵⁰ Fernando Garcés de los Fayos, *Rosja*, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_5.6.3.pdf (20.05.2021).

⁵¹ Co ciekawe Parlament przyjął tekst za pomocą szybkiej ścieżki.

ropejską oraz ośmioma państwami członkowskimi UE wspólną deklarację o utworzeniu partnerstwa na rzecz mobilności. Nastąpiło to po wcześniejszym parafowaniu umowy o readmisji i podpisaniu umów o ułatwieniach wizowych⁵². UE przygotowała program wsparcia finansowego dla partnerstwa na rzecz mobilności. Umowy o readmisji i ułatwieniach wizowych, weszły w życie z dniem 1 września 2014 r. zaś nowy dekret o usprawnieniu procesu wydawania wiz wszedł w życie w listopadzie. W kwestii walki z przestępczością zorganizowaną, Azerbejdżan aktywnie współpracuje z Interpolem i innymi organizacjami międzynarodowymi w realizacji Konwencji o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i jej protokołów dotyczących handlu ludźmi, którą ratyfikował w 2003 r. Ponadto zawarte zostały umowy międzynarodowe i wspólne memoranda o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych z sąsiadującymi krajami WNP, a także Turcją, Iranem i Bułgarią z myślą o walce z wszystkimi rodzajami przestępstw, po przyjęciu ustawy o pomocy prawnej w sprawach karnych w 2001 r. W marcu 2010 roku Azerbejdżan ratyfikował Konwencję Rady Europy o cyberprzestępczości, która weszła w życie w lipcu. Podpisał też Protokół dodatkowy dotyczący penalizacji czynów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym popełnionych za pośrednictwem systemów komputerowych. Jest także stroną Konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych⁵³. Organy ścigania Azerbejdżanu wzięły udział w dwustronnych warsztatach zorganizowanych przez Czeską Akademię Policyjną, dotyczących walki z transgraniczną przestępczością zorganizowaną, a także w organizowanym przez TAIEX, Forum dla prokuratorów⁵⁴.

W odniesieniu do walki z handlem ludźmi, przyjętych zostało szereg przepisów w celu ochrony, rehabilitacji i zapewnienia reintegracji ofiar. Dzięki współpracy Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, powstały też Centra Specjalnej Rehabilitacji, zaangażowane w działania doradcze i działania uświadamiające, skierowane do organizacji młodzieżowych, młodzieży i dzieci⁵⁵. Dodatkowo, agencje rządowe opracowały krajowe mechanizmy zabezpieczające, w celu ochrony ofiar handlu,

⁵² UE przygotowała program wsparcia finansowego dla partnerstwa na rzecz mobilności.

⁵³ JOINT STAFF WORKING PAPER Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country report: Azerbaijan, http://www.parliament.bg/pub/ECD/106498SEC_2011_640_EN_DOCUMENTDETRAVAIL_f.pdf (27.12.2016).

⁵⁴ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan Progress in 2014..., *op. cit.*

⁵⁵ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008 Progress Report Azerbaijan, *op. cit.*

w ścisłej współpracy z lokalnymi i międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi, w celu zwiększenia realizacji Krajowego Planu Działań na rzecz Walki z Handlem Ludźmi⁵⁶.

We wrześniu 2010 r. Azerbejdżan podpisał i ratyfikował Konwencję Rady Europy z 2005 r. w sprawie działań przeciwko handlowi ludzi⁵⁷.

Przełomowy był okres realizacji Krajowego Planu Działań na lata 2009-2013⁵⁸ - za pośrednictwem krajowej agencji i Komisji Europejskiej przeprowadzono specjalne szkolenia policji, a także poważną kampanię społeczną podnoszącą świadomość ludności odnośnie wspomnianego problemu⁵⁹. Krajowa strategia w sprawie zwalczania narkotyków została opracowana w czerwcu 2007 roku, wraz z zatwierdzeniem pięcioletniego programu działania w sprawie zwalczania narkomanii⁶⁰. Przyjęte zostały też przepisy krajowe wdrażające Konwencję ONZ o zwalczaniu handlu narkotykami z 1988 r. Azerbejdżan aktywnie współpracuje z regionalnym Biurem Interpolu w Baku w ramach regionalnego Południowokaukaskiego Programu Antynarkotykowego (SCAD V), oraz wcześniejszych umów dwustronnych⁶¹. Współpracuje także z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, oraz wyznaczył krajowego korespondenta EMCDDA.

W odniesieniu do walki z praniem brudnych pieniędzy, od 2007 r. Azerbejdżan ściśle współpracuje z Radą Ekspertów Moneyval. W tym samym roku przygotowano projekt programu działań na rzecz kryminalizacji dochodów uzyskanych z nielegalnej działalności. Ponadto kodeks karny został zmieniony, w celu wprowadzenia przepisów szczególnych w zakresie finansowania terroryzmu i kryminalizacji dochodów trwałych, nieruchomości i innych wpływów z handlu narkotykami. Rozpoczęto także program szkoleń dla jednostki wywiadu finansowego i pracowników organów wymiaru sprawiedliwości, w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, opracowany we współpracy z UE i ambasadami państw zachodnich⁶². Nie udało się natomiast przyjąć ustawy o zwalczaniu prania pieniędzy i zwalczaniu finansowania ter-

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ JOINT STAFF WORKING PAPER Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country report: Azerbaijan, *op. cit.*

⁵⁸ Jego kontynuacją był kolejny Plan, realizowany w latach 2014 – 2018.

⁵⁹ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan Progress in 2011..., *op. cit.*

⁶⁰ W ostatnim zakończonym Programie na lata 2016 – 2018, szczególną wagę przywiązywano do zwalczania amfetaminy, w związku z jej wzrastającym udziałem w rynku tego kraju.

⁶¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007' Progress Report Azerbaijan, *op. cit.*

⁶² Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Radzie Europy w Strasburgu, http://strasburgre.msz.gov.pl/pl/o_re/monitoring/moneyval/ (27.12.2016)

roryzmu. Przygotowane w tym zakresie w 2008 r. przepisy zostały zakwestionowane przez Moneyval⁶³. Jednakże pod wyraźnym naciskiem UE, udało się w 2009 r. powołać jednostkę wywiadu finansowego, działającą w ramach Banku Centralnego⁶⁴.

W dziedzinie ochrony danych, Azerbejdżan ratyfikował w 2011 roku, Konwencję Rady Europy z 1981 r., o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych,

Jednocześnie Azerbejdżan w dalszym ciągu przywiązuje dużą wagę do działań antyterrorystycznych i odnosi w tym zakresie pewne sukcesy, np. zmniejszenie obecności osób wzywających do zamachów terrorystycznych i zapobiegania ich działalności. W marcu 2013 r. w Baku odbyła się międzynarodowa konferencja w sprawie zacieśnienia współpracy w walce z terroryzmem, z szerokim międzynarodowym udziałem. Rząd ukończył modernizację Centralnego Laboratorium Referencyjnego, które pełni rolę centrum bio-bezpieczeństwa przeznaczonego do prowadzenia badań nad potencjalnymi zagrożeniami bioterroryzmem. W ramach kwestii dotyczących broni masowego rażenia, przyjęto w 2013 r. Program zapobiegania proliferacji. W tym samym roku rozmieszczono siedem radarów wzdłuż wybrzeża Morza Kaspijskiego do prowadzenia nadzoru morskiego i wykrywania przemytu. Azerbejdżan uczestniczył w posiedzeniach grup roboczych państw Morza Kaspijskiego, które miały na celu koordynowanie wysiłków na rzecz zwalczania terroryzmu, przemytu narkotyków, handlu ludźmi i przestępczości zorganizowanej w regionie. Rozszerzał również swoją współpracę z Gruzją i stworzył w 2013 r. Wspólną Grupę Roboczą ds. cyberbezpieczeństwa (wraz z OBWE)⁶⁵.

Znaczące sukcesy w omawianej dziedzinie odniosła też Gruzja. Strategia zarządzania granicami tego państwa została zatwierdzona po raportowaniu w lutym 2008 roku, obejmując wszystkie elementy europejskiego czteropoziomowego systemu bezpieczeństwa granic⁶⁶. Po raz pierwszy przyjęto też Narodową Strategię na lata 2008-2012 i jej plan działania (przyjęty w czerw-

⁶³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008 Progress Report Azerbaijan, *op. cit.*

⁶⁴ JOINT STAFF WORKING PAPER Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country report: Azerbaijan, *op. cit.*

⁶⁵ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan Progress in 2014..., *op. cit.*

⁶⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007'

Progress Report Georgia, [http://aei.pitt.edu/38887/1/SEC_\(2008\)_393.pdf](http://aei.pitt.edu/38887/1/SEC_(2008)_393.pdf), (22.12.2016).

cu 2008). W październiku 2010 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych podpisało pierwszą, dwuletnią Umowę Operacyjną z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), o współpracy w celu przeciwdziałania nielegalnej migracji i transgranicznej przestępczości, oraz wzmocnienia stosunków roboczych z państwami członkowskimi UE. W 2012 r. Gruzja po raz pierwszy opracowała Strategię migracyjną na lata 2013 – 2015. W sierpniu 2013 r. utworzono Centrum, wspólnych operacji morskich (JMOC). W celu usprawnienia kontroli granic, dział straży granicznej w ramach MSW, został przekształcony w Straż Graniczną, a od listopada 2006 roku, jej funkcjonariusze, służą wyłącznie na podstawie umowy o pracę. W związku z problemami w zakresie delimitacji granicy (np., z Turcją czy Rosją) opracowana została kompleksowa strategia kształcenia i szkolenia w tym sektorze, a także w sprawie poprawy zdolności instytucjonalnych, aby skutecznie zarządzać przejściami granicznymi. Osobnym problemem w tym zakresie są umowy o readmisji, z państwami UE, które są sukcesywnie podpisywane⁶⁷. W październiku 2013 r. rząd przyjął pierwszą krajową Strategię zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2013-2014, wraz z odpowiednim planem działania. Gruzja ratyfikowała konwencję Genewską o statusie uchodźcy z 1951 r. i wdrożyła jej przepisy do swojego prawa, działając przy tym we współpracy z Biurem Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (UNHCR). Na lata 2007 – 2008, po raz pierwszy przyjęto w Gruzji, krajowy plan w sprawie zwalczania handlu ludźmi. Udana współpraca pomiędzy organami państwowymi w walce z handlem ludźmi doprowadziła do lepszej ochrony ofiar i bardzo aktywnego prowadzenia dochodzeń i aktów oskarżenia. W odniesieniu do walki z narkotykami, pierwsza krajowa strategia antynarkotykowa została przyjęta w lutym 2007 roku skupiając się na podaży i zmniejszaniu popytu, a także na edukacji specjalistów. Od 2011 r. działa Centrum zdrowia psychicznego i narkomanii. W odniesieniu do prania pieniędzy, w lipcu 2007 roku zostały przyjęte poprawki do kodeksu karnego, w celu harmonizacji przepisów krajowych z wymogami europejskimi i FATF (w tym definicja przestępstwa prania pieniędzy). Gruzja jest członkiem Moneyval i FATF Eurazji. W odniesieniu do międzynarodowej i regionalnej współpracy sądowej, Gruzja ratyfikowała w 1997 r. Konwencję haską z 1980 r., w sprawie uprowadzenia dziecka za granicę, zaś w kwietniu 2006 roku Konwencję ONZ z 2005 r., o zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa, oraz Konwencję w sprawie finansowania terroryzmu. Jest też stroną: Konwencji Rady Europy z 1959 r., o wzajemnej pomocy prawnej i jej Protokołu Dodatkowego z 1978 r., Europejskiej Konwencji o ekstradycji z 1957 r., Konwencji mińskiej z 1993 r. o pomocy prawnej

⁶⁷ *Ibidem.*

w sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych oraz Europejskiej Konwencji o cyberprzestępczości z 2001 r. Gruzja uczestniczy ponadto w Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego. W listopadzie 2010 roku, CEPOL zatwierdził wniosek o zawarcie umowy o współpracy z Gruzijną Akademią Policijną i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych⁶⁸.

Armenia także posiada znaczące osiągnięcia w omawianej dziedzinie współpracy z UE. Jeżeli chodzi o kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego, uczestniczy w programie Zintegrowanego Zarządzania Granicami w Kaukazie Południowym (SCIBM), formalnie uzgodnionym między Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją w 2007 r. W tym samym roku po raz pierwszy, Państwowa Służba Migracyjna rozpoczęła prace nad krajowym planem działania w dziedzinie migracji i azylu we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim i przy wsparciu UE w sprawie projektu strategii dotyczącej regulacji migracji. Podjęto także prace nad planem działania na rzecz wprowadzenia paszportu elektronicznego z danymi biometrycznymi i elektronicznych kart identyfikacyjnych. Po przyjęciu Strategii Bezpieczeństwa Granic i Zarządzania Granicami 2011-2015 w roku 2010, Armenia przyjęła Krajowy Plan Działania 2012-2016 dla realizacji „Koncepcji polityki państwa, rozporządzania migracją”, w listopadzie 2011. Chociaż zdarzały się opóźnienia w przygotowaniu wprowadzania paszportów biometrycznych, parlament Armenii przyjął prawodawstwo w tej kwestii w listopadzie 2011 r. W dziedzinie migracji i zintegrowanego zarządzania granicami, wsparcie nadal było dostarczane za pośrednictwem Grupy Doradczej UE. W październiku 2011 roku, utworzone zostało Partnerstwo na rzecz Mobilności pomiędzy UE i Armenią, proponujące współpracę w czterech głównych obszarach (mobilności, legalnej migracji i integracji; migracji i rozwoju; zwalczania nielegalnej imigracji oraz azylu i ochrony międzynarodowej)⁶⁹.

Negocjacje w sprawie ułatwień wizowych i readmisji z Armenią rozpoczęły się na początku 2012 roku – odbyły się trzy rundy. Po trzeciej rundzie, w październiku, Armenia i UE parafowały porozumienia dotyczące obu kwestii, a Umowę o Ułatwieniach Wizowych (VFA) podpisały na posiedzeniu Rady Współpracy UE-Armenia w dniu 17 grudnia. W październiku rząd Armenii podpisał dekret znoszący obowiązek wizowy dla obywateli UE od stycznia 2013 r.

Na początku 2012 roku Armenia powołała Komitet Międzyagencyjny odpowiedzialny za koordynację, wdrażanie i monitorowanie Partnerstwa na rzecz Mobilności pomiędzy UE i Armenią, podpisanego w październiku 2011 r. (a także Krajowego Planu Działań na rzecz migracji.). Finansowany

⁶⁸ P. Stawarz, *Polityka Unii Europejskiej... op. cit.*, s. 212-214.

⁶⁹ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2011..., *op. cit.*

ze środków unijnych projekt wsparcia Partnerstwa na rzecz Mobilności został podpisany w grudniu 2012 roku. Poprzez instrument Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji Komisji Europejskiej (TAIEX) odbyły się wizyty studyjne i misje ekspertów w sprawie procedur azylowych zgodnych z normami UE⁷⁰. W ramach Partnerstwa zawarta została Umowa o Readmisji. W zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, we wrześniu 2010 roku Armenia podpisała Konwencję Rady Europy z 2007 roku o Ochronie Dzieci przed Seksualnym Wykorzystywaniem i Niegodziwym Traktowaniem w Celach Seksualnych. Armenia przystąpiła też do Trzeciego Protokołu Dodatkowego do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej w sprawie nielegalnej produkcji i handlu bronią palną, jej częściami i komponentami. Rząd przeznacza pewne środki na pomoc dla ofiar i poczynił określone postępy w realizacji swojego krajowego mechanizmu skierowanego do ofiar handlu ludźmi⁷¹. W 2009 r. w budżecie państwa przeznaczono 100,000 EUR na finansowanie działań przeciwko handlowi ludźmi, w tym na ustanowienie Krajowego mechanizmu kierowania i specjalnego schroniska dla ofiar handlu ludźmi, we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Kodeks karny został zmieniony w kwietniu 2011 roku w kwestii zwalczania handlu ludźmi. Ratyfikowano Konwencję Rady Europy z 2007 roku o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych, podpisaną we wrześniu 2010 roku. W ramach Ministerstwa Administracji Terytorialnej powstała Rada ds. przeciwdziałania handlu ludźmi⁷². w 2013 r. rząd przyjął Narodowy Program zwalczaniu handlu ludźmi na lata 2013-2015. W odniesieniu do walki z praniem pieniędzy, Moneyval⁷³ we wrześniu

⁷⁰ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2012 and recommendations for action Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_armenia_en.pdf (18.12.2016).

⁷¹ JOINT STAFF WORKING PAPER Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country report: Armenia, *op. cit.*

⁷² JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2011 and recommendations for action Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Delivering..., *op. cit.*

⁷³ Komitet Ekspertów ds. Oceny Systemów Zwalczania Procederu Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu (Moneyval) został utworzony w 1997 r., a jego funkcjonowanie zostało uregulowane na mocy rezolucji Res(2005)47 Komitetu Ministrów. MONEYVAL jest ważną platformą współpracy dla państw nie zasiadających w FATF (Grupie Zadaniowej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy) (MONEYVAL jest członkiem stowarzyszonym

2010 roku przyjęła sprawozdanie z postępów Armenii w sprawie wykonania zaleceń wynikających z trzeciego Raportu rundy wzajemnej oceny, przyjętego we wrześniu 2009 roku. Bank centralny przedstawił rządowi projekt zmian do ustawy o walce z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, który został zmieniony przez parlament w grudniu 2009 r.⁷⁴ W grudniu 2011 roku, Armenia przyjęła krajową strategię na rzecz poprawy skuteczności walki z przestępczością zorganizowaną, a także opracowała Narodowy Program Walki z Terroryzmem oraz program reformy policji na lata 2012-2014. Postęp odnotowano w walce z praniem pieniędzy w kwestii przygotowania zmian legislacyjnych, aby wspierać wdrażanie odpowiednich norm międzynarodowych. W lipcu 2011 roku, w Armenii odbyło się 19. posiedzenie Jednostek Wywiadu Finansowego grupy Egmont⁷⁵.

W 2012 r. Armenia przyjęła nową strategię w sprawie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu⁷⁶. W odniesieniu do walki z narkotykami, harmonogram działań został przyjęty w lipcu 2010 roku w ramach Narodowego Programu Zwalczania Narkomanii i handlu narkotykami na lata 2010-2012. Kampania prewencyjna „Konopie Poppy 2010” - została zorganizowana przez ormiańską policję w sierpniu-wrześniu 2010 r. W październiku 2010 roku, Armenia uczestniczyła w seminarium regionalnym EPS dotyczącym systemu monitorowania narkotyków UE, zorganizowanym przez Komisję i Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) w Brukseli⁷⁷. Współpraca z powyższym Centrum postępowała i wszyscy partnerzy PW brali udział we wrześniu 2011 roku w Kijowie w seminarium TAIEX, na temat polityki antynarkotykowej opartej na faktach i gromadzeniu danych, dotyczących leczenia i chorób zakaźnych związanych z narkotykami⁷⁸. Armenia powołała krajowego korespondenta EMCDDA.

FATF). Patr.: oficjalna strona internetowa Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Radzie Europy w Strasburgu http://strasburgre.msz.gov.pl/pl/o_re/monitoring/moneyval/ (19.12.2016).

⁷⁴ JOINT STAFF WORKING PAPER Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country report: Armenia, *op. cit.*

⁷⁵ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2011..., *op. cit.*

⁷⁶ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2012..., *op. cit.*

⁷⁷ JOINT STAFF WORKING PAPER Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country report: Armenia, *op. cit.*

⁷⁸ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 Regional Report: Eastern Partnership Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY: WORKING TOWARDS A STRONGER, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2013_enp_pack/2013_eastern_pship_regional_report_en.pdf (19.12.2016)

Natomiast w 2014 r. powyższa republika kaukaska zaczęła realizować program dot. zwalczania nadużywania narkotyków i nielegalnego handlu narkotykami. Poczyniła kolejne kroki w kierunku podpisania Protokołu ustaleń w sprawie współpracy z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii⁷⁹. W dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej Armenia ratyfikowała Europejską Konwencję o wzajemnej pomocy w sprawach karnych, w roku 2002, a w marcu 2007 r. ratyfikowała Konwencję haską z 1980 roku, w sprawie cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka. Wprowadzono też w 2007 r. eksperymentalny model uspołecznienia policji, w ramach reformy policji przy wsparciu Rady Europy i OBWE. W marcu 2008 r. Armenia ratyfikowała Protokół dodatkowy do Europejskiej Konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych z 1997 r. Jednak jej skuteczna realizacja wymagała kontynuowania wysiłków, w celu poprawy koordynacji i współpracy między wszystkimi organami ścigania, w tym inwestycji w szkolenia⁸⁰.

W 2011 r. zostały ratyfikowane dwie ważne konwencje haskie dotyczące prawa rodzinnego - Konwencja haska dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę z 1980 r. i Konwencja o odpowiedzialności rodzicielskiej i ochrony Dzieci z 1996⁸¹.

Mołdawia posiada mniejszy dorobek w kwestii implementacji założeń współpracy z UE w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zwalczania przestępczości. Zawierając Układ Stowarzyszeniowy z UE podjęła liczne zobowiązania dotyczące poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego, z których najistotniejsze to wzmocnienie bezpieczeństwa granic, rozwój współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. Umowa dotyczy też migracji, ochrony danych osobowych, bezpieczeństwa informacyjnego. Kolejnym krokiem na drodze do wzmocnienia bezpieczeństwa wewnętrznego jest Program Rządu Republiki Mołdawii na lata 2016–2018, w wielu punktach stanowiący odpowiedź na wskazane wcześniej zobowiązania. W dokumencie wymieniono jako jeden z głównych celów wzrost bezpieczeństwa w życiu narodowym oraz progres bezpieczeństwa personalnego. Do priorytetów zaliczona została implementacja programów bezpieczeństwa informacyjnego i ochrona cyberprzestrzeni. Wskazano na konieczność całościowych reform

⁷⁹ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2014..., *op. cit.*

⁸⁰ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Taking stock of the European Neighbourhood Policy (ENP)

Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009 Progress Report Armenia, *op. cit.*

⁸¹ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2011..., *op. cit.*

dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego⁸². Komisja Europejska podkreśliła fakt realizacji planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego. Mołdawia konstruktywnie uczestniczyła w pracach misji granicznej UE dla tego państwa. Przy wsparciu EU BAM organy celne i straż graniczna Mołdawii podnosiły swoje kwalifikacje zawodowe i poprawiały współpracę między agencjami krajowymi⁸³. Odnośnie zwalczania przestępczości Mołdawia dzięki wprowadzonym zmianom umożliwiła straży granicznej udział w wykrywaniu przestępstw transgranicznych oraz prowadzeniu dochodzeń w ich sprawie. W dniu 21 października 2011 r. przyjęto ustawę zmieniającą kodeks wykroczeń, dzięki czemu policja graniczna zyskała możliwość wykrywania przestępstw administracyjnych. Utworzono ramy legislacyjne i polityczne w zakresie zapobiegania przestępczości zorganizowanej i jej zwalczania. Przyjęto ustawę w sprawie przestępczości zorganizowanej, a także strategię i towarzyszący jej plan działania. W dużym stopniu są one zgodne z normami europejskimi i międzynarodowymi. Przyjęto nową ustawę w sprawie Ośrodka Zwalczania Przestępczości Gospodarczej. Jeżeli chodzi o ramy instytucjonalne, kilka podmiotów dysponuje kompetencjami w zapobieganiu przestępczości zorganizowanej i jej zwalczaniu. Działania operacyjne tych podmiotów są koordynowane przez urząd prokuratora generalnego. Republika Mołdawii realizuje obszerny proces reform ustawodawstwa regulującego jej kodeks karny i kodeks postępowania karnego. W oparciu o decyzję rządu z dnia 9 lutego 2011 r. powołano międzyinstytucjonalną grupę roboczą do spraw zmiany przepisów kodeksu postępowania karnego w obszarze dochodzenia operacyjnego oraz ścigania przestępstw. Grupa robocza opracowała dokument koncepcyjny w sprawie reformy systemu ścigania przestępstw oraz postępowania karnego. Koordynacja między odpowiednimi organami porządku publicznego jest zapewniona dzięki działalności krajowego centrum wirtualnego SELEC (konwencja w sprawie Centrum Organów Ścigania Europy Południowo-Wschodniej)/GUAM (Organizacja na rzecz Demokracji i Rozwoju Gospodarczego), które powołano w 2006 r. Jest to jednostka w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, której celem jest rozwój współpracy między właściwymi organami krajowymi i europejskimi, dotyczącej zwalczania zorganizowanej przestępczości transgranicznej oraz bezpieczeństwa granic. Na podstawie uchwalonej w 2006 r. ustawy w sprawie elektronicznego systemu informacji na rzecz rejestrowania przestępstw, spraw karnych oraz osób fizycznych, które po-

⁸² A. Kamińska Wybrane problemy Republiki Mołdawii w świetle zmian w łdzie międzynarodowym [w:] „Studia Europejskie” nr 4/2017, s. 192-194. file:///C:/Users/Pawel1/AppData/Local/Temp/4-2017_Kaminska.pdf (20.05.2021).

⁸³ Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, *op. cit.*

pełniły przestępstwo, ustanowiono mechanizm koordynacyjny między właściwymi organami krajowymi a bazą danych⁸⁴.

Przechodząc do efektów polityki wschodniej UE w odniesieniu do Ukrainy należy wskazać, że Ukraińska Narodowa Platforma Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego przygotowała raport monitorujący *Поступ України у виконанні двадцяти досягнень Східного партнерства до 2020 року*, w którym stwierdziła, że państwo to efektywnie wykonuje założenia PW dotyczące bezpieczeństwa. Ukraińskie władze przygotowały projekt „mapy drogowej” dotyczącej współpracy z Unią w dziedzinie bezpieczeństwa⁸⁵. Przyjęta została ustawa o azylu i statusie uchodźcy, chociaż jej wdrożenie jest niewystarczające. Ukraina konstruktywnie uczestniczyła w pracach misji granicznej UE dla tego państwa⁸⁶. Parlament Europejski wyraził zadowolenie ze skutecznego i bezpiecznego wdrożenia ruchu bezwizowego z Ukrainą⁸⁷. Parlament Europejski podkreśla rolę misji doradczej Unii Europejskiej (EUAM) na Ukrainie w reformie cywilnego sektora bezpieczeństwa. Wskazał na zacieśnioną współpracę między ukraińskimi władzami a europejskim sektorem publicznym i prywatnym w zwalczaniu zagrożeń hybrydowych⁸⁸. Układ Stowarzyszeniowy z Ukrainą zawiera odniesienia do kwestii bezpieczeństwa w tym postanowienia dotyczące przeciwdziałania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, zwalczania nielegalnego handlu bronią oraz zwalczania terroryzmu, jak też współdziałania w zakresie migracji, azylu i zarządzania granicami⁸⁹.

Odnośnie walki z przestępczością w Układzie Stowarzyszeniowym wskazywano na konieczność współpracy UE z Ukrainą w tym względzie. Państwo to zobowiązało się do zwalczania nielegalnego handlu i zapobiegania wskazanemu procederowi⁹⁰. Unia Podkreśliła wzmocnioną współpracę z Ukrainą

⁸⁴ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wykonania przez Republikę Mołdawii planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego /* COM/2012/0348 final */ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52012DC0348> (20.05.2021).

⁸⁵ H. Bazhenova, *Ukraina w Partnerstwie Wschodnim: osiągnięcia i perspektywy* [w:] „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 17/2019, s. 78, https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2020/08/riesw_2019-2-03_0.pdf (20.05.2021).

⁸⁶ Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, ...op. cit.

⁸⁷ Sprawozdanie w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą (2017/2283(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0369_PL.html (23.05.2021).

⁸⁸ Sprawozdanie w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą (2019/2202(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0219_PL.html (23.05.2021).

⁸⁹ P. Pietnoczka, Eurointegracyjna droga Ukrainy, [w:] „Przegląd Wschodnioeuropejski”, nr IX/1 2018, s. 162, http://www.uwm.edu.pl/cbew/2018_9_1/11_Pietnoczka-P.pdf (23.05.2021).

⁹⁰ Sprawozdanie w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą (2017/2283(INI)), ...op. cit.

w zwalczania przestępczości zorganizowanej i poważnej przestępczości międzynarodowej. UE aprobuje zmiany ukraińskiego kodeksu karnego definiujące gwałt i przemoc seksualną w oparciu o brak zgody⁹¹. Ukraina bierze udział w projekcie „Współpraca policyjna z państwami Partnerstwa Wschodniego”, którego głównym celem jest zwiększenie współpracy w walce ze zorganizowaną przestępczością transgraniczną, pomiędzy policjami państw Partnerstwa Wschodniego, a państwami Unii Europejskiej oraz współpracy odpowiednich służb wewnątrz Partnerstwa Wschodniego⁹². Ukraina podjęła także zobowiązanie do szczególnych działań odnośnie zapobiegania i zwalczania handlu narkotykami⁹³.

W przypadku Białorusi podobnie jak w poprzedniej z omawianych dziedzin współpracy trudno doszukiwać się znaczących osiągnięć, chociaż sytuacja jest nieco korzystniejsza. Współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa, z różną intensywnością w zależności od bardziej lub mniej napiętych kontaktów z władzami Białorusi, ogniskuje się głównie wokół przeciwdziałania zagrożeniom transgranicznym i bezpieczeństwa transportu oraz przeciwdziałania nielegalnej imigracji⁹⁴. Partnerstwo na rzecz mobilności zaczęło obowiązywać w 2016 r. Okazało się ono kluczowym instrumentem rozwoju współpracy w powyższej dziedzinie. Komisja Europejska prowadziła negocjacje z Białorusią w kwestii ułatwień wizowych i umowy o readmisji⁹⁵. Unia Europejska i Białoruś podpisały ostatecznie umowę o ułatwieniach wizowych i umowę o readmisji 8 stycznia 2020 r.⁹⁶

W ramach zwalczania przestępczości współpraca koncentruje się głównie na przestępstwach dotyczących handlu narkotykami⁹⁷.

Przechodząc do ostatniego z państw, relacje z którym są częścią unijnej polityki wschodniej, należy wskazać, iż Federacja Rosyjska w 2001 r. podczas szczytu w Brukseli zadeklarowano poszerzenie dialogu o kwestie bezpieczeństwa. W 2002 r. podczas moskiewskiego szczytu wydano

⁹¹ Sprawozdanie w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą (2019/2202(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0219_PL.html (23.05.2021).

⁹² *Współpraca policyjna państw Partnerstwa Wschodniego*, <https://cofund.org.pl/projekty/wspolpraca-policyjna-panstw-partnerstwa-wschodniego> (24.05.2021).

⁹³ I. Pidluska, Ukraine-EU relations: enlargement and integration, <http://www.policy.hu/pidluska/EU-Ukraine.html> (24.05.2021).

⁹⁴ Ł. Wojcieszak, *Wśród szans i barier. Aktualne problemy współpracy Unii Europejskiej z Białorusią*, [w:] „Wrocławskie Studia Politologiczne”, nr 24/2018, s. 157, file:///C:/Users/Pawel1/AppData/Local/Temp/6237-5915-1-2-20200205.pdf (24.05.2021).

⁹⁵ S. Górka, *Polityka UE wobec Białorusi – analiza stanu obecnego i propozycje zmian polityki*, <https://www.omp.org.pl/artukul.php?artykul=250>

⁹⁶ Unia Europejska i Białoruś podpisały ostatecznie umowę o ułatwieniach wizowych i umowę o readmisji 8 stycznia 2020 r.

⁹⁷ Ł. Wojcieszak, *Wśród szans i barier...op. cit.* s. 157.

Wspólną deklarację o praktycznych krokach w rozwijaniu dialogu politycznego i w sprawach reagowania kryzysowego i bezpieczeństwa. Na szczycie w Sankt Petersburgu w 2003 r. FR zintensyfikowała współpracę z UE dzięki stworzeniu czterech „wspólnych przestrzeni”, m.in. przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w obrębie której prowadzone były działania dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego. W 2005 r. podczas szczytu w Moskwie ustanowiono „mapę drogową” dotyczącą realizacji podjętych zobowiązań. W lipcu 2008 r. rozpoczęto negocjacje w sprawie nowej umowy UE-Rosja, w której miały się znaleźć „prawnie wiążące zobowiązania” m.in. dotyczące, bezpieczeństwa. Negocjacje dotyczące umowy o ułatwieniach wizowych zakończono w 2011 r. Na ostatnim szczycie Rosja-UE (styczeń 2014 r.) udało się uzgodnić „Wspólne oświadczenie UE-Rosja w sprawie zwalczania terroryzmu”.⁹⁸ Dalsze działania zostały zawieszono po aneksji Krymu przez Rosję⁹⁹.

W dziedzinie waliki z przestępczością, Unia podkreśla konieczność współpracy zwłaszcza w kwestii zwalczania przestępczości zorganizowanej. Parlament Europejski w 2018 r. podtrzymał opinię odnośnie konieczności rozwijania współpracy z Rosją w tym względzie.

Walka z korupcją

Przechodząc do implementacji ustaleń dotyczących walki z korupcją, podjętych w ramach polityki wschodniej UE. należy wskazać, iż okresy większych sukcesów przeplatają się z momentami pogorszenia sytuacji w tym względzie. Przykładem takiej sytuacji jest Gruzja. W pierwszych latach niepodległości, nie podejmowano zdecydowanych działań na rzecz walki z tym zjawiskiem. Dialog został rozpoczęty w lutym 2011 roku, a uzgodniony program prac był realizowany. Dopiero od czasu „rewolucji róż”, Gruzja była stosunkowo skuteczna w ograniczaniu korupcji. Postęp odnotowano w kryminalizacji korupcji, unikaniu konfliktów interesów, oraz ochronie informatorów. Nowa strategia antykorupcyjna i plan działania opracowane przez Agencję zostały przyjęte w roku 2010. Było wiele śledztw i zarzutów postawionych funkcjonariuszom publicznym, związanych z korupcją. Jednak, obawy pozostają odnośnie korupcji na szczeblu politycznym, nie tylko ze względu na słabą kontrolę nad finansowaniem partii politycznych, ale też z uwagi na: brak przejrzystości w procesach zamówień publicznych i prywatyzacji, słabą odpowiedzialność wysokich urzędników za fundusze rezerwo-

⁹⁸ Na ostatnim szczycie Rosja-UE (styczeń 2014 r.), kiedy relacje napięte z powodu kryzysu ukraińskiego stronom udało się uzgodnić tylko jeden dokument „Wspólne oświadczenie UE-Rosja w sprawie zwalczania terroryzmu”

⁹⁹ Fernando Garcés de los Fayos, *Rosja*, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_5.6.3.pdf

we, niedostateczną ochronę prawa własności i brak przejrzystości w finansowaniu mediów oraz prawa własności.

Przyjęty w 2007 r. plan działania na rzecz walki z korupcją, szczególnie nacisk kładł na przejrzystość finansów publicznych, rozwój systemu egzekwowania prawa i harmonizacji odpowiedniego prawa zgodne z międzynarodowymi normami. W styczniu 2008 r. Gruzja ratyfikowała Konwencję Rady Europy Prawnokarną o korupcji, (weszła w życie w maju 2008 r.), a w styczniu 2008 r. przystąpiła do Konwencji Narodów Zjednoczonych o korupcji. W marcu 2008 roku rząd znowelizował ustawę o korupcji i konflikcie interesów w sektorze publicznym, która zawiera kodeks postępowania dla urzędników i prokuratorów, a w 2009 r. dodano do kodeksu karnego przepisy o odpowiedzialności osób prawnych. W tym samym roku w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości utworzono, Agencję Antykorupcyjną. Uproszczone również kodeks celny. Niestety ostatnie lata (po objęciu władzy przez Gruzińskie Marzenie), to odwrót od reform antykorupcyjnych. W efekcie skala korupcji powróciła do poziomu sprzed „rewolucji róż”.¹⁰⁰

Analizując efekty polityki wschodniej UE w dziedzinie przeciwdziałania korupcji w Azerbejdżanie, należy wskazać, że chociaż różne kroki prawne zostały podjęte, korupcja pozostaje problemem w tym państwie. Przyjęta w czerwcu 2007 r. Krajowa Strategia na rzecz Zwiększenia Przejrzystości i Zwalczania Korupcji, przewidywała szereg działań, mających na celu zwiększenie przejrzystości mechanizmów decyzyjnych i przepisów, w zakresie przyjęcia do służby cywilnej, dochodów i wydatków budżetu państwa, finansowania partii politycznych, zamówień publicznych, prywatyzacji, funkcjonowania organów państwowych i komunalnych, i innych podobnych obszarów. W lipcu 2007 r. wydany został dekret prezydencki w sprawie przejrzystości i rozwoju strategii antykorupcyjnej, który utorował drogę do mocniejszych sankcji i wzmocnienia roli prokuratorów w tym zakresie. W październiku 2007 r. przyjęta została nowelizacja ustawy o zwalczaniu korupcji. Nałożyła ona na władze państwowe i urzędników obowiązek składania deklaracji rocznych dochodów¹⁰¹. Mimo tych działań w 2010 r. raport GRECO dotyczący przestępstw i przejrzystości finansowania partii politycznych, zawarł uwagi dotyczące istnienia niedociągnięć w przepisach i ich skutecznym stosowaniu, szczególnie w zakresie kryminalizacji zjawiska. Wyrażono też pogląd, że poziom korupcji wzrósł w latach 2006 – 2009¹⁰². Przełom

¹⁰⁰ P. Stawarz, *Polityka Unii Europejskiej... op. cit.*, s. 215.

¹⁰¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007' Progress Report Azerbaijan, *op. cit.*

¹⁰² JOINT STAFF WORKING PAPER Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country report: Azerbaijan, *op. cit.*

nastąpił po zainicjowaniu kampanii antykorupcyjnej w 2010 r. Wewnętrzne grupy monitorujące zostały utworzone w ramach instytucji wymiaru sprawiedliwości. Powstał też Wydział Antykorupcyjny w Sądzie Najwyższym, zwiększono uprawnienia Departamentu Zwalczenia Korupcji Prokuratora Generalnego Azerbejdżanu. We wrześniu 2010 r., Departament Zwalczenia Korupcji Prokuratora Generalnego Azerbejdżanu, poinformował, że wdrożył już 133 sprawy karne, w tym roku, z czego 88 zostało złożonych do sądu. W rezultacie 147 osób zostało oskarżonych o łapownictwo, nadużywanie stanowiska, oszustwa lub fałszerstwa¹⁰³. Nowy Krajowy Plan Działań Przeciw Korupcji (NACAP) 2012-2015, zatwierdzony we wrześniu 2012 r., zapewnia lepsze ustawodawstwo w sprawach karnego ścigania korupcji, w tym przygotowanie ustawy o osobistej ochronie świadków i osób współpracujących z wymiarem sprawiedliwości w sprawach korupcyjnych, jak również egzekwowania przepisów i reguł ograniczających immunitet sędziów podejrzanych o korupcję¹⁰⁴. Działania te przyniosły jednak ograniczone skutki. Na przykład urzędnicy i sędziowie, nie chcą składać oświadczeń majątkowych i o prowadzonej działalności gospodarczej. W efekcie w 2014 r. Azerbejdżan zajmował 126 miejsce na 175 państw pod względem korupcji¹⁰⁵.

Nieco mniejsze rezultaty w dziedzinie zapobiegania korupcji w ramach działań UE względem wschodniego i południowo-wschodniego sąsiedztwa obserwowane są w przypadku Armenii. Pierwsza strategia antykorupcyjna, która wygasła w grudniu 2006 r. była krytykowana przez Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy za brak wystarczających efektów. Nowa strategia antykorupcyjna sfinalizowana w 2008 r. lepiej spełniała zalecenia GRECO, w szczególności w zakresie przepisów przewidujących skuteczne badania aktywów i deklaracji dochodów urzędników państwowych. Chociaż kodeks karny zawierał odpowiednie artykuły dotyczące korupcji czynnej i biernej, zgodne z zaleceniami Rady Europy i międzynarodowymi standardami UNCAC, definicja przestępstwa związanego z korupcją, nie została wprowadzona. W roku 2007 kilka innych ustaw zostało zmienionych, zgodnie z międzynarodowymi standardami, pod auspicjami OBWE, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), oraz GRECO Rady

¹⁰³ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan Progress in 2011..., *op. cit.*

¹⁰⁴ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan Progress in 2012 and recommendations for action Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership http://eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_azerbaijan_en.pdf (28.12.2016)

¹⁰⁵ Według Transparency International.

Europy i zostały przyjęte pewne praktyczne działania w celu zmniejszenia zagrożenia korupcją w praktyce (np. nowa procedura dla policji drogowej, zwiększenie wynagrodzeń sędziów o 15-30%). Ponadto, powstały kodeksy etyki dla sędziów, prokuratorów i policjantów. Zostały wprowadzone konkretne przepisy prawne, dotyczące deklaracji aktywów i dochodów urzędników państwowych. W grudniu 2007 r. została uchwalona ustawa, ustanawiająca specjalne procedury inwigilacji, do zwalczania korupcji wśród wysokich rangą urzędników państwowych¹⁰⁶.

W listopadzie 2009 r. została przyjęta strategia antykorupcyjna i jej plan działania na lata 2009-2012. Obejmowały one stworzenie systemu monitorowania i oceny. Strategia przewidywała utworzenie sekretariatu ds. antykorupcyjnych do wspierania wdrażania i monitorowanie planu działania. We wrześniu 2009 roku, Armenia stała się sygnatariuszem Deklaracji OECD z Astany, dotyczącej dobrego zarządzania i walki z korupcją¹⁰⁷.

W kolejnych latach starano się poprawić przejrzystość w sektorze publicznym, z roczną obowiązkową publikacją informacji, na temat wysokich rangą urzędników. Ustawa o oskarżeniach została zmieniona w maju 2010 r., w odpowiedzi na zalecenia Grupy GRECO. Zniesiono decydującą rolę Prokuratora Generalnego w inicjacji postępowania i uchyleniu immunitetu prokuratorów. Izba Kontroli opublikowała liczbę kontroli w instytucjach państwowych co spowodowało intensyfikację publicznej dyskusji na temat problemu walki z korupcją. Kilku urzędników wysokiego szczebla zostało odwołanych za korupcję. Poziom postrzeganej korupcji w Armenii nieznacznie zmniejszył się w roku 2010¹⁰⁸.

Korupcja pozostawała nadal poważnym problemem. Transparency International plasowała Armenię na 129 miejscu spośród 183 (ocena 2.6 z 10) w swoim Indeksie Percepcji Korupcji (na 2011 r)¹⁰⁹. Władze regularnie i publicznie wyrażały swoją gotowość do walki z korupcją. Jednak mimo przyjęcia pewnych ważnych aktów prawnych (np. prawo o zamówieniach oraz ustawy o służbie publicznej), wypełnianiu zobowiązań wobec GRECO Rada Euro-

¹⁰⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007' Progress Report Armenia, *op. cit.*

¹⁰⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Taking stock of the European Neighbourhood Policy (ENP)

Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009 Progress Report Armenia, *op. cit.*

¹⁰⁸ JOINT STAFF WORKING PAPER Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country report: Armenia, *op. cit.*

¹⁰⁹ W efekcie przyjęcia ustawy o zamówieniach publicznych w 2012 r. i oskarżeniu kilku prominentnych polityków, w 2012 r. Armenia zajęła 105 miejsce.

py, OECD i innych organów międzynarodowych, jak również wzrostu liczby aresztowań i oskarżeń skorumpowanych urzędników, nie nastąpiły pozytywne zmiany w postrzeganiu korupcji w różnych grupach ludności ormiańskiej a działania rządu nie były wystarczające, aby to zmienić. Problemem pozostaje też brak wyspecjalizowanej jednostki do zwalczania korupcji.¹¹⁰

Korupcja pozostaje też istotnym problemem w przypadku Ukrainy. W wyniku działań Unii w ramach polityki wschodniej jak wskazał Parlament Europejski osiągnięto znaczne postępy, jednak powszechna korupcja nadal utrudnia proces reform na Ukrainie. Należy przyjąć jeszcze pewne dodatkowe środki w celu uniknięcia regresu, z naciskiem na sądownictwo. Według najnowszego raportu Transparency International wskaźnik postrzegania korupcji na Ukrainie spadł do poziomów z 2017 r. PE wskazał, że poparcie dla walki z korupcją jest nadal bardzo wysokie. Wyraził uznanie dla ponownego utworzenia Krajowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji, a także rozpoczęcia działalności naczelnego sądu antykorupcyjnego we wrześniu 2019 r. Parlament Europejski dostrzega pierwsze wydane wyroki oraz poszanowanie dla wysokich norm zawodowych Naczelnego Sądu Antykorupcyjnego. Wyraża zadowolenie z prac Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy. Pozytywnie ocenia projekt strategii antykorupcyjnej na lata 2020–2024. Z zadowoleniem przyjmuje finansowane przez UE programy wsparcia na rzecz otoczenia biznesowego, które odgrywa kluczową rolę dla potencjalnych osób powracających i dla krajowych przedsiębiorców (zwalczanie korupcji).¹¹¹

Analizując efekty działań UE dotyczących omawianej dziedziny wobec Mołdawii należy wskazać, że kwestie związane z zapobieganiem i zwalczaniem korupcji zostały zawarte w Układzie Stowarzyszeniowym z UE. Problematyce antykorupcyjnej poświęcona była pierwsza część Programu Rządu Republiki Mołdawii na lata 2016–2018¹¹². Wcześniej, w dniu 31 maja 2011 dyrektor generalny CSIR „Registru” przyjął zarządzenie w sprawie pewnych środków zapobiegających korupcji i protekcjonizmowi, zaś w dniu 11 sierpnia 2011 r. przyjęto plan działania na rzecz zarządzania ryzykiem w związku z zagrożeniem korupcją w dziedzinie dokumentacji ludności i rejestracji stanu cywilnego ludności. Plan zarządzania ryzykiem w związku z zagrożeniem korupcją w obszarze dokumentacji ludności został zatwierdzony przez dyrektora generalnego „Registru” w dniu 5 kwietnia 2012 r. W obszarze zarządzania granicami przyjęto stosowne ustawodawstwo. Obowiązują ramy instytucjonalne, w tym przepisy w sprawie szkoleń i kodeksy etyczne na rzecz zwalczania korupcji. Opracowywano programy szkoleniowe i przyjęto

¹¹⁰ P. Stawarz, *Polityka Unii Europejskiej... op. cit.*, s. 199.

¹¹¹ Sprawozdanie w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą (2019/2202(INI)), *op. cit.*

¹¹² A. Kamińska *Wybrane problemy Republiki Mołdawii...op. cit.*, 193,194.

kodeksy etyczne dotyczące przeciwdziałania korupcji, opracowane konkretnie pod kątem pracowników straży granicznej, służb celnych oraz innych urzędników zatrudnionych w obszarze zarządzania granicami. Obowiązują stosowne ramy polityczne na rzecz zapobiegania korupcji. Strategia IBM oraz plan działania IBM przewidują działania na rzecz zapobiegania korupcji. Uwzględniają one zalecenia i najlepsze praktyki określone w katalogu Schengen. Ponadto pod auspicjami EUBAM uruchomiono szereg działań na rzecz przeciwdziałania korupcji. Jeżeli chodzi o politykę w omawianej dziedzinie, obowiązują obszerne ramy legislacyjne i polityczne, które znajdują się na zaawansowanym etapie konsolidacji. Przyjęto strategię przeciwdziałania korupcji oraz plan działania na lata 2012–2013. Uchwalono nową ustawę w sprawie Ośrodka Zwalczania Przeszłości Gospodarczej i Korupcji (zmieniona nazwa: Krajowy Ośrodek Przeciwdziałania Korupcji). Ośrodek w nowej formie zachował kompetencje dotyczące prewencji, jak i prowadzenia dochodzeń. Jeżeli chodzi o zwalczanie korupcji, ośrodek prowadzi działania dochodzeniowe pod kontrolą prokuratorską. Jurysdykcja dotycząca działalności dochodzeniowej obejmuje obecnie jedynie korupcję oraz przestępstwa powiązane z korupcją. Przyjęto ustawodawstwo dotyczące zapobiegania korupcji i jej zwalczania oraz konsolidacji antykorupcyjnej funkcji Ośrodka Zwalczania Przeszłości Gospodarczej i Korupcji; wzmocnienia koordynacji i wymiany informacji między organami odpowiedzialnymi za zwalczanie korupcji. W 2008 r. przyjęto ustawę ramową dotyczącą zapobiegania korupcji i jej zwalczania, która była zmieniana w późniejszym okresie. Zmiany legislacyjne dotyczą między innymi: rozszerzenia zakresu przestępstw korupcyjnych tak, aby obejmował on również zagranicznych i międzynarodowych urzędników państwowych. Ramy prawne są poddawane sukcesywnym zmianom, niezbędnym ze względu na szereg środków dotyczących reform antykorupcyjnych. Tempo reform przyspieszyło, co w konsekwencji znajduje swoje odzwierciedlenie w otoczeniu legislacyjnym.

Polityka UE wobec Białorusi dotycząca zapobiegania korupcji nie przynosi praktycznych rezultatów.

W przypadku Rosji sytuacja wygląda podobnie jak odnośnie Białorusi.

Implementacja polityki wschodniej Unii Europejskiej (wymiar gospodarczy)

Przechodząc do implementacji polityki wschodniej UE w obszarze gospodarczym należy wskazać, że proces ten, cechuje się dyferencjacją nasilenia omawianego zjawiska, porównując wskazaną kwestię, w przypadku każdego z państw wschodniego i południowo-wschodniego sąsiedztwa. Aczkolwiek należy zauważyć, że np. w przypadku Gruzji i Azerbejdżanu poziom

współpracy jest zbliżony (jednakże nieco inne rezultaty możemy obserwować w poszczególnych jej sferach z osobna). Podobnie jak w przypadku współpracy politycznej, wspomniane rozbieżności są głównie wynikiem, uwarunkowań wewnętrznych omawianych państw, tym razem jednak należących do sfery gospodarki. Powodują one, iż pewna część możliwości współpracy nie jest dla niektórych państw osiągalna z obiektywnych względów – np. Federacja Rosyjska, czy Azerbejdżan mogą współpracować z UE w kwestii sprzedaży własnych surowców – Rosja jest głównym partnerem Unii w przypadku dostaw gazu ziemnego, a podejmowane działania (budowa gazociągu Nord Stream 2) wskazaną współpracę mogą jeszcze zwiększyć, podczas gdy np. Armenia nie posiada takich bogactw naturalnych. Tak więc biorąc pod uwagę wspomnianą współpracę, widać, że w sferze gospodarczej pewne kwestie są całkowicie niezależne od działania państw. Jednakże poza wspomnianymi elementami, występuje wiele dziedzin współpracy, w których skolei działania rządzących ma główny wpływ na ich intensywność. Przykładem może być chociażby zezwolenie lub nie, władz danego państwa, na przejście kontroli nad infrastrukturą służącą do przesyłu gazu ziemnego i ropy naftowej, przez FR. Potwierdzeniem powyższych spostrzeżeń jest przypadek współpracy UE z państwami Kaukazu Południowego. Ze względu na brak surowców energetycznych i własnych rurociągów, Armenia notuje praktycznie zerowy poziom współpracy z Unią w kwestiach surowców energetycznych. Natomiast ze względu na posiadanie złóż gazu ziemnego i ropy naftowej (czynnik obiektywny), oraz posiadane rurociągi, nie będące pod kontrolą Rosji (wynik działania państwa), Azerbejdżan stosunkowo intensywnie współpracuje w omawianej kwestii z UE. Gruzja mimo braku surowców energetycznych, jest istotnym elementem w kwestii tranzytu gazu ziemnego i ropy naftowej w kierunku UE (czynnik obiektywny, ale po części związany z działaniem państwa), dlatego również notuje znaczną współpracę z Unią w omawianej dziedzinie¹¹³. Warto w tym względzie wskazać także Ukrainę, czerpiącą korzyści z bycia państwem tranzytowym w przypadku gazu ziemnego importowanego przez UE z Rosji, co jednak może się zmienić w przypadku uruchomienia gazociągu Nord Stream 2. W drugim obszarze współpracy, dotyczącym likwidacji barier w wymianie towarowej, intensywność współpracy zależy głównie od działania państw. W tej sferze republiki wobec których prowadzone są działania w ramach polityki wschodniej Unii wykazują zaangażowanie¹¹⁴ – jedynie w przypadku Rosji i Białorusi należy wskazać na problemy z implementacją w dużej mierze wynikające z podejścia UE do wskazanych państw ze względu na panującą w nich sytuację

¹¹³ P. Stawarz, *Polityka Unii Europejskiej... op. cit.*, s. 273.

¹¹⁴ *Ibidem.*, s. 273.

polityczną. W kolejnym obszarze wzajemnego współdziałania obejmującym zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, w którym efekty również zależą głównie od aktywności państw, Azerbejdżan i Gruzja najlepiej prowadzą działania implementacyjne. Nieco gorzej wypada pod tym względem Armenia i Ukraina. Mołdawia także odnotowuje w tym względzie sukcesy. W przypadku Rosji obserwowany jest większy wpływ państwa w omawianej sferze. Najmniej korzystnie sytuacja w tym względzie obserwowana jest na Białorusi. Natomiast w ostatniej sferze współpracy, której intensywność zależy również głównie od działań państw, dotyczącej polityki konkurencji, najlepsze efekty uzyskała Armenia. Mniej intensywną współpracę pod tym względem można zaobserwować w przypadku pozostałych państw.

Zakończenie

Podsumowując rezultaty badań dotyczących polityki wschodniej Unii Europejskiej w odniesieniu do postawionej na wstępie hipotezy badawczej należy wskazać, iż już na etapie założeń dotyczących działań Unii względem państw wschodniego i południowo-wschodniego sąsiedztwa wyrażonych w ich podstawie prawnej, zauważalne jest dwutorowe podejście. W sposób wyraźny widoczny jest odmienny, priorytetowy charakter relacji z Rosją, traktowaną przez omawianą organizację międzynarodową jako w dużej mierze równorzędny partner oraz podmiot mający kluczowe znaczenie w obszarze wschodniego i południowo-wschodniego sąsiedztwa Unii. Z tego względu PCA podpisane z tym państwem w stosunku do pozostałych adresatów polityki wschodniej UE, w dużo mniejszym stopniu nakierowane jest na przeobrażanie FR zgodnie z wartościami i standardami Unii. Więcej natomiast jest elementów dotyczących spraw ogólnych, międzynarodowych w kontekście wschodniego i południowowschodniego sąsiedztwa. Takie podejście stanowi w pewnym sensie formalne uznanie Rosji za podmiot odmienny od pozostałych państw do których adresowane są działania w ramach polityki wschodniej UE, z którym relacje mają w dużo większym stopniu charakter równorzędny. Dowodem na to oprócz treści PCA zawartego z FR jest też uznanie wskazanego państwa za partnera strategicznego. Rosja także akcentuje wskazane podejście do relacji z Unią, z tego względu zanegowała proponowane przystąpienie do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, gdyż nie chciała być traktowana na równi z innymi państwami objętymi tą inicjatywą. Podejście takie implikuje zachowanie Unii zgodnie z którym wewnętrzny charakter drugiej strony zostaje przyjęty do wiadomości, co oczywiście nie oznacza jego akceptacji, skutkuje jednak znacznie mniejszą intensyfikacją działań mających doprowadzić do wewnętrznych przemian takiego podmio-

tu. Drugim nie mniej ważnym, efektem powyższego podejścia Unii do relacji z Federacją Rosyjską jest skolei kształtowanie polityki wschodniej względem pozostałych państw, zgodnie z zasadą prymatu relacji Rosja-UE. Jeżeli weźmiemy pod uwagę fakt, iż FR uważa państwa postradzieckie, do których zaliczają się też podmioty objęte działaniami w ramach polityki wschodniej UE, jako ścisłą strefę wpływu i negatywnie odbiera działania innych podmiotów względem wskazanych państw, zwłaszcza reprezentujących świat zachodni, oczywistym będzie, że jej działania nie będą sprzyjać aktywności Unii wobec państw Kaukazu Południowego, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii. Efektem wskazanych wcześniej realiów są przedstawione w artykule założenia dotyczące relacji z powyższymi państwami, których egzemplifikacją jest podstawa prawna działań wobec tych podmiotów. Z jednej strony koncentrują się głównie na indukcji przemian omawianych państw zgodnie z wartościami i regulacjami przyjętymi w Unii Europejskiej. Widać więc, iż w odróżnieniu od relacji z Rosją, powyższe interakcje w dużo większym stopniu odbywają się na zasadzie nierównorzędnych partnerów, z których jeden występuje w roli nauczyciela, a drugi ucznia. Wpływ relacji z Rosją oraz postrzeganie omawianych podmiotów jako mało istotnych spowodowały, że omawiane działania zwłaszcza do czasu wschodniego rozszerzenia UE nie koncentrują się na kwestiach bezpieczeństwa i innych najistotniejszych dla tych państw. Tworzą też luźne relacje. Dowodem są PCA podpisane ze wskazanymi podmiotami, zawierające bardzo ogólne postanowienia, zmierzające głównie do demokratyzacji omawianych państw, przestrzegania praw człowieka i wprowadzania zasad gospodarki wolnorynkowej. Wskazane umowy nie posiadały jednak skutecznego mechanizmu egzekwowania zobowiązań, zarówno przez UE jak i państwa wschodniego i południowo-wschodniego sąsiedztwa. W efekcie, jak było wskazane w części artykułu dotyczącej implementacji polityki wschodniej UE osiągnięcia były dalekie od oczekiwań. Państwa objęte działaniami w ramach polityki wschodniej UE oczekiwały innego podejścia do wzajemnych relacji. Oczywiście były świadome odmienności ich faktycznej pozycji w porównaniu do Rosji czy Unii. W związku z tym były gotowe zaakceptować do pewnego stopnia takie traktowanie. Oczekiwały jednak zrozumienia ze strony UE ich sytuacji i realiów panujących w regionie. Głównym dążeniem tych podmiotów było i jest zwiększenie własnej „potęgi” w rozumieniu teorii neorealistycznej, w celu zwiększenia bezpieczeństwa państwa, co miało zapewnić jego egzystencję. Pozostałe priorytety, na których skolei koncentrowała się UE były dla nich drugorzędne, a ich waga uzależniona była od tego w jakim stopniu przyczyniają się do realizacji głównego celu. Przywiązywanie niewielkiej wagi do relacji z pozostałymi partnerami, poza Rosją, wobec których skierowana była polityka wschodnia UE objawiało się także w przeznaczeniu stosunkowo niewielkich

środków finansowych, na wsparcie realizacji przyjętych założeń. W dużej mierze efektem stosowania zasady „Russia first” było samoograniczające podejście do relacji z państwami Kaukazu Południowego, Ukrainą, Białorusią i Mołdawią. Efektem tego jest np. brak jasnej perspektywy pełnego członkostwa omawianych podmiotów w UE. Biorąc pod uwagę powyższe fakty, łatwiej zrozumieć stosunkowo niewielkie osiągnięcia Unii w ramach polityki wschodniej, zwłaszcza do czasu wschodniego rozszerzenia. Od 2004 r. sytuacja zaczęła ulegać zmianie. Chociaż dualistyczny charakter polityki wschodniej wciąż był zachowany, to punkt ciężkości w relacjach z państwami nią objętymi przesunął się z Rosji w kierunku pozostałych podmiotów. Wyrazem tego procesu była Europejska Polityka Sąsiedztwa, której przedstawiona we wcześniejszej części artykułu podstawa prawna zawiera znacznie bardziej konkretne cele, wśród których coraz wyraźniej akcentowane są kwestie bezpieczeństwa i inne istotne dla adresatów EPS. Sytuacja taka zaowocowała poprawą implementacji wzajemnych uzgodnień. Wciąż jednak, widoczne było niedocenianie wschodniego i południowo-wschodniego sąsiedztwa, czego wyrazem jest charakter prawny EPS, którą określają komunikaty, (a nie umowa międzynarodowa) stanowiące tzw. miękkie prawo. Jednakże ogólnie rzecz ujmując pozytywna zmiana (choć nie w wystarczającym stopniu) polityki wschodniej UE była głównie efektem oddziaływania dwóch czynników – omawiane państwa stały się w większości bezpośrednimi sąsiadami Unii, a zarazem Federacja Rosyjska prowadziła politykę coraz bardziej sprzeczną z wartościami i zasadami podzielanymi przez UE i jej państwa członkowskie. Ostatnia inicjatywa Unii w ramach polityki wschodniej – Partnerstwo Wschodnie jest w przeciwieństwie do dwóch poprzednich, projektowana wyłącznie z myślą o wschodnim i południowo-wschodnim sąsiedztwie. Analizując podstawę prawną przedstawioną w artykule należy stwierdzić, iż UE kontynuowała zmianę postrzegania rzeczywistości w jakiej funkcjonują adresaci wskazanych działań. Z jednej strony jest to efektem aktywności członków Unii przyjętych podczas wschodniego rozszerzenia, dla których w dużej mierze polityka wschodnia UE jest jednym z głównych priorytetów ich aktywności, jak w przypadku Polski czy np. państw bałtyckich. Bezpośrednie sąsiedztwo omawianych państw również, w dalszym ciągu odgrywa znaczącą rolę w redefinicji działań Unii. Z drugiej strony Rosja kontynuuje, a nawet intensyfikuje działania wobec omawianych państw, które są nieakceptowane przez powyższą organizację międzynarodową – wojna z Gruzją w 2008 r. oraz aneksja Krymu w 2014 r. jak również wspieranie separatystów we wschodniej części Ukrainy. Przez długi okres działania FR uniemożliwiały postępy w przywróceniu stanu faktycznego zgodnego ze stanem prawnomiędzynarodowym w przypadku konfliktu Armenii z Azerbejdżanem o Górski Karabach. Działania Rosji wspierającej separatystów w Naddniestrzu

przyczyniają się do destabilizacji sytuacji w Mołdawii. Autorytarny reżim Prezydenta Białorusi Aleksandra Łukaszenki swoje trwanie, zwłaszcza w ostatnim czasie zawdzięcza głównie wsparciu FR. Wskazana postawa Rosji jest kolejnym czynnikiem wpływającym na dalsze zmiany w polityce wschodniej Unii Europejskiej, w kierunku coraz większego uwzględniania oczekiwań omawianych państw. Na podkreślenie zasługuje zwłaszcza projekt związany z układami stowarzyszonymi, które mogą być zawarte pomiędzy UE a poszczególnymi państwami PW. Są to umowy międzynarodowe, czyli inaczej niż w przypadku wcześniejszych inicjatyw (poza PCA) dające „twardą” podstawę prawną. Również pod względem merytorycznym (w odróżnieniu od PCA) stanowią najdalej idący krok UE w kierunku spełnienia oczekiwań państw PW, o których była mowa wcześniej. Zobowiązania, również dotyczące kwestii bezpieczeństwa czy współpracy gospodarczej mają konkretny charakter i w wielu kwestiach są daleko idące. Powołane instytucje, zastępujące te funkcjonujące na mocy PCA, w odróżnieniu od tych pierwszych, dają dużo większe możliwości wzajemnego egzekwowania podjętych zobowiązań. Zapewne z tego względu Gruzja, Ukraina i Mołdawia, które podpisały wskazane umowy z UE notują stosunkowo największe osiągnięcia w dziedzinie implementacji współpracy z Unią prowadzonej w wyniku polityki wschodniej tej organizacji międzynarodowej. Zbliżone rezultaty obserwowane są też w przypadku Azerbejdżanu - w kwestiach związanych z bezpieczeństwem i współpracą gospodarczą są nawet większe co zapewne wynika z silnej pozycji tego państwa posiadającego bogate złoża surowców energetycznych i infrastrukturę do ich wydobycia i transportu.

Pomimo pozytywnego kierunku zmian w założeniach i realizacji polityki wschodniej UE, należy wskazać, że wciąż dopasowanie do realiów funkcjonowania państw Partnerstwa Wschodniego i ich podstawowych celów jest niewystarczające. Głównym mankamentem pozostaje brak wyraźnej perspektywy członkostwa oraz choć w mniejszym stopniu niż wcześniej, stosunkowo niewielkie finansowanie podjętych inicjatyw. Wskazane względy oraz nasilające się działania Rosji, postrzegającej negatywnie działania Unii w obszarze postradzieckim, są głównymi powodami faktu, iż jedynie trzy z sześciu państw PW podpisały układ stowarzyszeniowy.

Przedstawione realia, pozwalają stwierdzić, że postawiona na wstępie hipoteza badawcza, została zweryfikowana pozytywnie. Efekty polityki wschodniej nie spełniają oczekiwań obu stron ale występujące w różnych dziedzinach współpracy i różnych okresach czasu wzrosty efektywności wskazują, że UE dostosowując swoje działania do specyficznych realiów państw sąsiadujących ze wskazaną organizacją międzynarodową od wschodu i południowego-wschodu, może liczyć na sukces. Analiza badanych realiów wskazuje również, iż przyjęcie do Unii państw dawnego bloku wschodniego,

wpłynęło pozytywnie na dostosowanie działań Unii do oczekiwań państw – adresatów polityki wschodniej UE.

Podsumowując należy stwierdzić, że sukces polityki wschodniej Unii zależy głównie od trzech czynników – Zaangażowania UE odnośnie planowania i realizacji polityki wschodniej co powinno uwzględniać też zrozumienie realiów w jakich funkcjonują adresaci powyższych działań, motywacji państw – adresatów polityki wschodniej oraz postawy Rosji. Unia ma wpływ nie tylko na pierwszy ze wskazanych elementów. Prawdopodobnie projektowana i prowadzona polityka wschodnia może indukować zainteresowanie i właściwą implementację po stronie państw – adresatów. Oba wskazane elementy mają skolei szansę pozytywnie oddziaływać na decyzje Rosji, a przynajmniej częściowo je neutralizować w przypadku ich negatywnego charakteru. Jak już było wcześniej wskazane w przypadku pierwszego czynnika istotną rolę odgrywa Polska i wschodni członkowie Unii Europejskiej. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż kwestia powodzenia polityki wschodniej jest sprawą otwartą i żaden kierunek nie jest przesądzony. Jednym z ważniejszych elementów mogących zdecydować o dalszym kierunku rozwoju sytuacji jest zatem podejście do polityki wschodniej Unii i jej państw członkowskich, gdzie bardzo istotną rolę może i powinna odegrać Polska i państwa naszego regionu.

BIBLIOGRAFIA:

- P. Stawarz, *Polityka Unii Europejskiej wobec państw Kaukazu Południowego*, Warszawa 2017 (dysertacja doktorska)
- A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013,
- T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, Warszawa 2010.
- M. Mizerska-Wrotkowska, *Geneza i instytucjonalizacja Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, A. Szeptycki (red.), Warszawa 2011.
- „EuroNest”, [http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/cms/cache/offonce/home/pid/20;jsessionid=69658D3029E6685D7346E53A0C56F2BD \(04.03.2017\).](http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/cms/cache/offonce/home/pid/20;jsessionid=69658D3029E6685D7346E53A0C56F2BD (04.03.2017).)
- EU – GEORGIA PARLIAMENTARY COOPERATION COMMITTEE 3rd Meeting 18 - 19 June 2001 Brussels
- DECLARATION AND RECOMMENDATIONS, [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/pcc/aag/pcc_meeting/recommendations/2001_06_19_georgia_en.pdf \(22.12.2016\).](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/pcc/aag/pcc_meeting/recommendations/2001_06_19_georgia_en.pdf (22.12.2016).)

- H. Bazhenova, Ukraina w Partnerstwie Wschodnim: osiągnięcia i perspektywy [w:] „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 17/2019, s. 71 https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2020/08/riesw_2019-2-03_0.pdf (02.05.2021)
- N. Adamczyk *Proces wdrażania Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej a problemy transformacji gospodarczej państw poradzieckich na przykładzie Mołdawii*, [w:] „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr. 2/2019, s. 145. file:///C:/Users/Pawel1/AppData/Local/Temp/KSM_2019_2_09_adamczyk.pdf, (29.04.2021).
- Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Komitetu Regionów JOIN (2013) 4 final.
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008 Progress Report Azerbaijan, [http://aei.pitt.edu/38900/1/SEC_\(2009\)_512.pdf](http://aei.pitt.edu/38900/1/SEC_(2009)_512.pdf) (22.12.2016).
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament ‘Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007’ Progress Report Azerbaijan, [http://aei.pitt.edu/38885/1/SEC_\(2008\)_391.pdf](http://aei.pitt.edu/38885/1/SEC_(2008)_391.pdf) (22.12.2016).
- JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan Progress in 2011 and recommendations for action Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Delivering on a new European Neighbourhood Policy, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/docs/2012_enp_pack/progress_report_azerbaijan_en.pdf (22.12.2016).
- JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan Progress in 2014 and recommendations for actions Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2014, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/azerbaijan-enp-report-2015_en.pdf (22.12.2016).
- EU – ARMENIA PARLIAMENTARY COOPERATION COMMITTEE FOURTH MEETING 9 –10 September 2002
- Yerevan DECLARATION AND RECOMMENDATIONS, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/pcc/aag/pcc_meeting/recommendations/2002_09_10_armenia_en.pdf (18.12.2016).
- EUROPEAN PARLIAMENT EU-ARMENIA PARLIAMENTARY COOPERATION COMMITTEE MINUTES OF THE NINTH MEETING 29-30 January 2007 BRUSSELS, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/pcc/dsca/minutes/2007_01_30_armenia_en.pdf (18.12.2016).
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament ‘Im-

- plementation of the European Neighbourhood Policy in 2007' Progress Report Armenia, [http://aei.pitt.edu/38886/1/SEC_\(2008\)_392.pdf](http://aei.pitt.edu/38886/1/SEC_(2008)_392.pdf) (18.12.2017).
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008 Progress Report Armenia, https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/progress2009/sec09_511_en.pdf (18.12.2016).
- JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2011 and recommendations for action Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Delivering on a new European Neighbourhood Policy, [http://aei.pitt.edu/39645/1/SWD_\(2012\)_110.pdf](http://aei.pitt.edu/39645/1/SWD_(2012)_110.pdf) (18.12.2016).
- JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2014 and recommendations for actions Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2014, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/armenia-enp-report-2015_en.pdf (18.12.2017).
- W. Górecki, *Rewolucja na raty. Dokąd zmierza Armenia Paszynyana?* <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2018-09-10/rewolucja-na-raty-dokad-zmierza-armenia-paszyniana> (20.05.2021).
- Fernando Garcés de los Fayos, *Rosja*, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_5.6.3.pdf (20.05.2021).
- JOINT STAFF WORKING PAPER Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country report: Azerbaijan, http://www.parliament.bg/pub/ECD/106498SEC_2011_640_EN_DOCUMENTDETAVAIL_f.pdf (27.12.2016).
- Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Radzie Europu w Strasburgu, http://strasburgre.msz.gov.pl/pl/o_re/monitoring/moneyval/ (27.12.2016)
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007' Progress Report Georgia, [http://aei.pitt.edu/38887/1/SEC_\(2008\)_393.pdf](http://aei.pitt.edu/38887/1/SEC_(2008)_393.pdf), (22.12.2016).
- JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2012 and recommendations for action Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_armenia_en.pdf (18.12.2016).

Oficjalna strona internetowa Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Radzie Europy w Strasburgu http://strasburgre.msz.gov.pl/pl/o_re/monitoring/moneyval/ (19.12.2016).

JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 Regional Report: Eastern Partnership Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY: WORKING TOWARDS A STRONGER, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2013_enp_pack/2013_eastern_pship_regional_report_en.pdf (19.12.2016)

A. Kamińska Wybrane problemy Republiki Mołdawii w świetle zmian w ładzie międzynarodowym [w:] „Studia Europejskie” nr 4/2017, s. 192-194. file:///C:/Users/Pawel1/AppData/Local/Temp/4-2017_Kaminska.pdf (20.05.2021).

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wykonania przez Republikę Mołdawii planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego /* COM/2012/0348 final */ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52012DC0348> 20.05.2021).

H. Bazhenova, *Ukraina w Partnerstwie Wschodnim: osiągnięcia i perspektywy* [w:] „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 17/2019, s. 78, https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2020/08/riesw_2019-2-03_0.pdf (20.05.2021).

Sprawozdanie w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą (2017/2283(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0369_PL.html 23.05.2021).

Sprawozdanie w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą (2019/2202(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0219_PL.html (23.05.2021).

P. Pietnoczka, Eurointegracyjna droga Ukrainy, [w:] „Przegląd Wschodnioeuropejski”, nr IX/1 2018, s. 162, http://www.uwm.edu.pl/cbew/2018_9_1/11_Pietnoczka-P.pdf (23.05.2021).

Sprawozdanie w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą (2019/2202(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0219_PL.html (23.05.2021).

Współpraca policyjna państw Partnerstwa Wschodniego, <https://cofund.org.pl/projekty/wspolpraca-policyjna-panstw-partnerstwa-wschodniego> (24.05.2021).

I. Pidluska, Ukraine-EU relations: enlargement and integration, <http://www.policy.hu/pidluska/EU-Ukraine.html> (24.05.2021).

Ł. Wojcieszak, *Wśród szans i barier. Aktualne problemy współpracy Unii Europejskiej z Białorusią*, [w:] „Wrocławskie Studia Politologiczne”, nr 24/2018, s. 157, <file:///C:/Users/Pawel1/AppData/Local/Temp/6237-5915-1-2-20200205.pdf> (24.05.2021).

S. Górka, *Polityka UE wobec Białorusi – analiza stanu obecnego i propozycje zmian polityki*, <https://www.omp.org.pl/artukul.php?artukul=250>

JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Nei-

ghbourhood Policy in Azerbaijan Progress in 2012 and recommendations for action Accompanying the document JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership http://eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_azerbaijan_en.pdf (28.12.2016)

Federacja Rosyjska w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej

Rola i znaczenie Federacji Rosyjskiej (FR) dla procesów przemian systemowych w Europie miały i mają znaczący wpływ. FR jest nie tylko największym państwem świata, ale także najważniejszym wschodnim partnerem Unii Europejskiej. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku FR została głównym spadkobiercą ZSRR, co spowodowało, iż współpraca z nią była często rozwijana kosztem stosunków z innymi państwami poradzieckimi. Przykładem szczególnego traktowania było dążenie krajów zachodnich do przekazania FR arsenałów jądrowych, które znalazły się po rozpadzie ZSRR na terytorium Białorusi, Ukrainy i Kazachstanu¹. Tyma samym Rosja stała się traktatowym spadkobiercą ZSRR i nadzieją państw Zachodu na harmonijną współpracę w wymiarze politycznym, ale przede wszystkim w wymiarze bezpieczeństwa międzynarodowego. Państwa Zachodu a zwłaszcza Stany Zjednoczone Ameryki miały świadomość, że rozpad systemu dwubiegunowego może przynieść też negatywne skutki dla stabilności bezpieczeństwa międzynarodowego. Dlatego relacje z Rosją państwa Zachodu od samego początku traktowały jako priorytetowe ze względu na trudny proces kształtowania się bezpieczeństwa europejskiego a zwłaszcza w kontekście procesów dezintegracyjnych i wojny na obszarze państw byłej Jugosławii.

Badacze stosunków międzynarodowych są nieustannie konfrontowani z mniej lub bardziej znaczącymi zmianami, jakie mają miejsce w analizowanej przez nich dziedzinach. Wyzwania badawcze dotyczące stosunków Unii Europejskiej w relacjach z Federacją Rosyjską sprowadzają się do udzielenia odpowiedzi na następujące pytania: jak rozpoznać zmiany w stosunkach między tymi podmiotami?, w jaki sposób dostrzegać różnice między

¹ Zob.: C. Charveriat, *La dénucléarisation de la Biélorussie, du Kazakhstan et de l'Ukraine*, "Relations internationales et stratégiques", jesień 1996, nr 23, s.66-75.

ewolucją a przełomowa zmianą?, co wydaje się zasadne w kontekście polityki Rosji wobec Ukrainy, na jakim poziomie agregacji zmiany są najgłębsze i najtrwalsze? i w końcu istotne jest pytanie jak stosunki między Unią Europejską a Federacją Rosyjską wpłyną na proces kształtowania się ładu międzynarodowego? I wreszcie należy postawić pytanie czy aneksja Krymu w 2014 roku dokonana przez Rosję jest końcem współpracy z Zachodem czy może zarówno Rosja, jak i Unia Europejska zaczną poszukiwać skutecznych instrumentów w polityce zagranicznej, aby wspólnie określić ramy nowej „architektury” przebudowy ładu europejskiego.

Metodologia badań

Podając problem stosunków międzynarodowych, należy odwołać się do kluczowej reguły metodologicznej wskazanej przez wybitnego badacza amerykańskiego Jamesa Rosenaua, zgodnie z którą należy odrzucić *a priori* założenia o trwałości i niezmienności jakiegokolwiek systemu. Taka postawa badawcza pogłębia wrażliwość na czynniki zmienności i postrzegania zjawisk w procesie dynamicznych zmian. Zwiększa to znakomicie możliwość dostrzeżenia w porę procesów transformacji. Towarzyszyć temu powinna intelektualna gotowość oraz zdolność antycypowania i wyobrażenia sobie wszelkich ewentualności zmian w wartościach (cechach jakościowych) badanych zmiennych². Zatem istnieje potrzeba prowadzenia badań, które określiłyby możliwości Rosji i Unii Europejskiej do gotowości kształtowania takiego „porządku” europejskiego, który odpowiadałby z jednej strony obu partnerom a z drugiej strony stwarzałby możliwość na stabilność, bezpieczeństwo i rozwój.

Tradycyjne podejście w badaniu stosunków międzynarodowych sprowadzające się do analizy formalnych relacji między państwami, czyli sfery stosunków politycznych, odchodzi w przeszłość jako zbyt wąskie (w wymiarze przedmiotowym) i niewystarczające z punktu widzenia poznawczego. Katalog problemów będący przedmiotem badań relacji Unia Europejska – Federacja Rosyjska jest doprawdy obszerny i wymaga uwzględnienia dziedzin stosunków międzynarodowych uznanych za podstawowe: politycznych, ekonomicznych, wojskowych i kulturowych. Nie można także pominąć aspektów prawnych i historycznych. Dominująca na gruncie politologii praktyka zawężenia stosunków międzynarodowych do sfery politycznej nie znajduje żadnego uzasadnienia na gruncie antologii, chociażby ze względu na współzależność zjawisk i procesów uznawanych za poli-

² J. Rosenau, *Turbulence in World politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Princeton 1990.

tyczne i ekonomiczne³. Niezależnie od powyższych uwarunkowań, w badaniach stosunków międzynarodowych ujawnia się znany zresztą w całej humanistyce dylemat, co badać w pierwszej kolejności: działania podmiotów (jednostkowy poziom analizy) czy też strukturę systemu. W tym przypadku chodzi o analizę polityki zagranicznej Unii Europejskiej w relacjach z Federacją Rosyjską⁴.

Odwołując się do wspomnianej reguły Jamesa Rosenaua, możemy stwierdzić, że ogólnosiwiatowy charakter kryzysu ekonomicznego zapoczątkowany w 2007 roku znacznie wpłynął na relacje między różnymi podmiotami międzynarodowymi w tym na relacje Unia Europejska – Federacja Rosyjska. Istotnym jej uzasadnieniem jest doświadczenie dwóch dekad współczesnej i pozimnowojennej globalizacji ekonomicznej i jej efektów w postaci przeobrażeń w materialnej bazie stosunków międzynarodowych, jaką jest gospodarka światowa. Można zatem uznać, że współczesne stosunki międzynarodowe Unia Europejska – Federacja Rosyjska w istotnym stopniu nacechowane są uwarunkowaniami ekonomicznymi.

Co się tyczy dyskursu naukowego na temat globalizacji stosunków międzynarodowych, to warto zwrócić uwagę na istotną różnicę w podejściu do tego problemu badaczy europejskich i amerykańskich. W przeciwieństwie do tych pierwszych uczeni z USA nie ulegli globalomanii tak charakterystycznej dla Europejczyków. Robert Koehane i Joseph Nye w trzeciej edycji fundamentalnej pracy *Power and Interdependence* stwierdzili wprost, że „globalizacja to nic innego jak tylko intensyfikacja powszechnie znanego procesu współzależności⁵. Sceptycyzm Amerykanów dotyczący dyskusji o globalizacji przejawiał się m.in. w tym, że w jubileuszowym wydaniu na pięćdziesięciolecie najbardziej prestiżowego czasopisma naukowego „International Organization” w 1999 roku nie znalazł się ani jeden artykuł na ten temat⁶.

Powyższa kontestacja prowadzi do wniosku, że analiza wszelkich możliwych form aktywności międzynarodowej państwa pozostaje niezmiennym wyzwaniem badawczym dla nauki o stosunkach międzynarodowych. W kontekście jednak relacji europejskich obowiązuje nas podejście o zna-

³ Zob.: E. Haliżak, *Współzależność polityki i ekonomii i stosunków międzynarodowych*, [w:] E. Haliżak (red.) *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 23-47.

⁴ Por.: D. Dessler, *What's at stake in the agent-structure debate?*, „International Organization” 1989, nr 3, s. 441-479.

⁵ R. Koehane, J. Nye, *Power and Interdependence*, wyd. 3, Little Brown, Boston 2001, XV.

⁶ Zob.: P. Katzenstein, R. Koehane, S. Krasner (red.) *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, MIT Press, Cambridge 1999.

czącym wpływie globalizacji na relacje Unia Europejska – Federacja Rosyjska.

Rosja ze względu na uwarunkowania geopolityczne, pozycje międzynarodową (stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ), potencjał militarny (broń jądrowa), jak i podjętą próbę europeizacji w pierwszych latach niepodległości państwa, stanowiła bardzo ważne ogniwo w procesie kształtowania ładu europejskiego. Wielu polityków w Europie, ale i w Stanach Zjednoczonych uważało, że Rosja po rozpadzie ZSRR obierze europejską drogę rozwoju, co miałyby istotne znaczenie dla jedności kontynentu europejskiego. Należy założyć, że w przypadku pomyślnie realizowanej europejskiej drogi rozwoju w Rosji, jak i rozpoczęciu kształtowania demokracji liberalnej powstałyby bardzo istotne przesłanki do budowania europejskiej „potęgi” z udziałem państwa rosyjskiego.

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, ale i współcześnie jest wielu polityków na Zachodzie, którzy przekonują, że Rosja współpracując z Zachodem w sferze politycznej, gospodarczej, jak i w dziedzinie bezpieczeństwa, mogłaby więcej osiągnąć w modernizacji państwa, jak również przyczynić się do wzmocnienia kontynentu europejskiego. Ta wizja jest bardzo popularna w wielu środowiskach elit politycznych Niemiec, Francji, Włoch.

I niezależnie od tego czy zgodzimy się z Francisem Fukuyamą, przepowiadającym ostateczny triumf liberalnej demokracji, czy Samuelem P. Huntingtonem, wieszczącym katastroficzną wizję „zderzenia cywilizacji” prowadzącego do ogólnoświatowego konfliktu, to pewne jest, że w końcu naszego stulecia demokracja liberalna okazała się najbardziej atrakcyjną formą ustrojową dla zdecydowanej większości państw zrzucających autorytarny gorset⁷. Wtedy na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku wydawało się, że kierunek liberalnej demokracji będzie kroczył zdecydowanie w XXI wiek a większość krajów postradzieckich, w tym Rosja podąży również w tym kierunku. Jednak po światowym kryzysie finansowym, który rozpoczął się już w 2007 roku, widać, że projekty liberalnej demokracji tracą na znaczeniu a nawet pojawiają się twierdzenia o zmierzchu liberalnej demokracji.

Unia Europejska od momentu powstania dążyła do wypracowania z Rosją takich relacji, które dawałyby obu stronom stabilność, bezpieczeństwo i rozwój. Na Zachodzie (UE, USA) zakładano, że Rosja powinna być bardzo aktywnie zaangażowana w europejskie projekty przebudowy kontynentu europejskiego. Przede wszystkim zachodnie elity polityczne obawiały się, aby na terenach postradzieckich nie powtórzył się scenariusz jugosłowiański

⁷ R.H. Ullman, *Enlarging the zone of peace*, “Foreign Policy” 1990, nr 80, s. 5.

(konflikty i wojna). Dlatego Unia Europejska dążyła do wypracowania zasad współpracy z Rosją zakładając, że ta współpraca ułatwi budowanie stabilności nie tylko na obszarze postradzieckim, ale także przyczyni się do wzmocnienia bezpieczeństwa europejskiego. Z kolei Rosja zakładała, że współpraca z Unią Europejską będzie miała znaczący wpływ nie tylko na zakres i charakter modernizacji państwa, ale przyczyni się także do wzmocnienia jej roli w środowisku międzynarodowym.

Czynnik geopolityczny w relacjach Rosja- Unia Europejska

Kontynent europejski i państwa, które utworzyły Unię Europejską, już na początku lat 90.XX wieku zakładały ścisłą współpracę z Federacją Rosyjską ze względów, geopolitycznych, geostrategicznych ale z nadzieją, że jest możliwe również zbudowanie ładu demokratycznego, na obszarach postradzieckich, których efektem byłyby stabilność, bezpieczeństwo i rozwój tych państw. Doświadczenia wojenne na obszarach byłej Jugosławii wyraźnie wskazywały na potrzebę współpracy z Federacją Rosyjską, która nie tylko ze względu na dziedzictwo ZSRR, ale przede wszystkim nową pozycję geopolityczną, wydawała się być istotnym gwarantem kształtowania stabilności na obszarze postradzieckim.

Powstanie Unii Europejskiej stwarzało nadzieję na nową architekturę bezpieczeństwa europejskiego, w którym znaczącą pozycję miała odgrywać również Rosja. W Unii Europejskiej zakładano, że taka możliwość istnieje, ale tylko przy pomyślnej realizacji wizji okcydentalistów rosyjskich, których interesy z Zachodem, wydawały się na początku lat 90 XX wieku być zbieżne z poglądami na Zachodzie w kwestii kształtowania demokratycznego ładu.

Dlatego od początku powstania Unii Europejskiej po stronie Zachodu, jak i Rosji, zadawano pytania, o rolę integrującej się Europy w nowym układzie sił na arenie międzynarodowej. Unia Europejska nie jest wprawdzie najpotężniejszą demograficznie wspólnotą polityczną w skali świata, jest jednak niewątpliwie wspólnotą najbogatszą. Czy Unia Europejska, będąca niekwestionowanym mocarstwem ekonomicznym, górująca nad USA liczbą ludności i dochodem narodowym, jest w stanie odpowiedzieć na wyzwania i zagrożenia XXI wieku?

Podobnie, aczkolwiek z innej pozycji, analizowano sytuację geopolityczną wśród rosyjskich analityków na temat roli Federacji Rosyjskiej w nowym porządku międzynarodowym. Warto zwrócić uwagę, że ZSRR obejmował powierzchnię 22 402 200 kilometrów kwadratowych, Rosja ma 17 075 200, co oznacza redukcję o ponad pięć milionów, czyli jedna czwarta. Rosjanie

częstokroć podnoszą np. Władimir Łukin⁸, że ich kraj cofnął się do *status quo* z przełomu XVII i XVIII wieku, kiedy to Piotr I dopiero zaczynał orientować państwo na Europę i kiedy Rosja podejmowała pierwsze próby wpływania na politykę Starego kontynentu. Wydarzenie to bardzo znacząco wpłynęło na stan świadomości politycznej i państwowej rosyjskich elit politycznych. Można przyjąć, że cała dekada lat 90. XX wieku charakteryzowała się poszukiwaniem w Rosji skutecznej drogi rozwoju, odrzucając zarazem demokratyczny jej model.

Podejmowane wspólnie przez Federację Rosyjską działania na arenie międzynarodowej zmierzają do *status quo ante*. W latach 90. XX wieku mieliśmy do czynienia z sytuacją osłabienia międzynarodowej pozycji Rosji. Na początku XXI wieku jej aktywność zaczyna charakteryzować się wzrastającym znaczeniem czynnika energetycznego i odrzuceniem retoryki sentymentalnej na rzecz podejścia *stricte* pragmatycznego. Dość często mówi się o „ekonomizacji” polityki, która w XXI wieku staje się dominującym czynnikiem w procesie modernizacji państw⁹.

Warto zauważyć, że w warunkach rosyjskich przemian systemowych geopolityka odgrywała znaczącą rolę w określaniu podstawowych kierunków rozwoju państwa. Położenie geograficzne Rosji na dwóch kontynentach: europejskim i azjatyckim stworzyło dogodne warunki do powstania różnych koncepcji przebudowy państwa. Rosja ze względu właśnie na położenie geograficzne, historię, oraz nowe zagrożenia, jak terroryzm międzynarodowy, podejmuje wysiłki odbudowy swojej wiodącej roli, której głównym celem jest zapewnienie sobie stabilności, bezpieczeństwa i rozwoju.

Pozycja Rosji w przestrzeni postradzieckiej postrzegana jest jako geopolityczny fundament mocarstwowego statusu tego państwa. Krąg interesów regionalnych dotyczy terenów Europy, Bliskiego Wschodu, Azji Środkowej, Dalekiego Wschodu i całego obszaru Oceanu Spokojnego. Na obszarach tych w początkowym okresie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, przewidywano „tworzenie sojuszu strategicznego z państwami Zachodu, w którym Rosja pełniłaby rolę wiodąca w regulowaniu sytuacji”¹⁰. Aktualnie są to tereny konkurencji między Rosją a Stanami Zjednoczonymi. Upadek ładu jałtańsko-poczdamskiego w skali regionalnej, spowodował utratę przez Rosję nie tylko kontroli nad państwami Europy Środkowej, ale także utratę kontroli nad rurociągami i gazociągami, co niewątpliwie, znacznie osłabiło

⁸ Zob.: „Wybory 1995- Wnieszniepoliticzeskoje wzgliady partii” – zbiór publikacji głównych działaczy partii politycznych FR na temat polityki zagranicznej: Międzynarodnaja Żizn 1995, nr 11-12, s.21.

⁹ Por. : T. Stępniewski, *Geopolityka regionu Morza Czarnego w pozimnowojennym świecie*, Lublin – Warszawa 2011, s. 87.

¹⁰ *Strategia dla Rosji (I)*, Raport RPZiO, „Eurazja) 1994, nr 5-6, s. 42.

pozycję Rosji. Krąg interesów globalnych Rosji determinowany jest przez następujące czynniki: sąsiedztwo z pięcioma głównymi elementami struktury współczesnego świata; Chinami, Unią Europejską i Sojuszem Północnoatlantyckim na lądzie oraz ze Stanami Zjednoczonymi i Japonią na morzu, położenie na granicy z wielkimi cywilizacjami (zachodnią, muzułmańska i wschodnioazjatycką)¹¹. Sytuację tę należy oceniać, jako szansę wpływania na środowisko międzynarodowe w celu realizacji własnych interesów narodowych, ale i jako wyzwania oraz zagrożenia dla pozycji roli Rosji w tym międzynarodowym środowisku.

Na rosyjskiej scenie politycznej, ze względu na treści postaw politycznych, wyróżnia się najczęściej trzy geopolityczne kierunki, które wpływają na poglądy i postawy polityków. Są to kierunki „atlantycki” (zapadnicy), „euroazjatycki”- (słowianofilów i panslawistów) i „dynamicznej równowagi”¹².

Nieudana próba reform politycznych i gospodarczych w pierwszym okresie kształtowania państwowości rosyjskiej, przyczyniła się do porzucenia idei „atlantyckiej”, której zasadniczym celem była modernizacja państwa poprzez współpracę z Zachodem i akceptację zachodnich rozwiązań ustrojowych. Retorycznym pozostaje pytanie dlaczego reformy i realizacja zachodniego modelu rozwoju państwa nie powiodły się. Wydaje się, że zasadniczą przyczyną było nie przygotowanie zarówno elit politycznych, ale i społeczeństwa rosyjskiego do „bycia” częścią Zachodu. Poza tym Rosja przeżywała po upadku ZSRR ogromny szok psychologiczny a Zachód tak naprawdę nie bardzo rozumiał procesy, które zachodziły w społeczeństwie rosyjskim i nie potrafił skutecznie na nie reagować.

W kręgach politycznych i intelektualnych skupionych wokół Unii Europejskiej coraz mocniej przebija się myślenie na temat ścisłego powiązania z Rosją, ze względu na rosnącą konkurencję ze strony Azji, ale i Ameryki. Jest to tzw. zwrot kontynentalny w polityce europejskiej, który jest charakterystyczny nie tylko dla Niemców i Francuzów, ale także Włochów, a nawet Brytyjczyków. W państwach zachodnich liczące się polityczne ośrodki analityczne (*think tanks*) coraz częściej doradzają politykom uwzględnienie w globalnej strategii takich potencjałów, jakimi dysponuje Rosja, a zwłaszcza Chiny. Pojawiają się też sygnały, że tylko zbiorowym wysiłkiem największych potęg można będzie uratować stabilność ładu międzynarodowego¹³.

¹¹ Por.: K. Iwańczuk, *Geopolityczna pozycja Federacji Rosyjskiej*, [w:] A. Czarnocki, I. Topolski (red.), *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s.82.

¹² Zob. : C. Jean, *Geopolityka*, Wrocław-Warszawa-Kraków 2003, Wydawnictwo Zakład Narodowy im. Ossolińskich, s. 306

¹³ Por.: Z. Brzeziński, *Strategic Vision. America and the Crisis of Global Power*, New York 2012.

W kształtującej się *geokracji* czyli globalnej integracji politycznej musi znaleźć się miejsce dla pluralizmu i poszanowania dorobku cywilizacyjnego wszystkich regionów i narodów. Jeśli będzie trwać narzucanie jednej matrycy cywilizacyjnej dla całego świata, to przyszłość grozi wielką katastrofą wojenną. W literaturze geopolitycznej z tego względu coraz większe uznanie zdobywają rozmaite idee „globalizacyjnej konwergencji”, „integracji pankontynentalnej” czy „powrotu do Pangei (pierwotnego superkontynentu, Wszechziemi)”. Rodzą się pomysły konfederacji Unii Europejskiej i Unii Euroazjatyckiej, Nowego Międzymorza, czy Wielkiej Europy, od Atlantyku do Pacyfiku. Tylko takie związki będą w stanie zahamować proces degradacji Starego Kontynentu. W owym „konwergencyjnym zbliżeniu” nadchodzi być może – przywołując parafrazę Henry’ego Palmersona -epoka braku „odwiecznych” wrogów, ale może i braku „wiecznych” przyjaciół¹⁴. Jest to niezwykle interesujący kierunek myślenia, zarówno dla Zachodu, jak i samej Rosji a możliwa realizacja powyższego wariantu mogłaby okazać się niezwykle przydatna dla obu podmiotów, a przede wszystkim dla stabilności europejskiej.

Współczesne myślenie geopolityczne, obejmujące udział Polski, wypełniają rozmaite nowe koncepcje, uwzględniające „trójkąt kaliningradzki”, Kaliningradzką Strefę Bezpieczeństwa, Blok Kontynentalny (Eurosferę), Unię Euroazjatycką i Związek Europy. Świadczy to o tym, że odchodzi się od anachronicznych konwencji myślowych i starych „kodów” geopolitycznych na rzecz projektów perspektywicznych, przyszłościowych. W koncepcjach geopolitycznych coraz bardziej uwzględnia się uwarunkowania gospodarcze, przejawiające się zwłaszcza w procesach integracyjnych. Nie bez znaczenia jest także czynnik kulturowy i cywilizacyjny, który jest coraz bardziej doceniany, na przykład w poszukiwaniu podobieństwa między Rosją i Zachodem. W tym kontekście wskazuje się na możliwość wielkiego historycznego, także religijnego pojednania. Ostatecznie tylko Rosja może występować jako mediator w stworzeniu wielkiego euroazjatyckiego „ekumenizmu”, w którym duchowa kategoria łańciskości oraz głębokie korzenie kultury wschodniej będą mogły panować nad sobą¹⁵.

W sensie geoeconomicznym rodzi się perspektywa pankontynentalnej strefy wolnego handlu, swobodnego przepływu ludzi, towarów i kapitału, transkontynentalnego systemu transportowego czy paneuropejskiego systemu obrony powietrzno-kosmicznej. Nie jest bynajmniej utopią myślenie

¹⁴ Zob. P.A. Świtalski, *Droga do Pangei: polityka międzynarodowa czasu „globalizacyjnej konwergencji”*, Toruń 2011, s. 25.

¹⁵ Por. S. Bieleń, *Szanse na pojednanie polsko-rosyjskie w świetle wyzwań geopolitycznych*, [w:] S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012, s. 206.

ekonomiczne, oparte na globalnym systemie rozliczeń elektronicznych, co oznacza budowanie nowej „architektury” systemu finansowego w skali globalnej. Wtedy wszystkie wąsko zorientowane na amerykańskie cele „tarcze obronne” tracą sens. Myślenie integracyjne w skali globu wymaga wyjścia poza tradycyjne tożsamości zbiorowe- zwłaszcza narodowe, w stronę wspólnot regionalnych i transkontynentalnych¹⁶. Świat XXI wieku będzie kształtowany pod znakiem walki o światową hegemonię, mimo że wielu obserwatorów wskazuje na nieuchronny powrót do multipolarności. Następują zmiany w geopolitycznym układzie sił. Słabnie globalna hegemonia Stanów Zjednoczonych, ale to nie oznacza, że kończy się epoka wielkich imperiów. Do roli nowych potęg pretendują Chiny, Indie i Rosja. Unia Europejska stała się potęgą ekonomiczną, ale osłabienie Stanów Zjednoczonych osłabia też UE, gdyż nie była ona nigdy potęgą militarną, korzystając z parasola ochronnego USA¹⁷.

Warto zauważyć, że stosunki polityczne i gospodarcze Rosji z Unią Europejską zawsze były lepsze niż ze Stanami Zjednoczonymi. Rosja poprzez współpracę z UE widziała możliwość ograniczania wpływów Waszyngtonu w swojej tradycyjnej strefie wpływów a zwłaszcza próby „zakotwiczenia” się USA na obszarze postradzieckim.

Ważnym wyzwaniem dla Rosji w dziedzinie bezpieczeństwa jest współpraca z UE, której interesy bezpieczeństwa są zbieżne. Postawa Francji czy Niemiec, zbieżna ze stanowiskiem Rosji w najważniejszych wydarzeniach międzynarodowych, takich jak: Bałkany, Afganistan i Irak, ale i w dużym stopniu Bliski Wschód mogą jedynie dowodzić, że Moskwie bliżej jest do Europy niż do USA i to nie tylko w wymiarze geograficznym. Tak więc strategiczna współpraca z Unią Europejską prawdopodobnie wzmocniłaby bezpieczeństwo Rosji i umożliwiła jej skuteczniejsze reagowanie w rozwiązywaniu kryzysów i konfliktów na obszarze tzw. „bliskiej zagranicy” Poprzez współpracę z UE, Rosja ma także szansę na skuteczniejszą modernizację państwa, co pozwoli jej zmniejszyć dystans cywilizacyjny w stosunku do Zachodu i USA. Można więc założyć, że w rosyjskiej strategii budowy świata wielobiegunowego priorytetowe znaczenie posiada Europa, która z racji swoich możliwości, oceniana jest jako jeden z najważniejszych biegunów współczesnego świata¹⁸.

Rosja i Unia Europejska – mimo wielu podobieństw, różnią się pod względem potencjału politycznego, gospodarczego, kulturowego; mają odmienną kulturę strategiczną; są aktorami międzynarodowymi o różnym charakterze – Rosja to mocarstwo z kilkusetletnimi tradycjami, Unia to nowy typ współ-

¹⁶ Tamże, s. 206-207.

¹⁷ Zob.: L. Cohen-Tanugi, *The end of Europe*, „Foreign Affairs” 2005, nr 6, s. 55-67.

¹⁸ Z. Brzeziński, *Wielka Szachownica*, Bellona, Warszawa 1999, s. 59.

noty międzynarodowej. Katalog tych różnic sprawia, że instrumenty polityki zagranicznej stosowane przez obu aktorów względem siebie wyraźnie się różnią. Rosja posługuje się głównie środkami politycznymi, ale i jest skłonna sięgać po instrumenty siłowe (choć rosnącą rolę odgrywają gospodarcze), UE z kolei sięga przede wszystkim po środki gospodarcze i prawne (mimo że UE posługuje się środkami politycznymi, w stosunku do Rosji nie mają one aż tak dużego znaczenia, jakie miały np. obietnice stowarzyszenia wobec mniejszych państw)¹⁹. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że mimo powyższych różnic zarówno Unia Europejska, jak i Federacja Rosyjska będą dążyły w niedalekiej przyszłości, mając na uwadze nie tylko zagrożenia globalne (terroryzm), ale także wyzwania cywilizacyjne związane z potrzebą stabilizacji i współpracy, które mogłyby generować pokój i ład międzynarodowy, do współpracy politycznej, gospodarczej ale i również w dziedzinie bezpieczeństwa. W przypadku sytuacji konfliktowej między UE a FR, w której obaj partnerzy dążyliby do osiągnięcia korzyści kosztem drugiego, mogą pojawić się procesy, które doprowadzą do destabilizacji kontynentu europejskiego a rola i znaczenie zarówno Rosji, jak i państw unijnych będą traciły na znaczeniu.

Rosja w procesie kształtowania tożsamości międzynarodowej

Rosja poszukuje swojej tożsamości międzynarodowej od początku lat 90 XX wieku. Proces ten obejmuje przede wszystkim determinację do zajęcia godnego jej mocarstwowego statusu miejsca w systemie stosunków międzynarodowych i równocześnie troskę o zachowanie autonomii – niechęć do akceptacji zachodnich norm i wartości, towarzyszą temu pogłębiające się rozczarowania postawą Zachodu, obojętnego wręcz wrogię, zdaniem Rosji, wobec rosyjskich starań o uznanie jej aspiracji, wspieranych przez wzrost gospodarczy. Kształtowanie się nowej tożsamości międzynarodowej Rosji wtóruje zarówno poszukiwanie i testowanie nowych technik adaptacyjnych, jak i próby promocji interesów i określonego systemu wartości i norm²⁰.

Wbrew obiegowej i uproszczonej opinii, głoszącej, że Rosja jest tylko i wyłącznie aktorem uprawiającym *Realpolitik*, tj. dążącym do maksymalizacji zysków w wymiarze gospodarczym, geopolitycznym i ekonomicznym (która to dokonuje się kosztem norm i wartości) w ramach realizowanej przez Rosję polityki zagranicznej, promowane są także określone wartości

¹⁹ M. Kaczmarek, *Polityka Rosji wobec Unii Europejskiej, Raporty i Analizy 8/05*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2005, s. 15.

²⁰ Por.: S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006

i normy – często rosyjska agenda normatywna jest silnie upolityczniona lub odrzucana przez Zachód (i Unię Europejską) jako nieszczerą, bo służyć ma jedynie realizacji celów nienormatywnych²¹.

W odniesieniu do Rosji, począwszy od czasów prezydentury Borysa Jelcyna oraz prezydentury Władimira Putina, mamy do czynienia z szeregiem wielu często sprzecznych interpretacji jej miejsca i znaczenia w środowisku międzynarodowym. Najbardziej widoczny jest obraz polityki Rosji lat 90. XX wieku i polityki W. Putina, tak w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Na niekonsekwentny charakter poczynań dyplomacji Rosji zwraca uwagę Michał Słowikowski, który uważa, że niekonsekwencja rosyjskiej dyplomacji i hermetyczny charakter procesu decyzyjnego nie ułatwia zadania interpretacji rzeczywistych intencji Rosji. W konsekwencji postrzega się ją jako mocarstwo rewizjonistyczne lub postimperialne, które próbuje się odnaleźć w nowych realiach międzynarodowych, zachować wpływy w byłych „kolonjach”, nie rosząc przy tym pretensji do fizycznego odzyskania utraconej domeny²².

Z tak jednoznaczną opinią trudno się jednak zgodzić. Należy przecież uwzględnić fakt, że Rosja po 1991 roku spotykała się z wieloma problemami w procesie modernizacji państwa, jak i z reakcją środowiska międzynarodowego, które generalnie nie były zainteresowane odbudową pozycji państwa rosyjskiego, na miarę jej znaczenia geopolitycznego, geostrategicznego, czy nawet historycznego. Rosja proces modernizacji państwa rozpoczęła przecież od realizacji wizji okcydentalnej, która zakończyła się porażką. Późniejszy okres przebudowy państwa, to szukanie skutecznej drogi rozwoju państwa, jak i kształtowanie środowiska międzynarodowego, które mogłoby ułatwić jej warunki dla zbudowania stabilności, bezpieczeństwa i rozwoju.

W tym miejscu warto przywołać opinie Neila MacFarlane’a, który analizując miejsce i rolę Rosji w systemie międzynarodowym przekonuje, że Rosja nie jest wschodzącym mocarstwem w konwencjonalnym znaczeniu tego słowa, a państwem, które stara się zatrzymać i odwrócić proces degradacji swojego statusu jako supermocarstwa. W chwili obecnej wszystkie zasoby państwa skoncentrowane są wokół tego zadania, wymusza to ze strony rządzących Rosją, oddziaływanie na system stosunków międzynarodowych w taki sposób, aby środowisko zewnętrzne sprzyjało założonemu celowi²³.

²¹ A.S. Makarychev, *Rebranding Russia: Norms, Politics and power*, “CEPS Working Document”, No. 283, February 2008, s. 4.

²² M. Słowikowski, *Rola Rosji we współczesnym systemie stosunków międzynarodowych*, [w:] B. Piskorska (red.) *Unia Europejska i Rosja. W kierunku nowego otwarcia*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, 42.

²³ N. MacFarlane, *The “R” in BRICSs: is Russia an emerging power?*, “International

Aktywność Rosji na arenie międzynarodowej według MacFarlan'a zdeterminowana jest „realistycznym uczuciem”, jakim darzy ona hegemoniczne mocarstwo – Stany Zjednoczone, a w szczególności hierarchię jego interesów. Mimo że Rosja nie zanegowała sensu budowy systemu multipolarnego i zainteresowania nim, jako najbardziej odpowiadający jej interesom narodowym, wskazuje się, że ze względu na skomplikowane relacje, jakie łączą Rosję z innymi potencjalnymi mocarstwami światowymi, w tym przede wszystkim Chinami i Unią Europejską, marzenie o ustanowieniu pluralistycznego systemu stosunków międzynarodowych oparte na zasadzie suwerennej równości zostało zastąpione wysiłkami na rzecz osiągnięcia realizacji celów, które są realne²⁴.

Na rolę i znaczenie Rosji w środowisku międzynarodowym należy patrzeć nie tylko przez pryzmat jej wewnętrznej przebudowy, zapoczątkowanej wizją okcydentalną poprzez pragmatyzm polityczny, ale także polityka tego państwa łączy w sobie elementy realizmu, idealizmu i instrumentalizmu, dając podstawy do interpretowania jej w kategoriach nowego realizmu.

Według Richarda Sakwy na fenomen putinowskiego nowego realizmu wpływ mają:²⁵

- odrzucenie koncepcji euroazjatyckich, głoszących wyjątkowość Rosji jako odrębnego bytu cywilizacyjnego, na rzecz afirmacji założenia, że Rosja stanowi nieodłączną część cywilizacji europejskiej;
- zachowanie ambicji odzyskania statusu mocarstwa globalnego, przy jednoczesnym dostosowaniu globalnych ambicji do posiadania zasobów;
- autopozycjonowanie Rosji jako elementu równowagi w systemie stosunków międzynarodowych, nie zaś aktora rewizjonistycznego, który dąży do rywalizacji o globalną hegemonię;
- troska o budowę pozytywnego wizerunku Rosji na arenie międzynarodowej;
- integracja z zachodnią wspólnotą z uwzględnieniem rosyjskich interesów, tj., warunków dla niej dogodnych;
- przyjęcie założenia, że Rosja ma być normalnym mocarstwem – nieroszcżącym sobie pretensji do przekształcenia się w centrum oddziaływania alternatywnej ideologii czy też geopolitycznego bloku rywalizującego z Zachodem.

Rosja poszukując swego miejsca w środowisku międzynarodowym uwzględnia przede wszystkim swoją historię, swój dorobek w kształtowaniu łańdów międzynarodowych oraz potrzebę zagwarantowania rozwoju państwa.

Affairs” 2006, s. 56

²⁴ Tamże, s. 56-57.

²⁵ Por. R. Sakwa, „*New Cold War*” or “*twenty years*” crisis? “International Affairs” 2008, s. 245.

Warto w tym miejscu przypomnieć wystąpienie Władimira Putina w lutym 2007 roku na konferencji poświęconej bezpieczeństwu międzynarodowemu w Monachium, w którym wyartykułował rosyjski stosunek wobec Zachodu i kondycji współczesnego systemu stosunków międzynarodowych. Monachijskie wystąpienie W. Putina traktuje się jako wydarzenie symboliczne z punktu widzenia szeroko rozumianych relacji Zachód-Rosja w epoce po zimnej wojnie. Oddziela on epokę otwartości od nieszczeroci, jeśli chodzi o nazywanie po imieniu problematycznych punktów widzenia relacji Rosja – Zachód. Prezydent Rosji otwarcie wskazał na nieefektywność, a wręcz szkodliwość ukształtowanych w warunkach dominacji Stanów Zjednoczonych mechanizmów regulujących porządek międzynarodowy, konsekwentne gwałcenie gwarancji bezpieczeństwa, jakich udzielano Rosji u progu epoki pozimnowojennej, ideologizację stosunków międzynarodowych, wykorzystywanie międzynarodowych organizacji, takich jak OBWE w celu realizacji interesów Stanów Zjednoczonych, relatywizowanie przeszłości, godny potępienia brak szacunku dla prawa międzynarodowego, w tym poszanowania zasady integralności państw narodowych i ich suwerenności ustrojowej, powtarzający się wielokrotnie po 1989 roku²⁶.

Rozważając kwestie kształtowania się rosyjskiej tożsamości międzynarodowej należy uwzględnić stosunek prezydenta W. Putina do Zachodu, który krytycznej oceny stanu polityki Stanów Zjednoczonych dokonał przez pryzmat interesu państwa rosyjskiego.

Interesy są preferencjami państw, które powstają jako rezultat zarówno wewnętrznych warunków materialnych, jak i potrzeb funkcjonalnych. Preferencje te powstają także pod wpływem czynników zewnętrznych, często jako wynik naśladownictwa oraz uczenia się na wzorach sprawdzonych bądź przeżytych doświadczeniach innych uczestników stosunków międzynarodowych²⁷. Można zatem przyjąć, że procesy kształtowania tożsamości międzynarodowej Rosji dokonują się pod wpływem czynników wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Stanowisko W. Putina – jako prezydenta Rosji w Monachium było pewnego rodzaju konstatacją na procesy dokonujące się w środowisku międzynarodowym.

Należy mieć świadomość, że państwo i państwowość zajmują szczególne miejsce w rosyjskiej kulturze politycznej. Państwo stanowi jedną z kluczowych kategorii podlegających ocenie, porównywaniu i wartościowaniu, z częstym podkreśleniem odmienności i specyfiki państwa rosyjskiego. Dla Rosjan państwo jest synonimem siły i sensem aktywności politycznej.

²⁶ W. Putin, *Wystąpienie i dyskusja na Monachijskiej Konferencji poświęconej problemom polityki bezpieczeństwa*, 10 lutego 2007 roku, Monachium; <http://www.kremlin.ru/appears/2007/02/10/1737>, wejście na stronę 8 grudnia 2019.

²⁷ M. Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca 1996, 11-12.

W opinii niektórych rosyjskich uczonych kultura polityczna Rosji posiada odmienne od innych, charakterystyczne cechy i osobliwości, wynikające głównie z faktu, że państwo to stanowi szczególną, oryginalną cywilizację, z charakterystycznymi dla niej wartościami politycznymi, tradycjami i mentalnością ludzi²⁸Rosyjska cywilizacja jest więc samoistną, oryginalną formacją społeczno-kulturową, opartą na własnych zasadach i fundamentach²⁹.

We współczesnych państwach rządzący odwołują się stale do interesu narodowego, uzyskując w ten sposób legitymizację dla swoich decyzji i działań. Nacjonalizm rozumiany jako ideologia wyrażająca to, co najważniejsze dla narodowej zbiorowości, służy doskonale owym uzasadnieniom. Może zdarzyć się, że państwo realizuje wyłącznie interesy elity rządzącej, zatem nacjonalizm w tym rozumieniu jest jedynie pretekstem dla budowania uzasadnień interesu szerszej zbiorowości. Możliwe jest również lekceważenie interesu szerszej zbiorowości, gdy rządzący pełnią władzę niepodzielnie, a ustrój ma charakter autorytarny bądź totalitarny. Te obserwacje odnoszą się do Rosji, która przez stulecie budowała mocarstwowe i imperialne uzasadnienie dla swoich racji, bez liczenia się z głosem zwykłych obywateli³⁰. Obecnie w Rosji istnieje wiele rozmaitych, często sprzecznych ze sobą koncepcji „narodowego dobra”. Interes narodowy jest wykorzystywany przez różne koterie i kliki w elitach władzy, dążące do realizacji interesów egoistycznych i partykularnych³¹.

Współczesna Rosja zna liczne przykłady zastępowania interesu narodowego przez interesy partyjne, regionalne, podszyte prywatą i egoizmem. Jest to zjawisko znane z historii. Jednymi z pierwszych, którzy zwrócili uwagę na dysonans między interesami elit politycznych a świadomą częścią społeczeństwa, widzącą w oficjalnej polityce władz zagrożenie dla interesu narodowego, byli XIX wieczni słowianofile (Iwan Kirejewski, Konstantin Aksakow, Aleksiej Chomiakow), zarzucający Mikołajowi I biurokratyczne wyobcowanie z narodowej gleby, spowodowane w dużej mierze uleganiem zgubnym wpływom kultury niemieckiej na rosyjską państwowość. Z czasem doszły także zarzuty o uleganie wpływom politycznym ze strony obcych potęg. Według autora „katechizmu słowianofilstwa” Mikołaja Danilewskiego (*Rosja i Europa*), polityka nastawiona na utrzymywanie *status quo* w Europie była sprzeczna z interesami Rosji, gdyż sprzyjała utrzy-

²⁸ J.W. Irchin, W.D. Zotow, A.W. Zotowa, *Politologia*, Moskwa 2002, s. 296.

²⁹ T. Dmochowski, *Państwo w rosyjskiej kulturze politycznej*, [w:] M. Pietraś, I. Hofman, S. Michałowski (red.), *Państwo w czasach zmiany*, Wydawnictwo UMC-S, Lublin 2018, s. 60.

³⁰ Por.: S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa*, dz., cyt. S. 37.

³¹ D. Trenin, B. Lo, *The Landscape of Russian Foreign Policy Decision-Making*, Moskwa, 2005, s. 8.

maniu imperium Habsburgów, dławiącego aspiracje polityczne narodów słowiańskich. W istocie orientacja słowianofilska należała do pierwszych nowoczesnych orientacji politycznych Rosji, które zwracały uwagę na konieczność umocnienia jej wpływów mocarstwowych w XIX wiecznej Europie. Jednocześnie oznacza aspiracje oświeconej części społeczeństwa do wpływania na politykę państwa. Była to jedna z ważniejszych oznak przechodzenia Rosji i Rosjan od tradycji do współczesności. Tacy myśliciele, jak: Nikita Giliarow-Płatonow, Władimir Sołowin, Jewgienij Trubeckoj czy Piotr Struwe należeli do prekursorów nowoczesnej analizy rosyjskiego interesu narodowego³².

Proces kształtowania się rosyjskiej tożsamości międzynarodowej dokonuje się w warunkach głębokich przeobrażeń systemu politycznego, który z jednej strony ma zapewnić bezpieczeństwo i rozwój państwa a z drugiej strony kształtowanie takiej świadomości narodowej i międzynarodowej, która zapewniłaby godne miejsce państwa rosyjskiego w środowisku międzynarodowym.

Analizując relacje pomiędzy demokracją a państwem w Rosji, niektórzy badacze postrzegają polityczno-kulturową sytuację we współczesnej Rosji jako „konflikt demokratycznej formy i autorytarnej treści”³³. Państwo stanowi centralną kategorię w sposobie myślenia rosyjskich elit i większości społeczeństwa, przy czym państwo często utożsamiane jest, tak jak i jego interesy, z rządzącymi – od szczybla centralnego, przez regionalny i lokalny. Wiodąca rola państwa nie pozostaje jednak umocowana w interesach Rosjan, z wyjątkiem mocno zakotwiczonej sfery symbolicznej i emocjonalnej³⁴.

Początki współpracy

Do najważniejszych porozumień należy zaliczyć Układ o partnerstwie i współpracy z czerwca 1994 roku, wspólną strategię UE wobec Rosji z czerwca 1999 roku czy koncepcję czterech „wspólnych przestrzeni” z maja 2003 roku. Mimo to partnerstwo Unia Europejska- Rosja odbiega od oczekiwań obu stron. Sytuacja taka wynikała – mówiąc z pewnym uproszczeniem – z czterech zasadniczych powodów. Pierwszy z nich to sytuacja w samej Rosji – brak postępów czy wręcz regres w sferze demokracji, która nie zyskała zrozumienia wśród elit i znacznej części społeczeństwa rosyjskiego. Drugi to rozbieżności w sferze polityki zagranicznej, a w szczególności odmienna wizja wzajemnych stosunków. Rosyjscy przywódcy postrzegają świat z per-

³² Zob.: A.A. Kara-Murza, *Mieжду Impieriej a Smutoj*, „Polis” 1995, nr 1, s. 97.

³³ T. Dmochowski, *Państwo*, dz., cyt., s. 165.

³⁴ Tamże, s. 167.

spektywy paradygmatu realistycznego, rozumują w kategoriach geopolitycznych, stref wpływu i „koncertu mocarstw”, a ich ważnym celem pozostaje odbudowa potęgi Rosji. Z tego powodu nie rozumieją oni specyfiki integracji europejskiej, wołają się układać z przywódcami europejskich mocarstw niż z przedstawicielami UE, domagają się równoprawności w stosunkach z Unią Europejską i uważają zainteresowanie państw europejskich republikami poradzieckimi za przejaw dążenia do wyparcia stamtąd wpływów Rosji³⁵.

Specyfika rosyjskiej polityki widoczna jest w jej podejściu do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). FR negatywnie odnosi się do EPS, gdyż nie chce być traktowana na równi z innymi państwami byłego ZSRR, nie akceptuje formuły zakładającej jednostronne dostosowywanie własnego ustawodawstwa do unijnego i postrzega EPS jako formę ekspansji UE na Wschód³⁶. Trzecia kwestia to słabość samej Unii. Chodzi tu o niewielką efektywność mechanizmów polityki zagranicznej UE, lecz również- a może przede wszystkim – o brak konsensusu krajów członkowskich co do kształtu polityki wobec Rosji. Problem ten był widoczny już w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, ale nasilił się wraz z poszerzeniem Unii w 2004 roku. Niektóre państwa „starej Europy” (Francja, Niemcy, Włochy) przywiązują szczególnie dużą wagę do współpracy z Rosją, widząc w niej ważnego partnera gospodarczego i politycznego sojusznika w rywalizacji ze Stanami Zjednoczonymi. Część nowych krajów członkowskich (Polska, kraje bałtyckie) nie mogą ułożyć sobie stosunków z FR, aktywnie wspierają demokratyczne przemiany na obszarze byłego ZSRR i z nieufnością odnoszą się do zbyt prorosyjskiej ich zdaniem polityki państw zachodnioeuropejskich. Podziały te były szczególnie widoczne w okresie kryzysu irackiego w 2003 roku, gdy Francja i FRN podjęły ścisłą współpracę z Rosją, by zapobiec amerykańskiej interwencji, a kraje „nowej Europy”- a także kilka państw Europy Zachodniej- wsparły działania Stanów Zjednoczonych³⁷. Czwarty – być może najważniejszy obecnie – powód, to zależność UE od Rosji w sferze energetycznej, która osłabia znacząco pozycję państw Europejskich³⁸.

³⁵ Por.: M. Menkiszak, *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”*, „Prace OSW. CES Studies” (Ośrodek Studiów Wschodnich), Warszawa, styczeń 2006.

³⁶ K. Pełczyńska – Nałęcz, *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Moldawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, „Punkt Widzenia” (Ośrodek Studiów Wschodnich), Warszawa, czerwiec 2005, s. 19.

³⁷ Zob. szerzej A. Szeptycki, *System zachodni wobec „kryzysu irackiego” (wrzesień 2001-marzec 2003 r.)*, [w:] R. Bücke, J. Marszałek-Kawa, J. Modrzyńska (red.), *Od starej do nowej Europy” Kierunki integracji europejskiej*, Mado, Toruń 2005, s. 63-80.

³⁸ Por.: A. Szeptycki, *Polityka Unii Europejskiej wobec jej wschodnich sąsiadów*, [w:] E. Halizak, R. Kuźniar, G. Michałowska (red.) *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 630-632.

Wydawało się, że początek lat 90. XX wieku to okres w którym Unia Europejska i Federacja Rosyjska będą podążać w podobnym kierunku, których wyznacznikiem była stabilność, bezpieczeństwo i rozwój. Dla rosyjskich elit politycznych w pierwszych latach istnienia suwerennego państwa rosyjskiego, istniała potrzeba rozbudowa wielostronnych kontaktów z wysoko rozwiniętymi krajami, w szczególności z państwami Unii Europejskiej i Stanami Zjednoczonymi, co miało mieć znaczący wpływ w proces modernizacji państwa.

Warto zauważyć, że Europa ma priorytetowe znaczenie dla Rosji jako partner gospodarczy i potencjalny sojusznik w rywalizacji ze Stanami Zjednoczonymi o policentryczny ład międzynarodowy. Kierunek zachodni w polityce zagranicznej jest znaczący dla Rosjan, któremu towarzyszą obawy jak i nadzieje związane z jej realizacją. Oscylująca między Wschodem i Zachodem Rosja, mimo silnych wpływów westernizacyjnych, zwłaszcza od początku XVIII wieku, zawsze zachowywała pewien dystans wobec Zachodu³⁹.

Wśród rosyjskich elit, polityczna i socjoekonomiczna krytyka współczesnego Zachodu integralnie jest połączona z obawami przed jego antyrosyjską polityką. Zachód przedstawiany jest jako główny winowajca upadku imperium sowieckiego/rosyjskiego. Jednak w oficjalnych wypowiedziach przedstawicieli elit Rosji, widoczna jest postawa akceptacji zarówno dla samej idei rozszerzenia UE, jak też dla jej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, która będąc jednym z najważniejszych filarów ładu międzynarodowego, w sposób istotny może zagwarantować stabilność i bezpieczeństwo⁴⁰.

Interesy Federacji Rosyjskiej i Unii Europejskiej uwarunkowane są przede wszystkim chęcią odgrywania przez nie decydującej roli na kontynencie europejskim oraz ich ambicjami ponadregionalnymi, powiązaniami gospodarczymi, jak i zapotrzebowaniem państw europejskich na surowce energetyczne z Rosji. Współzależności wzmacnia fakt, iż Federacja Rosyjska i Unia Europejska znalazły się w bezpośrednim sąsiedztwie. Po rozszerzeniu Unii Rosja sąsiaduje z pięcioma jej członkami. Cztery z nich to nowi członkowie, a na obszarze dwóch z nich – Estonii i Łotwy- znajduje się znacząca mniejszość rosyjska⁴¹.

Relacje z Unią Europejską postrzegać należy w kontekście priorytetów zapisanych w *Koncepcji polityki zagranicznej FR*. Cele te to stworzenie ze-

³⁹ I. Konstantinow, *Kontury nowoj Rossiji*, „Zawtra”, 1994, nr 12, s. 5.

⁴⁰ Zob.: I. Iwanow, *Rossija i europa na rubieże stolietiej*, „Miedzunarodnaja Żyżń” 2000, nr 2, s. 24-29.

⁴¹ Zob.: A. Bryc, *Cele polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s.

wewnętrznych warunków sprzyjających rozwojowi Rosji, zapewnienie jej bezpieczeństwa i czołowej pozycji na arenie międzynarodowej, odpowiadającej interesom Federacji rosyjskiej jako jednego z najważniejszych ośrodków politycznych na świecie⁴². Podstawą prawną wzajemnych kontaktów stanowi Porozumienie o partnerstwie i współpracy zawarte 24 czerwca 1994 roku oraz Strategia rozwoju FR z Unią Europejską w perspektywie średnioterminowej (2000-2010)⁴³.

Początek lat 90. XX wieku to okres w którym zarówno elity rosyjskie, jak i elity UE zakładały udaną współpracę polityczną, gospodarczą, które mogłyby mieć istotny wpływ na strukturę bezpieczeństwa europejskiego. Można sobie wyobrazić jak wyglądałby ład/porządek europejski gdyby procesy współpracy politycznej, gospodarczej oraz w dziedzinie bezpieczeństwa rozwijały się bez zakłóceń. Konsekwencje tego stanu rzeczy miałyby wpływ na:

- stabilną przestrzeń euroazjatycką oraz dogodne warunki geopolityczne do oddziaływania na innych aktorów polityki międzynarodowej, którzy w swych wewnętrznych procesach modernizacyjnych musieli by uwzględnić „siłę” partnerstwa-unijno-rosyjskiego,
- znacząca skuteczność oddziaływania na procesy i konflikty międzynarodowe (Bałkany, Bliski Wschód a także kraje poradzieckie, oraz walkę z terroryzmem),
- możliwość skutecznej modernizacji państwa rosyjskiego, które mogłoby być promotorem wspólnie z Zachodem stabilności, bezpieczeństwa i rozwoju państw. W przypadku pomyślnych reform ekonomicznych i politycznych Rosja stałaby się „siłą przyciągania” dla państw które ze względów historycznych, geopolitycznych, szukają innej niż rosyjska drogi rozwoju.

Można założyć, że właśnie powyższe przesłanki były inspiracją do przyjęcia Strategii rozwoju stosunków Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską w perspektywie średnioterminowej (2000-2010). Przewidują one kształtowanie partnerstwa strategicznego w sferze polityki, handlu i inwestycji, finansów, poszerzenia Unii, rozwoju współpracy w dziedzinie nauki, techniki i ochrony własności intelektualnej, a także transportu, prawa, walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. W dokumencie podkreśla się, iż zasadniczym celem w stosunkach z Unią europejską jest zabezpieczenie interesów narodowych Rosji, umocnienie jej prestiżu i pozycji w świecie przez utworzenie ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego oraz uzyskania pomocy ze strony Unii w rozwoju gospodarczym Rosji. W kwestii handlu i inwestycji

⁴² Zob.: *Koncepcja polityki zagranicznej FR*, „Dokumenty OSW”, 11 sierpnia 2000, s. 11.

⁴³ Zob.: *Strategia razvitia odnoszenij RF s Jewropiejskim Sojuzom na sredniesrocznuju perspiektiwie (2000-2010)*, „Diplomaticzeskij Wiestnik” 1999, nr 11.

dokument stawia jako cel zapewnienie korzystnych warunków dostępu rosyjskich towarów do rynków unijnych oraz likwidację elementów dyskryminacji rosyjskiego eksportu. Ponadto deklaruje, że celem jest utrzymanie rynków zbytu dla Rosji w Europie Środkowej i Wschodniej⁴⁴.

Jak ważnym dla Unii była współpraca strategiczna z Rosją świadczy fakt, że 4 czerwca 1999 r. Unia przyjęła *Wspólną strategię rozwoju stosunków z FR*⁴⁵. Unia Europejska poprzez ten dokument chciała podkreślić istotę i znaczenie Rosji dla kontynentu europejskiego a zwłaszcza dla bezpieczeństwa europejskiego, które zaczęło dopiero przybierać ogólne reguły oparte na Karcie ONZ, akcie Końcowym KBWE i Paryskiej Karcie Nowej Europy.

Zgodnie z dokumentami stosunki między Rosją a UE opierają się na trzy-stopniowym mechanizmie instytucjonalnym⁴⁶. Pierwszy ma charakter polityczny i przewiduje spotkania prezydenta Rosji i przedstawiciela jej rządu z władzami Komisji Europejskiej i państw Unii oraz w ramach Rady Współpracy na szczeblu MSZ. Dotychczasowe doświadczenie pozwala na wysoka ocenę efektywności współpracy politycznej, która rozwijała się szybciej niż w dziedzinie handlu, gospodarki, nauki czy techniki. Częścią wymiaru politycznego jest działalność Komitetu Współpracy parlamentarnej. Na szczycie Rosja-Unia Europejska w Brukseli w 2001 roku strony w odrębnej deklaracji ogłosiły początek nowych form dialogu w dziedzinie bezpieczeństwa – spotkań przedstawicieli Rosji i Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (Political and Security Committee, PSC), głównego organu nadzorującego realizację Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (European Security and Defence Policy, CESDP), oraz comiesięcznych spotkań konsultacyjnych z „trójką” PSC (były, obecny i przyszły przewodniczący). Na drugim poziomie stosunki mają charakter operacyjny. Podstawą jest Komitet Współpracy, zbierający się dwa razy w roku i rozstrzygający problemy aktualnej współpracy, przede wszystkim związanej z funkcjonowaniem Porozumienia o partnerstwie i współpracy. Trzeci poziom ma charakter konsultacyjny i zakłada przeprowadzanie konsultacji w dowolnych kwestiach dotyczących wzajemnych stosunków⁴⁷.

Relacje między UE a FR po 2003 roku zaczęły się stopniowo pogarszać. Być może racje ma Michał Słowikowski, który uważa, że „trudno jedno-

⁴⁴ A. Bryc, *Rosja-Unia Europejska*, [w:] A. Bryc, *Rosja w XXI wieku, Gracz światowy czy koniec gry?*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 121.

⁴⁵ Por. R. Zięba, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej wobec Europy Środkowej i Wschodniej*, „Stosunki Międzynarodowe”, 2000, nr 34, s. 11-13.

⁴⁶ A. Sziszajew, *Naszi diela s Jewropiejskim Sojuzom*, „Mieżdunarodnaja Żyżń” 1999, nr 10, s. 100-112.

⁴⁷ A. Bryc, *Rosja – unia Europejska*, dz., cyt. s. 122.

znacznie wskazać, które z wielu wydarzeń na arenie międzynarodowej można obarczyć odpowiedzialnością za obecny stan niezadawalających relacji pomiędzy Rosją a Zachodem. Prawdopodobnie należy mówić o długofalowym procesie narastającego niezrozumienia, stosowania polityki faktów dokonanych, ignorowania interesów i ambicji drugiej strony, podświadomych lęków i uprzedzeń, w którym w równym stopniu zaangażowane były obie strony⁴⁸. Proces ten narastał dostatecznie długo, by osiągnąć studium krytyczne, w którym – w absolutnie nieuzasadniony sposób – zaczęto posługiwać się w celu jego identyfikacji pojęciem nowej zimnej wojny i nawoływać do „powstrzymywania Rosji”⁴⁹. Należy założyć, że główną przyczyną ochłodzenia wzajemnych relacji między UE a Rosją były wciąż ulegające zmianom uwarunkowania geopolityczne (wojna w Czeczeni, wojna na Bałkanach, wojna w Iraku w 2003 r.) jaki i odmienna wizja rozwiązywania głównych konfliktów międzynarodowych.

Ochłodzenie we wzajemnych relacjach

Od dłuższego czasu istnieje przekonanie, że głównym atutem Unii Europejskiej w porównaniu do innych dużych aktorów sceny międzynarodowej jest jej „miękka” siła (*soft power*), która sprawia, że sąsiadujące z nią kraje dążą do integracji i działają zgodnie z jej oczekiwaniami. Przekonanie to okazało się uprawnione w przypadku państw Europy Środkowej, może być także prawdziwe wobec Bałkanów Zachodnich, lecz wzbudza wiele wątpliwości w stosunku do państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Unia Europejska jest niewątpliwie atrakcyjnym projektem integracyjnym, lecz z uwagi na problemy z zarysowaniem wyraźnej perspektywy członkostwa dla krajów europejskich znajdujących się poza jej granicami, traci siłę pozytywnego oddziaływania. Wobec sześciu krajów postradzieckich objętych od 2009 roku programem Partnerstwa Wschodniego do tej pory nie określono, w jaki sposób umowa stowarzyszeniowa zbliża je do członkostwa w Unii. W rezultacie dotychczasowa aktywność UE wobec Rosji wydaje się pozorować realne zaangażowanie⁵⁰.

Na pogorszenie relacji Unia Europejska- Federacja Rosyjska istotny wpływ miały m.in.:

⁴⁸ Zob.: M. Słowikowski, *Rola Rosji we współczesnym systemie stosunków międzynarodowych*, [w:] B. Piskorska (red.) *Unia Europejska i Rosja w kierunku nowego otwarcia*, Lublin 2012, s. 46.

⁴⁹ Por. E. Lucas, *The new Cold War: how the Kremlin menaces both Russia and the west*, Bloomsbury, 2008; Y. Tymoshenko, *Containing Russia*, „Foreign Affairs”, May/June 2007.

⁵⁰ Por. J. Ćwiek-Karpowicz, *Geopolityka wspólnego sąsiedztwa w relacjach rosyjsko-polskich i rosyjsko-unijnych*, [w:] S. Bieleń, A. Skrzypek red.) *Geopolityka...* dz. Cyt., s. 150.

a) z **punktu widzenia Zachodu;**

- imperialny charakter polityki Rosji i konflikt z Gruzją w 2008 roku. Interwencję zbrojną Rosji odebrano na Zachodzie jako pogwałcenie prawa międzynarodowego, ale przede wszystkim jako odejście od pokojowych reguł rozwiązywania konfliktów międzynarodowych,
- konflikt z Ukrainą i aneksję Krymu w 2014 roku co jest pogwałceniem nie tylko Karty ONZ, Aktu Końcowego KBWE i wypracowane w nim 10 zasad współzrządzających światem, ale także zasad określonych w Paryskiej Karcie Nowej Europy w 1990 roku.

b) z **punktu widzenia Rosji;**

- idea rozszerzenia Unii Europejskiej i NATO na Wschód uświadomiła rosyjskim elitom politycznym, że Zachód dąży do demontażu państwa rosyjskiego. Perspektywa stałego „zakotwiczenia „ się Zachodu w państwach postradzieckich i uruchomienia baz wojskowych na ich terytorium nie mieściła się w sposobie myślenia Rosjan o współpracy,
- „kolorowe rewolucje” w Gruzji i na Ukrainie z lat 2003-2004 zbiegły się w czasie z rozszerzeniem Unii Europejskiej na wschód, w wyniku którego członkami wspólnoty stało się osiem krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w tym trzy republiki bałtyckie (Litwa, Łotwa i Estonia). W Moskwie fakt ten odebrano w taki sposób, że Zachód angażując się w demokratyczne/zachodnie przemiany systemowe w krajach poradzieckich usiłując oddziaływać także na zmiany w samej Rosji.

W latach 90. XX wieku w Unii Europejskiej Rosja dostrzegała przede wszystkim partnera ekonomicznego, nie doceniając wymiaru politycznego integracji. Polityka Kremla ogniskowała się wokół kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego oraz rywalizacji ze Stanami Zjednoczonymi o kształt ładu światowego i europejskiego⁵¹. Moskwa oczekiwała procesu usamodzielniania się Europy, powodującego – w jej przekonaniu – jednoczesne osłabianie pozycji amerykańskiej. Autonomizację europejskiej polityki bezpieczeństwa wiązano zatem na Kremlu ze zmniejszeniem roli NATO⁵².

Dialog polityczny pomiędzy Federacją Rosyjską a Unią Europejską w pierwszej dekadzie XXI w. najpomyślniej przebiegał w kontekście relacji obydwu stron z Waszyngtonem. Zaobserwować można było następującą zależność: pogarszaniu się atmosfery na linii Moskwa – Waszyngton towarzyszyła zwykle poprawa wzajemnych relacji pomiędzy Federacją Rosyjską

⁵¹ 4 A. Bryc, *Cele polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 65–66.

⁵² 5 Por. T. B. Юрьева, *Европейская политика России*, [w:] А. В. Торкунов, *Современные международные отношения и мировая политика*, Просвещение МГИМО, Москва 2004, s. 779.

a Unią Europejską (czy ściślej: państwami zachodnioeuropejskimi, zwłaszcza Niemcami i Francją). Przykładowo dążenie Stanów Zjednoczonych do militarnego rozstrzygnięcia problemu irackiego wspólnie z brakiem skonkretyzowanych korzyści dla Rosji sprawiło, że Rosja wykorzystała szansę przeciwstawienia się Stanom Zjednoczonym poprzez zacieśnienie relacji z Niemcami i Francją. Dodać jednak należy, że jednocześnie Moskwa nie przestała postrzegać europejskiej krytyki wojny czeczeńskiej jako mieszania się w sprawy wewnętrzne Rosji⁵³.

Na szczycie w Sankt Petersburgu w maju 2003 r. UE i Rosja zacieśniły współpracę przez stworzenie czterech „wspólnych przestrzeni”: przestrzeni gospodarczej; przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; przestrzeni bezpieczeństwa zewnętrznego; a także przestrzeni badań naukowych, edukacji i kultury. Na szczeblu regionalnym UE i Rosja wraz z Norwegią i Islandią ustanowiły w 2007 r. nową politykę wymiaru północnego, skupiając się na współpracy transgranicznej w regionie Morza Bałtyckiego i Morza Barentsa. W lipcu 2008 r. rozpoczęto negocjacje w sprawie nowej umowy UE-Rosja, w której miały się znaleźć „prawnie wiążące zobowiązania” w takich dziedzinach, jak dialog polityczny, sprawiedliwość, wolność, bezpieczeństwo, współpraca gospodarcza, badania naukowe, oświata, kultura, handel, inwestycje oraz energia. W 2010 r. zapoczątkowano „partnerstwo na rzecz modernizacji”. Negocjacje dotyczące umowy o ułatwieniach wizowych zakończono w 2011 r. Jednakże interwencja Rosji na Krymie spowodowała zawieszenie wszystkich tych rozmów i procesów. W 2014 r. Rada Europejska zawiesiła współpracę z Rosją (z wyjątkiem współpracy transgranicznej i kontaktów międzyludzkich) oraz nowe finansowanie UE dla tego kraju za pośrednictwem międzynarodowych instytucji finansowych⁵⁴.

Do wybuchu kryzysu na Ukrainie UE i Rosja budowały „strategiczne partnerstwo”, które obejmowało m.in. handel, gospodarkę, energię, zmianę klimatu, badania naukowe, edukację, kulturę i kwestie bezpieczeństwa, w tym walkę z terroryzmem, zapobieganie rozprzestrzenianiu broni jądrowej oraz rozwiązywanie konfliktów na Bliskim Wschodzie. UE była zagorzałym zwolennikiem przystąpienia Rosji do WTO (co nastąpiło w 2012 r.).

W ostatnich latach kwestia wspólnego sąsiedztwa stała się głównym punktem sporu pomiędzy UE a Rosją. Aneksja Krymu przez Rosję w marcu 2014 r., a także dowody na to, że Rosja wspiera od tamtej pory rebeliantów walczących na wschodzie Ukrainy, stały się zarzewiem kryzysu międzynarodowego. UE dokonała przeglądu swych stosunków dwustronnych z Rosją, zaprzestała regularnego udziału w szczytach dwustronnych, a także zawiesiła

⁵³ Por. С. Морозов, Дипломатия В. В. Тутина. Внешняя политика России 1999–2004 гг., Издательский Дом «Измайловский», Санкт-Петербург 2004, s. 67–72.

⁵⁴ Tamże.

dialog w sprawach wizowych oraz rozmowy w sprawie nowego porozumienia dwustronnego, które miało zastąpić umowę o partnerstwie i współpracy. Obecnie UE stosuje wobec Rosji podejście dwutorowe, łączące stopniowe sankcje z próbami znalezienia dyplomatycznych rozwiązań konfliktu na wschodzie Ukrainy. Wkład Rosji w prace grupy państw E3+3, które zawarły porozumienie w sprawie programu jądrowego z Iranem w lipcu 2015 r., przyniósł nadzieję na aktywniejszą współpracę na arenie światowej. Jednakże nągła interwencja Rosji, która od września 2015 r. wspiera prezydenta Asada w wojnie w Syrii, oraz szeroka kampania dezinformacyjna w Rosji i poza jej granicami przyczyniły się do dodatkowych napięć z Zachodem⁵⁵.

Na posiedzeniu w marcu 2016 r. Rada do Spraw Zagranicznych (UE) określiła pięć głównych zasad leżących u podstaw stosunków UE z Rosją: 1) wdrożenie porozumienia mińskiego jako główny warunek jakiegokolwiek poważniejszej zmiany stanowiska UE wobec Rosji; 2) wzmocnienie stosunków z partnerami wschodnimi UE oraz innymi sąsiadami, w tym Azją Środkową; 3) wzmocnienie odporności UE (przykładowo bezpieczeństwo energetyczne, zagrożenie hybrydowe lub komunikacja strategiczna); 4) możliwość selektywnego zaangażowania z Rosją w kwestiach leżących w polu zainteresowania UE; 5) potrzeba zaangażowania się w kontakty międzyludzkie oraz wspierania społeczeństwa obywatelskiego w Rosji. Pierwsza zasada domyślnie wiąże czas trwania niektórych sankcji unijnych z dążeniem do pokojowego rozwiązania konfliktu na wschodzie Ukrainy.

Od sierpnia 2014 r. Rosja prowadzi działania odwetowe wobec sankcji nałożonych przez UE oraz kraje zachodnie (w tym USA, Kanadę i Australię) i nakłada sankcje odwetowe na produkty rolne, surowce i żywność pod zarzutem naruszeń norm bezpieczeństwa żywności. Wzmocniło to rosyjską politykę zastępowania importu w sektorze rolnictwa. Rosja stosuje również „listę niepożądanych” obywateli UE i USA, którzy wyrazili krytykę wobec jej działań, i odmawia im prawa wjazdu na terytorium Rosji (na liście figuruje 18 posłów do PE). W przypadku wpisania na tę listę dana osoba nie ma żadnych możliwości odwołania, w przeciwieństwie do unijnego zakazu podróży⁵⁶.

Przed 2014 r. Parlament Europejski opowiadał się za nowym kompleksowym porozumieniem z Rosją, opierającym się na wspólnych wartościach i interesach. W szeregu sprawozdań z własnej inicjatywy Parlament wyraził jednak poważne obawy o poszanowanie praw człowieka, praworządność oraz stan demokracji w Rosji. Najlepszymi przykładami niepokojącej sytuacji są przepisy przeciwko „propagandzie” LGTBQ oraz represje wobec niezależ-

⁵⁵ Mario Damen, *Stosunki Unia Europejska- Rosja*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl>, wejście na str., 3.12.2019.

⁵⁶ Tamże.

nych organizacji pozarządowych lub organizacji pozarządowych otrzymujących środki finansowe spoza Rosji. W kwietniu 2017 r. Parlament przyjął rezolucję, w której potępia aresztowanie Aleksieja Nawalnego. W 2016 r. Parlament zdecydowanie potępił bezprecedensową liczbę naruszeń praw człowieka mieszkańców Krymu, w szczególności Tatarów. W marcu 2017 r. Parlament wezwał Rosję do uwolnienia ponad 30 obywateli ukraińskich, którzy znajdowali się w więzieniu lub w warunkach ograniczonej wolności. Od 1997 r. do 2014 r. stosunki z rosyjskimi organami ustawodawczymi rozwijały się głównie w ramach komisji współpracy parlamentarnej – międzyparlamentarnego forum utworzonego na mocy umowy o partnerstwie i współpracy między UE i Rosją z 1994 r. Między 1997 r. a początkiem 2014 r. Komisja Współpracy Parlamentarnej UE-Rosja służyła jako stabilna platforma rozwoju współpracy i dialogu między delegacjami PE i rosyjskiego Zgromadzenia Federalnego. Od marca 2014 r. PE zaprzestał jednak stosunków międzyparlamentarnych z rosyjskim Zgromadzeniem Federalnym, zgodnie z dyplomatycznymi środkami ograniczającymi wprowadzonymi w reakcji na kryzys na Ukrainie. Niemniej jednak delegacja PE do Komisji Współpracy Parlamentarnej UE-Rosja nadal spotyka się i omawia samodzielnie kwestie związane ze stosunkami UE-Rosja. Utrzymuje również kanał dyskusji i wymiany poglądów z przedstawicielami rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego, organizacji pozarządowych i mediów⁵⁷.

Po wydarzeniach rozpoczętych w listopadzie 2013 roku na Ukrainie zwanych potocznie „Euromajdanem”, Rosja i Unia Europejska ostatni raz w ramach szczytu spotkały się w styczniu 2014 roku w Brukseli. W porównaniu do poprzednich spotkań szczyt odbył się w skróconej formule, co miało być sygnałem dla Rosji, że Unia Europejska nie akceptuje działań partnera w kwestii Ukrainy. W trakcie szczytu podpisany został ostatni jak do tej pory dokument bilateralny między Rosją i Unią Europejską, którym było Wspólne Oświadczenie UE i Rosji w sprawie walki z terroryzmem. Większość spotkania zostało jednak zdominowane przez dyskusję o wydarzeniach na Ukrainie⁵⁸.

Można stwierdzić, iż jedną z podstawowych przeszkód w budowaniu relacji rosyjsko-unijnych jest niezrozumienie przez Rosję charakteru zachodzących procesów integracji europejskiej. Wielu polityków rosyjskich nie odróżnia współczesnej integracji międzynarodowej od tradycyjnych stref wpływów i obszarów dominacji⁵⁹. Tymczasem Unia Europejska jest przede wszystkim

⁵⁷ Tamże

⁵⁸ 4 <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2014/01/28/> (31.03.2017).

⁵⁹ 26 J. Stefanowicz, *Odrębności polityczne Polski i Rosji w integracji z Zachodem*, [w:] Niemcy – Polska – Rosja. Bezpieczeństwo europejskie i współpraca społeczeństw, red. M.

związkiem suwerennych państw, w którym prawo, tak międzynarodowe, jak i wspólnotowe, tworzy jego fundament. Można odnieść wrażenie, że większość polityków rosyjskich cechuje nadal typowo radziecką wizja ładu światowego, w której prawo międzynarodowe winno uwzględniać specjalne przywileje dla najpotężniejszych państw. Takie podejście Rosji do Unii wyraźnie odzwierciedlone jest w traktowaniu przez nią Polski i innych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Elity rosyjskie wychodzą z założenia, że Polska jest tylko przedmiotem gry najsilniejszych państw i biurokracji europejskiej. W oczach polityków rosyjskich jedno państwo wyłącznie zyskuje, inne wyłącznie traci. W konsekwencji rosyjska wizja stosunków międzynarodowych ponownie zbliżyła się do modelu „równowagi sił”, niechętnie szukając kompromisów: Rosyjska kultura polityczna – zauważył Brzeziński – ciągle nie chce przyjąć zasady kompromisu jako podstawy doktryny politycznej⁶⁰.

W podejściu takim dostrzec można mocno zakorzeniony kulturowo maksymalizm rosyjski, totalizm, zorientowanie na całość⁶¹. Logika, typowa – w odczuciu myślicieli rosyjskich – dla „powierzchnowości” Zachodu, przestaje tutaj mieć znaczenie, przeobrażając się w metalogikę, w której zasada „albo – albo” zastąpiona zostaje przez zasadę „i jedno, i drugie” lub „ani jedno, ani drugie”⁶². Dychotomiczne myślenie o teraźniejszości i przyszłości Rosji zachowało żywotność nawet wśród polityków i publicystów rosyjskich, zyskując wymiar geopolityczny: (...) odzyskanie kontynentalnego Imperium Rosyjskiego albo śmierć⁶³. Z kolei doradca prezydenta Borysa Jelcyna konkludował: Rosja (...) jest po prostu skazana na to, aby być imperium. W przeciwnym razie zniknie z powierzchni ziemi i rozpadnie się na olbrzymią liczbę karłowatych państewek ze wszystkimi tego koszmarowymi konsekwencjami dla całego świata⁶⁴.

Analizując politykę Federacji Rosyjskiej w relacjach z Unią Europejską można odnieść wrażenie, że widoczne są tu dwa poziomy. Pierwszy poziom, to permanentne deklaracje zarówno przywódców UE, jak i FR o potrzebie współpracy dla wspólnego dobra jakim jest bezpieczeństwo europejskie.

Dobroczyński, Centrum Badań Wschodnich Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 154.

⁶⁰ Z. Brzeziński, Przedwczesne partnerstwo: Ameryka i Rosja, „Tygodnik Powszechny” 1994, nr 10 (2329), s. 4.

⁶¹ Por. R. Mazurkiewicz, Eschatologia Rusi Kijowskiej, [w:] Dzieło chrystianizacji Rusi Kijowskiej i jej konsekwencje w kulturze Europy, red. R. Łużny, Polski Instytut Kultury Chrześcijańskiej w Rzymie, Lublin 1988, s. 19; P. Evdokimov, Prawosławie, tłum. J. Klinger, PAX, Warszawa 1964, s. 24;

⁶² Zob. G. Wetter, Rosyjska filozofia religijna a marksizm, „Aletheia” 1989, nr 2–3, s. 176–177

⁶³ А. Водолагин, Право на восстание, „День” 1991, nr 11, s. 4.

⁶⁴ Zob.: *Nie ma za co przeproszać*, „Rzeczpospolita” nr 30, 5 lutego 1996 r., s. 7.

Należy założyć, że obie strony szczerze wierzą w potrzebę współpracy dla wspólnego dobra. Z drugiej strony retoryka oraz sankcje zarówno po stronie UE, jak i FR eskalują aktualny konflikt, wywołany po 2014 roku, i trudno przewidzieć jaka będzie forma zakończenia tego konfliktu.

Warto również zauważyć, że Unia Europejska nigdy nie preferowała rozwiązań siłowych dla realizacji swojej polityki zagranicznej, a jednym z głównych celów, jakie przed sobą obecnie stawia, jest poszerzenie obszaru stabilizacji politycznej i gospodarczej, rozwoju demokracji, szczególnie na regiony z nią sąsiadujące za pomocą instrumentów tzw. miękkiej dyplomacji. Według A. Toj'a wynika to ze szczególnych cech kultury polityczno-strategicznej UE, która opiera się na legalizmie, konstruktywizmie, dążeniu do konsensusu oraz dobrowolności zaangażowania, kształtowania nieinterwencyjonistycznego i reaktywnego charakteru polityki zewnętrznej⁶⁵.

Tymczasem postrzeganie polityki Unii Europejskiej przez Rosję ewoluowało na przestrzeni kilku lat od upadku ZSRR. Przez dłuższy czas istniało w środowisku międzynarodowym przekonanie, że Rosja jest szczególnie przeciwna nie tyle samej Unii Europejskiej, co zachodniemu porządkowi świata, reprezentowanemu przez Sojusz Północnoatlantycki i jego idee. Ponadto pozimnowojenny porządek międzynarodowy w Europie szczególnie krytycznie oceniany jest przez elity polityczne Rosji, które wyrażają opinię, że Zachód odmówił Rosji uznania miejsca naturalnego współdecydenta- wynikającego z pozycji mocarstwa- w europejskiej i globalnej polityce⁶⁶.

Na przestrzeni lat rewolucyjne zmiany zaszły w postrzeganiu Unii Europejskiej przez Rosję. Wcześniej identyfikowano Unię jako mniej wrogiego i bardziej umiarkowanego aktora niż chociażby Stany Zjednoczone. Tym samym UE cieszyła się lepszą opinią wśród Rosjan, co deklarowało ok 70% badanych. Nawet w 2008 roku podczas wojny z Gruzją, kiedy doszło do ochłodzenia w relacjach między Rosją i UE, liczba krytyków (39%) nie przewyższała liczby sympatyków (45%). W 2014 r. nastąpił wyraźny zwrot i po raz pierwszy obie te grupy zamieniły się stronami. W styczniu 2015 roku negatywny stosunek do UE wyraziło 71% respondentów, a pozytywny – zaledwie 20%⁶⁷.

Powyższe dane dowodzą, że wzajemne relacje między Unią Europejską a Federacją Rosyjską są na bardzo niskim poziomie a ich perspektywa zależy od wielu czynników, występujących nie tylko wewnątrz samej Rosji czy państw Unii Europejskiej, ale także od środowiska międzynarodowego. Można jedynie żywić nadzieje, że niestabilność ładu międzynarodowego

⁶⁵ Por.: B. Piskorska, *Soft power w polityce UE wobec państw Partnerstwa Wschodniego*, Lublin 2017, s. 532.

⁶⁶ M. Pietraś, *Hybrydowość zagrożeń bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] H. Chałupczak, M. Pietraś, J. Misiągiewicz (red.), Zamość 2016, s. 28-29.

⁶⁷ J. Prus, S. Secieru, *Nastroje antyzachodnie w Rosji*, „Biuletyn PISM” 2015, nr 35, s. 1.

a zwłaszcza zagrożenia dla bezpieczeństwa państw mogą być przesłanką, że Unia Europejska, jak i Federacja Rosyjska będą zainteresowane zmianą tych relacji, na bardziej skuteczne w kształtowaniu architektury stabilności, bezpieczeństwa i współpracy.

BIBLIOGRAFIA:

- Charveriat Céline, *La dénucléarisation de la Biélorussie, du Kazakhstan et de l'Ukraine*, "Relations internationales et stratégiques", jesień 1996, nr 23,
- Bieleń Stanisław, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006,
- Bieleń Stanisław, *Szanse na pojednanie polsko-rosyjskie w świetle wyzwań geopolitycznych*, [w:] S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012,
- Brzeziński Zbigniew, *Strategic Vision. America and the Crisis of Global Power*, New York 2012,
- Brzeziński Zbigniew, *Wielka Szachownica*, Bellona, Warszawa 1999,
- Cohen-Tanugi Laurent, *The end of Europe*, "Foreign Affairs" 2005, nr 6,
- Damen Mario, *Stosunki Unia Europejska- Rosja*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl>, wejście na str., 3.12.2019,
- Dmochowski Tadeusz, *Państwo w rosyjskiej kulturze politycznej*, [w:] M. Pietraś, I. Hofman, S. Michałowski (red.), *Państwo w czasach zmiany*, Wydawnictwo UMC-S, Lublin 2018,
- Bryc Agnieszka, *Cele polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004,
- Dessler David, *What's at stake in the agent-structure debate?*, "International Organization" 1989, nr 3,
- Haliżak Edward, *Współzależność polityki i ekonomii i stosunków międzynarodowych*, [w:] E. Haliżak (red.) *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006,
- Kaczmarek Marcin, *Polityka Rosji wobec Unii Europejskiej*, Raporty i Analizy 8/05, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2005,
- Kara-Murza Aleksiej, *Mieжду Impieriej a Smutoj*, „Polis” 1995, nr 1,
- Koehane Robert, Nye Joseph, *Power and Interdependence*, wyd.3, little Brown, Boston 2001, XV,
- Katzenstein Peter, Koehane Robert, Krasner Stephen (red.) *Exploration and Contestation in the Study of World politics*, MIT Press, Cambridge 1999,
- Finnemore Martha, *National Interests in International Society*, Ithaca 1996, 11-12,
- Makarychev Andrey S, *Rebranding Russia: Norms, Politics and power*, "CEPS Working Document", No. 283, February 2008,
- Menkiszak Marek, *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”*, „Prace OSW. CES Studies” (Ośrodek Studiów Wschodnich), Warszawa, styczeń 2006,

- C. Морозов, Дипломатия В. В. Тутина. Внешняя политика России 1999–2004 гг., Издательский Дом «Измайловский», Санкт-Петербург 2004,
- J.W. Irchin, W.D. Zotow, A.W. Zotowa, *Politologia*, Moskwa 2002,
- Iwańczuk Ireneusz, *Geopolityczna pozycja Federacji Rosyjskiej*, [w:] A. Czarnocki, I. Topolski (red.), *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006,
- Юрьева Tatiana В, Европейская политика России, [w:] А. В. Торкунов, *Современные международные отношения и мировая политика*, Просвещение МГИМО, Москва 2004,
- MacFarlane Neil, *The “R” in BRICSs: is Russia an emerging power?*, “International Affairs” 2006,
- Konstantinow Iwan, *Kontury nowej Rosji*, „Zawtra”, 1994, nr 12,
- Koncepcja polityki zagranicznej FR*, „Dokumenty OSW”, 11 sierpnia 2000,
- Jean Carlo, *Geopolityka*, Wrocław-Warszawa-Kraków, Wydawnictwo Zakład Narodowy im. Ossolinskich, Wrocław 2003,
- I. Iwanow, *Rossija i europa na rubieżu stulecia*, „Międzynarodna Żyźń” 2000, nr 2,
- Pełczyńska – Nałęcz Katarzyna, *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, „Punkt Widzenia” (Ośrodek Studiów Wschodnich), Warszawa, czerwiec 2005,
- Piskorska Beata, *Soft power w polityce UE wobec państw Partnerstwa Wschodniego*, Lublin 2017,
- Putin Władimir, *Wystąpienie i dyskusja na Monachijskiej Konferencji poświęconej problemom polityki bezpieczeństwa*, 10 lutego 2007 roku, Monachium; <http://www.kremlin.ru/appears/2007/02/10/1737>, wejście na stronę 8 grudnia 2019,
- Rosenau James, *Turbulence in World politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Princeton 1990,
- Stępniewski Tomasz, *Geopolityka regionu Morza Czarnego w pozimnowojennym świecie*, Lublin – Warszawa 2011,
- Strategia dla Rosji (I)*, Raport RPZiO, „Eurazja” 1994, nr 5-6,
- Świtalski Piotr A., *Droga do Pangei: polityka międzynarodowa czasu „globalizacyjnej konwergencji”*, Toruń 2011,
- Słowikowski Michał, *Rola Rosji we współczesnym systemie stosunków międzynarodowych*, [w:] B. Piskorska (red.) *Unia Europejska i Rosja. W kierunku nowego otwarcia*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012,
- Por. Sakwa Richard, „New Cold War” or “twenty years” crisis? “International Affairs” 2008,
- Szeptycki Andrzej, *System zachodni wobec „kryzysu irackiego” (wrzesień 2001-marzec 2003 r.)*, [w:] R. Bäcker, J. Marszałek-Kawa, J. Modrzyńska (red.), *Od starej do nowej Europy” Kierunki integracji europejskiej*, Mado, Toruń 2005,
- Szeptycki Andrzej, *Polityka Unii Europejskiej wobec jej wschodnich sąsiadów*, [w:] E. Halizak, R. Kuźniar, G. Michałowska (red.) *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006,

- Strategia razwitia odnoszenij RF s Jewropejskim Sojuzom na sredniesrocznuju pier-spiektiwy (2000-2010)*, „Diplomaticzeskij Wiestnik” 1999, nr 11,
- Torbakov Igor, *Russia faces foreign policy debate for 2005*, EurasiaNet Commentary 18.01.2005, www.eurasianet.org. 33,
- Trenin Dmitrij, Lo Bobo, *The Landscape of Russian Foreign Policy Decision-Making*, Moskwa, 2005,
- „Wybory 1995- Wnieszniepoliticheskoje wzgliady partii” – zbiór publikacji głównych działaczy partii politycznych FR na temat polityki zagranicznej: *Mieżdunarodnaja Žizn* 1995, nr 11-12,
- Ullman Richard H., *Enlarging the zone of peace*, “Foreign Policy” 1990, nr 80,

Polska wobec przyszłego modelu ustrojowego Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Brexit, czyli wyjście Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (UK) z Unii Europejskiej (UE) jest prawdziwym wstrząsem dla tej organizacji i największym jak dotąd przejawem dezintegracji tego projektu politycznego. Jak się wydaje, elity europejskie, w tym te wywodzące się z największych państw członkowskich, w niewielkim stopniu przeanalizowały to zjawisko. W niewystarczający sposób zastanawiały się nad tym, co w integracji europejskiej budziło największe obawy Brytyjczyków, a tym samym jak można skorygować ten projekt, aby uczynić go bardziej przyjaznym dla narodów w innych państwach członkowskich. Taki wniosek można wyciągnąć analizując tendencje w procesach integracyjnych oraz propozycje dotyczące reform w UE. W dużym stopniu są one kontynuacją wcześniejszych kierunków rozwoju integracji.

W pierwszej części tekstu staram się przeanalizować najważniejsze przyczyny brexitu. Następnie przedstawiam stanowisko rządów konserwatywnych, które doszły do władzy w Polsce w roku 2015, w sprawie przyszłego modelu ustrojowego Unii Europejskiej. Stawiam hipotezę, że polscy konserwatyści starają się w swoich analizach odpowiedzieć na lekcję brexitu i preferują rozwiązania ustrojowe, które w części odpowiadają na problemy, jakie miały elity brytyjskie z integracją europejską. Wynika to z dużego podobieństwa programowego między brytyjską Partią Konserwatywną i polską prawicą, przede wszystkim partią Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Oba ugrupowania od lat współpracowały w Parlamencie Europejskim w jednej frakcji (Europejskich Konserwatystów i Reformatorów), co niewątpliwie zbliżało poglądy obu partii. Pozwalało to również polskim politykom lepiej zrozumieć stanowisko brytyjskie, jak również ich największe zastrzeżenia wobec kierunków dotychczasowych procesów integracyjnych. Polskie preferencje

dotyczące przyszłości ustrojowej UE mogłyby więc przyczynić się do postrzymania procesów dezintegracyjnych.

Jak wcześniej wspomniałem, elity europejskie w niewielkim stopniu „przepracowały” lekcję brexitu i nie wyciągnęły odpowiednich wniosków na przyszłość. Dlatego w podsumowaniu artykułu zastanowię się czy elity Europy Zachodniej mogą podejść do polskich propozycji z należytym zainteresowaniem i czy będą chciały je wprowadzać w życie. Będę również starał się zdiagnozować, czy tendencje ustrojowe widoczne w UE zmiierzają w 2020 roku w takim kierunku, który nie będzie zagrażać przyszłości tego projektu politycznego.

Przyczyny brexitu

Zastanawiając się nad przyczynami brexitu najczęściej wymienia się ryzykowną decyzję Davida Camerona o referendum w sprawie dalszego członkostwa Zjednoczonego Królestwa w UE, albo niewystarczające ustępstwa strony unijnej w trakcie negocjacji z UK przed referendum z 2016 roku (Glencross, 2016; Green, 2019). Niemniej warto spojrzeć na głębsze przyczyny brexitu, w tym także te o charakterze geopolitycznym. Mam na myśli wzburzenie przez lata poczucie dużej części elit brytyjskich, że postępy integracji europejskiej ograniczają brytyjską suwerenność i autonomię geopolityczną.

Naukowcy dowodzą, że Wielka Brytania od początku swojej obecności we Wspólnotach była zdystansowana wobec postępów integracji (Clarke, Goodwin, Whiteley, 2017; Fabbrini, 2017). Duża część elit brytyjskich, jak również społeczeństwa - odrzucały ideę „ever closer Union” (wpisanej już do traktatu rzymskiego). W praktyce oznaczało to brak zgody na postępy integracji rozumiane jako odbieranie władzy narodowym wspólnotom demokratycznym i przesuwanie jej w coraz większym stopniu do instytucji europejskich, w tym również technokratycznych, które były postrzegane, jako niemające odpowiedniej legitymacji demokratycznej (Mair, 2007, s. 1-17). Dla Brytyjczyków szczególnie istotne znaczenie miało to, że tak wielką władzę nad ich krajem zyskała Komisja Europejska (KE) i Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE). Uważali także, że przynajmniej w części obie te instytucje przekraczają ten zakres kompetencji, które zgodziły się im przekazać państwa członkowskie w traktatach (por. Camisão, Guimarães, 2017; Angelou, 2018; Davies, 2018). Tym samym zwiększały swoją władzę bez odpowiedniego mandatu ze strony demokratycznych wspólnot narodowych. Taki sposób zarządzania uznawali za niedemokratyczny, a także ograniczający suwerenność UK. Dodatkowym czynnikiem była rosnąca ilość decyzji i regulacji europejskich przyjmowanych w wyniku głosowania większością

wego. UK tylko do pewnego stopnia mogła wpływać na kierunek tych regulacji zgodnie z własnymi interesami. Musiała iść na kompromisy, najczęściej wobec Niemiec i Francji, które w coraz większym stopniu kształtowały kierunki regulacji unijnej.

W ten sposób pojawiły się dwa zagrożenia geopolityczne dla Zjednoczonego Królestwa. Pierwsze to rosnące ograniczenia dla suwerenności ze strony Komisji i Trybunału Sprawiedliwości. Drugie to wzrastająca rola Niemiec oraz Francji w procesach integracyjnych i decyzjach strategicznych w UE. Redukowanie roli Zjednoczonego Królestwa w procesach integracyjnych było poniżej ambicji dużej części elit brytyjskich (Münchau, 2019, s. 9). O ile mniejsze państwa godziły się, a nawet niekiedy domagały się przywództwa ze strony Paryża i Berlina, o tyle Londyn chciał utrzymać status europejskiego mocarstwa i w większym stopniu kształtować przyszłość własną, jak również kierunek integracji. Dodatkowo, kolejne postępy integracji – nawet te związane z ekspansją kompetencyjną UE (ang. *competence creep*) (Pollack, 1994; Weatherill, 2004), w tym z poszerzaniem uprawnień instytucji ponadnarodowych – były odbierane nie tylko jako naruszenie suwerenności UK, ale w ostatecznym rozrachunku za bardziej korzystne dla strategicznych interesów Paryża i Berlina, aniżeli Londynu. Instytucje ponadnarodowe nie są bowiem w pełni autonomiczne od największych państw członkowskich, a nawet mogą pozostawać pod ich silnym wpływem politycznym, co widoczne było zwłaszcza w okresie kryzysów (Grosse, 2017). Ponieważ wpływanie na ustrój i kierunki rozwoju UE zgodnie z preferencjami brytyjskimi było coraz trudniejsze, dlatego w ostatnich latach przed opuszczeniem UE Zjednoczone Królestwo w coraz większym stopniu zmuszone było do blokowania polityk europejskich (co było określane jako „negatywne przywództwo” [Möller, Oliver, 2014, s. 2]), gdyż był to jedyny sposób aby zatrzymać niekorzystne dla niego procesy integracyjne.

Warto zwrócić uwagę jeszcze na inny aspekt polityki europejskiej, który miał rosnące znaczenie dla stanowiska Brytyjskiego. Przykładem tego o czym myślę jest kwestia migracji. Pozornie sprawa dotyczyła zbyt wielkiego napływu imigrantów ekonomicznych ze wschodniej części UE. Dlatego przynajmniej od roku 2015 Wielka Brytania starała się ograniczyć swobodę przepływu pracowników na rynku wewnętrznym, zwłaszcza w zakresie możliwości korzystania z brytyjskiego systemu społecznego (Cameron, 2015). Prawdopodobnie błędem UE było nie uwzględnienie w wystarczającym stopniu tego postulatu brytyjskiego (Conclusions, 2016). Kampania referendalna na temat brexitu (z 2016 roku) zbiegła się w czasie z kryzysem migracyjnym w UE, który nie dotyczył migracji na rynku wewnętrznym, a raczej niekontrolowanego napływu ludności pozaeuropejskiej do Unii. Miało to bez wątpienia negatywny wpływ na stanowisko Brytyjczyków w sprawie

przyszłości integracji. Według Alain'a Finkielkraut'a, prominentnego intelektualisty francuskiego, gdyby kanclerz Angela Merkel nie otworzyła granic Unii dla ponad miliona imigrantów i uchodźców w 2015 roku – nie byłoby brexitu (Karnitschnig, 2019). Opisywany przykład należy interpretować szerzej. Unia Europejska zaczęła być postrzegana na Wyspach jako element destabilizacji, przynoszący coraz więcej kosztów i coraz mniejsze korzyści obywatelom. A przynajmniej te korzyści i koszty nie były dystrybuowane sprawiedliwie między państwami członkowskimi, co nie podobało się rosnącej liczbie Brytyjczyków (Korski, 2019).

Problem brexitu polega na tym, że wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE nie zamyka tych wszystkich problemów i negatywnego postrzegania przez obywateli procesów integracyjnych. Brexit unaoczniał elitom i społeczeństwom w innych krajach członkowskich podstawowe bolączki UE. Okazało się, że coraz większa część narodów Europy kontynentalnej w podobny sposób co Brytyjczycy postrzega integrację. Największe rozczarowanie wobec UE obserwowano zwłaszcza w krajach Europy Południowej i Zachodniej, zwłaszcza w tych najbardziej dotkniętych przez kryzys strefy euro i migracyjny (Standard Eurobarometer, 2019, s. 6; Pew Research Center, 2019). Dlatego wszystkie obawy i problemy, z którymi borykali się obywatele Zjednoczonego Królestwa pozostają na kontynencie, a nawet po brexicie mogą one uderzyć z nową siłą w Unię Europejską.

Polskie stanowisko wobec przyszłości integracji

Wszystkie kolejne rządy po roku 2004 (a więc roku akcesji Polski do UE) podkreślały hasło „silnej Polski w silnej Europie”, co oznaczało, że były zorientowane na realizację interesów narodowych i jednocześnie popierały rozwój integracji. Integracja miała w założeniach wzmocniać polskie interesy, a nie powodować koszty lub inne dysfunkcje dla państwa, gospodarki lub zwykłych obywateli. Wszystkie polskie siły polityczne odżegnywały się też od pomysłów budowania federacji w UE (Grosse, 2020). Szczególnie mocno w obronie polskiej suwerenności i przeciwko koncepcji rozwoju integracji europejskiej w kierunku federalnym opowiadały się partie prawicowe. Wśród nich największe znaczenie dla polityki kolejnych rządów po roku 2004 miało Prawo i Sprawiedliwość (PiS). W programie tej partii podkreślono, że UE powinna pozostać wspólnotą suwerennych i równych narodów. Silne, sprawne i suwerenne państwo jest oparciem zarówno dla demokracji narodowej, jak również interesów narodowej wspólnoty politycznej. PiS podkreślało, że demokracja w Europie występuje przede wszystkim w państwach członkowskich, dlatego tak ważne jest respektowanie zarówno podmiotowości wszystkich krajów, jak i głosu parlamentów narodowych w decyzjach po-

dejmowanych na szczeblu unijnym. Partia zamierzała zwiększyć udział tych parlamentów w przyszłym ustroju UE.

Ochrona podmiotowości państwa polskiego oznaczała przede wszystkim sprzeciw wobec rosnącej władzy największych państw członkowskich w procesach integracyjnych. Dlatego podstawową zasadą premier Beaty Szydło w polityce europejskiej było: „równi z równymi i wolni z wolnymi” (Szydło, 2017). PiS chciał więc równości państw w UE i eliminowania podwójnych standardów w podejściu do większych i mniejszych krajów w tej organizacji (Program PiS, 2014). Zamierzał także zerwać z polityką klientelizmu wobec najsilniejszych krajów, co zarzucał swoim poprzednikom. Według programu tej partii w polityce europejskiej należy kierować się przede wszystkim własnymi interesami narodowymi, a nie oczekiwaniami najbardziej wpływowych partnerów (Program PiS, 2014, s. 154).

PiS nie chciał spieszyć się z przystąpieniem do strefy euro (Program PiS, 2014), co polski rząd określał jako „pragmatyczny dystans wobec euro”. Wspierał niezbędne reformy w UGW, a jednocześnie nie godził się na podziały na rynku wewnętrznym i w samej Unii, tj. na „Europę dwóch prędkości” (Szymański, 2017). W szczególności nie zgadzał się na powoływanie osobnych instytucji politycznych dla strefy euro, takich jak parlament, rząd lub minister finansów, wreszcie ustanowienie osobnego budżetu dla UGW (Krasnodebski, 2015, s. 80-81). Celem było więc niedopuszczenie do ukształtowania unijnego centrum w ramach strefy euro oraz państw mniej znaczących, o peryferyjnym położeniu, które miałyby mniejszy wpływ na kierunki polityki całej UE. Tym samym projekt „Europy dwóch prędkości” odbierano w Warszawie, jako różnicujący warunki członkostwa, a tym samym tworzący różne kategorie państw w UE, tj. te kształtujące kierunki integracji oraz te im podporządkowane. Z tych samych powodów rząd dążył do współpracy w Europie Środkowej, m.in. pogłębiania kooperacji w ramach Grupy Wyszehradzkiej i Inicjatywy Trójmorza (Program PiS, 2014). Miało to na celu zrównoważenie dominacji francusko-niemieckiej w UE i przewagi interesów Europy Zachodniej nad Europą Środkową.

W ten sposób geopolityka wewnątrz UE oraz relacje między różnymi regionami Unii nabierała dużego znaczenia dla dyskusji ustrojowej, zwłaszcza w kontekście przewagi politycznej Europy Zachodniej nad Europą Środkową. Z tych samych powodów Polska była niechętna wspieraniu głosowania większościowego, jako formy poprawiania skuteczności podejmowania decyzji w instytucjach międzyrządowych. Uznawała bowiem, że ten sposób procedowania preferuje w nadmiernym stopniu interesy największych państw Europy Zachodniej, zwłaszcza tandemu francusko-niemieckiego, określanego niekiedy jako „motor integracji” (Krotz, Schild 2013). Jednocześnie takie przywództwo obu krajów może się odbywać kosztem żywotnych interesów

państw mniejszych, zwłaszcza pochodzących z Europy Środkowej, która ma wyraźnie inną specyfikę, kulturę polityczną i doświadczenia historyczne od zachodniej części kontynentu.

Politycy obozu rządowego byli też przeciwni dalszej centralizacji uprawnień w UE, a tym samym chcieli spowolnić postępy integracji (Krasnodębski, 2015, s. 80-81). Uznawali, że kompetencje instytucji unijnych nie powinny być poszerzane bez zmiany traktatów. „Komisja Europejska nie jest ani superrządem, a PE nie jest super-parlamentem”, a wszelkie „kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach powinny należeć do państw członkowskich” (Czaputowicz, 2018). Tym samym polski rząd był niechętny metodzie rozwoju integracji „przez prawo” (ang. *integration through law*) oraz mechanizmom konstytucjonalizmu europejskiego. Polega on na przyznaniu prawu europejskiemu supremacji nad prawem narodowym, jak również na systematycznym wzmacnianiu kompetencji KE i TSUE, przede wszystkim w zakresie gwarantowania odpowiedniej implementacji prawa unijnego w państwach członkowskich. W ujęciu omawianej koncepcji traktaty europejskie pretendują do miana prawa konstytucyjnego w UE, zaś TSUE do sądu konstytucyjnego. Integracja „przez prawo” oznacza, że prawo europejskie obejmuje coraz więcej spraw publicznych. Ponadto, obie wspomniane wcześniej instytucje aktywnie poszerzają zakres swoich kompetencji, a także zakres oddziaływania prawa europejskiego, co jest określane mianem ekspansji kompetencyjnej UE (ang. *competence creep*). Odbywa się to coraz częściej w obszarach, które stanowią wyłączne kompetencje państw członkowskich (Cappelletti i inni, 1985). Według naukowców (Vauchez, 2015) europejscy sędziowie tworzą tzw. rozszerzającą interpretację traktatów, która niejednokrotnie wpływa na rozwój integracji wbrew stanowisku państw członkowskich, a nawet wywołując krytyczne reakcje ze strony niektórych narodowych trybunałów konstytucyjnych. W ten sposób unijni sędziowie stają się aktorami politycznymi, którzy urzeczywistniają własną wizję integracji europejskiej zastępując w tej roli decydentów z państw członkowskich. Nominalnie, tj. zgodnie z prawem traktatowym, każdą zmianę traktatów powinny aprobować jednomyślnie wszystkie państwa członkowskie. Dlatego polskie władze uznawały, że rozszerzająca interpretacja traktatów przez europejskie sądy ogranicza nie tylko narodową suwerenność, ale i krajową demokrację. Jednocześnie PiS z niepokojem obserwował zwiększanie dyscyplinarnego nadzoru nad państwami członkowskimi ze strony instytucji unijnych i wymuszanie stosowania przez nie prawa unijnego (Program PiS, 2014).

Ważnym przykładem postawy polskich władz wobec przyszłego modelu ustrojowego UE był konflikt z lat 2017-2020 o reformy w wymiarze sprawiedliwości. Były one krytykowane przez instytucje europejskie i część państw członkowskich, jako upolityczniające sądy, a tym samym łamiące

unijną wartość praworządności. Komisja Europejska zainicjowała najpierw procedurę dyscyplinarną w tej sprawie w ramach art. 7 Traktatu o UE, a następnie skierowała pozwy przeciwko Warszawie do unijnych sądów. Dla polskiego rządu interwencja instytucji europejskich (zarówno KE, jak i TSUE) była przekroczeniem prawa traktatowego, które zastrzega reformy sądownictwa jako wyłączne uprawnienie państw członkowskich (wPolityce.pl”, 7.12.2018; 10.12.2018). Ponadto, krytyka polskiej reformy była postrzegana jako zbyt daleko idąca ingerencja w wewnętrzne sprawy Polski. W ten sposób została naruszona zarówno polska suwerenność, jak również polska demokracja. Takie stanowisko wyraźnie stawało w obronie kompetencji państw członkowskich przed ingerencją ze strony UE, zwłaszcza wykraczającej poza literę traktatów europejskich. Według PiS integracja europejska powinna opierać się na autonomii i podmiotowości państw narodowych, a prawdziwa demokracja jest możliwa jedynie na poziomie narodowym. Oznacza to, że inne państwa powinny okazywać szacunek dla programu rządu wyłonionego przez miejscowych wyborców. Jednocześnie ingerencja zewnętrzna zaburza prawa wyborców, a tym samym ogranicza narodową demokrację.

Spór z instytucjami europejskimi bardzo szybko zaczął dotyczyć nie tylko kwestii ustrojowych, a więc podziału władzy między instytucja unijne a państwa członkowskie, ale także sposobu interpretowania europejskich wartości, jak również zakresu autonomii państw członkowskich w tym zakresie. Podejście polskiego rządu było konserwatywne, co powodowało nieufność do ekspansji kompetencyjnej UE. W opinii polskiego rządu instytucje unijne coraz bardziej wkraczały w autonomię państw członkowskich, w tym nie okazywały odpowiedniego szacunku dla narodowej tożsamości, podstawowych struktur politycznych i konstytucyjnych (art. 4 TUE), łamały traktatową zasadę przyznania kompetencji (co oznacza, że instytucje UE nie mogą przekraczać kompetencji powierzonych im w traktatach), zasadę subsydiarności i proporcjonalności (art. 5 TUE)¹, a nawet unijną wartość demokracji (art. 2 TUE), gdyż zbyt dalece ingerowały w ład i decyzje demokratycznych wspólnot na poziomie narodowym. Dla partii prawicowych tworzących rząd (PiS był największą spośród nich) poważnym problemem było odejście UE od wartości chrześcijańskich i prorodzinnych, a także odgórne narzucanie liberalnych norm bez poszanowania narodowej tradycji lub poglądów wyborców (Program PiS 2014, s. 12-13; Deklaracja Europejska PiS, pkt. 1 i 2).

¹ Subsydiarność oznacza, że władza centralna powinna być z zasady pomocnicza, ale nieingerująca w rządzenie, które może być realizowane na niższych poziomach. Podstawowe znaczenie ma tutaj pozostawienie jak największej swobody decydowania i rządzenia na niższych poziomach demokratycznych wspólnot (np. samorządowych). Z kolei proporcjonalność oznacza, że interwencja wyższego szczebla administracyjnego nie wykracza poza to, co jest absolutnie niezbędne (Grosse, 2019).

Dlatego PiS proponował, aby Unia powróciła do swoich korzeni, a więc wartości chrześcijańskich podzielanych przez ojców założycieli.

Warto przypomnieć, że w UE od wielu lat toczy się spór o to, czy zasada supremacji prawa europejskiego obejmuje krajowe konstytucje (Vauchez, 2015). Wiele narodowych trybunałów konstytucyjnych uważa, że nie (np. niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny). Zasada supremacji miała zostać wpisana do traktatu konstytucyjnego, ale w wyniku jego fiaska, wycofano taki zapis z traktatu lizbońskiego. Pozostała jedynie deklaracja dołączona do tego traktatu, która stwierdza istniejący wcześniej stan rzeczy: supremacja nie jest wprost zapisana w traktacie, ale wynika z orzecznictwa TSUE (Deklaracja nr 17). Co więcej, nawet polski Trybunał Konstytucyjny dwukrotnie (w 2005 i 2010 roku, a więc w okresie kiedy nie rządziło PiS) uznał wyższość polskiej ustawy zasadniczej. W opinii tego Trybunału „przekazanie kompetencji do UE nie upoważnia tej organizacji do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z polską konstytucją”, która jest „nadrzędnym źródłem prawa w Polsce” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, 24.11.2010). Spór z 2018 i 2019 roku dowodzi tego, że ugrupowania rządowe były gotowe bronić autonomii polskiego państwa i ładu konstytucyjnego przed ekspansją ze strony instytucji UE.

Ważnym etapem konfliktu o polską reformę sądownictwa była seria orzeczeń TSUE dotyczących przestrzegania przez Polskę wartości praworządności. Wspomniane orzeczenia kwestionowały niektóre elementy wprowadzanych reform. Politycy obozu rządowego wyrażali niezadowolenie z ingerencji Trybunału w kompetencje narodowe i uznawali za konieczne, aby orzeczenia TSUE zostały zweryfikowane przez polski Trybunał Konstytucyjny (TK). Minister Sprawiedliwości zwrócił się nawet w 2018 roku do TK z pytaniem o zgodność z polską konstytucją artykułu 267 Traktatu o funkcjonowaniu UE w zakresie w jakim dopuszcza występowanie przez polski sąd z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię Traktatów lub o ważność i wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, w sprawach dotyczących ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej oraz postępowania przed organami władzy sądowniczej w państwie członkowskim UE (Gazeta.pl, 17.10.2018). Niemniej rząd zasadniczo stosował się do wyroków TSUE, tym samym uznając w praktyce zasadę supremacji prawa UE. Nie chciał bowiem eskalować konfliktu konstytucyjnego z instytucjami europejskimi.

Przy okazji sporu o reformy polskiego sądownictwa można było dostrzec bardziej zasadniczą postawę rządu w stosunku do polityki prowadzonej na arenie europejskiej. Dla polityków prawicowych podstawowe znaczenie miała ocena propozycji zmian zachodzących w UE przez pryzmat narodowych interesów, a także blokowanie tych propozycji, które nie są postrzegane jako

korzystne dla polskiego społeczeństwa. Taka postawa może, a niekiedy nawet musi odbywać się kosztem pogorszenia wizerunku polskiego rządu za granicą. Obrona narodowych interesów, zwłaszcza tych, które zyskały większość w wyborach, jest bowiem podstawowym zadaniem demokratycznego rządu. Prezes PiS powiedział, że jego partia „została upoważniona przez wyborców do obrony interesów Polski, a nie do podlizywania się komukolwiek w UE lub do załatwiania czyichś innych interesów” (Kaczyński, 25.05.2016). Dla konserwatystów podstawowe znaczenie miał więc szacunek dla demokracji i interesów narodowych definiowanych w czasie wyborów, a mniej kwestie wizerunkowe na arenie międzynarodowej.

Dlatego rząd konserwatywny w Warszawie wielokrotnie sprzeciwiał się kierunkom rozwoju w politykach unijnych, które były w jego opinii niezgodne z narodowymi interesami lub niepopularne w polskim społeczeństwie. W ten sposób przyjmował postawę defensywną na arenie unijnej – znaną wcześniej z podejścia Zjednoczonego Królestwa do integracji, a nawet określaną jako „negatywne przywództwo” (Möller, Oliver, 2014, s. 2). Polski rząd starał się również gromadzić sojuszników w takiej polityce, co miało duże znaczenie dla skutecznego blokowania poszczególnych rozwiązań w UE. Były one najczęściej lansowane przez Francję i Niemcy, przy wsparciu ze strony KE. Niekiedy nawet Warszawa aspirowała do roli przywódczej w tej polityce defensywnej, kiedy stawała na przykład na czele frontu państw z Europy Środkowej. Tak było m.in. w sporze dotyczącym kryzysu migracyjnego. Polski rząd nie zgadzał się na przymusowe kwoty relokacji uchodźców. Był przeciwny centralizacji zarządzania polityką migracyjną w Brukseli. Proponował uszczelnienie granic zewnętrznych UE oraz zintensyfikowanie działań w ramach polityki humanitarnej i rozwojowej poza granicami Unii (Szymański, 14.03.2019; Czuputowicz, 2018).

Rząd PiS domagał się poszanowania i rozwoju traktatowych czterech swobód na rynku wewnętrznym, jak również sprzeciwiał się wszelkim działaniom protekcyjnym, w tym m.in. wynikającym z nowelizacji dyrektywy o pracownikach delegowanych, która ograniczała swobodę przepływu pracowników na rynku wewnętrznym (Czuputowicz, 2018). „Standardy socjalne nie mogą być w Unii narzucane z góry, bo państwa członkowskie nie tylko radykalnie różnią się poziomem zamożności, ale też modelem gospodarczym” (Szymański, 14.03.2019). Rząd nie zgadzał się na wprowadzenie nowych europejskich podatków lub harmonizacji podatkowej na rynku wewnętrznym. Oponował przeciwko głosowaniu większościowemu w tych sprawach w UE, uznając, że podatki są suwerenną kompetencją władz narodowych, zwłaszcza demokratycznych parlamentów. Ponadto, rząd krytycznie podchodził do coraz bardziej ambitnej polityki klimatycznej UE, m.in. eliminującej energetykę opartą na węglu (Szyszko, 2015, s. 33-36).

We wszystkich tych kwestiach stanowisko konserwatywnego rządu było bliskie poglądom opozycji. Ponownie, w wielu wymienionych sprawach podejście Polski kolidowało z polityką największych państw Europy Zachodniej, przede wszystkim Francji. Okazywało się, że kierunki polityczne lansowane przez Paryż są wprawdzie zbieżne z francuskimi interesami, ale odbywają się w dużym stopniu ze szkodą dla Polski, a więc powodując duże koszty dostosowań dla polskich przedsiębiorstw i obywateli, a także najczęściej obniżając konkurencyjność polskiej gospodarki na rynku wewnętrznym. Właśnie dlatego, polski rząd obawiał się dominacji Francji i Niemiec w politykach unijnych, a tym samym odrzucał postulaty zwiększenia głosowania większościowego w instytucjach międzyrządowych i przywoływał traktatową zasadę równości państw członkowskich (art. 4 TUE). Dodać należy, że zarówno Berlin, jak i Paryż starały się w wielu przypadkach wykorzystywać mechanizmy polityki europejskiej do lansowania własnych preferencji i narzucania ich innym państwom członkowskim, niekiedy ze szkodą dla ich narodowych interesów. W wyniku wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE wspomniana dominacja obu krajów w Europie uległa dodatkowo wzmocnieniu (Czaputowicz, Kleinowski, 2016/2017).

Wspomniane zjawiska bardzo dobrze były widoczne w odniesieniu do polityki zagranicznej i polityki obronnej UE. Partia rządowa aprobowała postępy w polityce obronnej UE, choć wyraźnie podkreślała, że nie może ona konkurować, duplikować lub stanowić zagrożenia dla NATO i relacji transatlantyckich. Minister ds. europejskich w MSZ akcentował „konieczność budowania europejskiej obronności w porozumieniu z NATO, co chroni nas przed dublowaniem struktur i inwestycji wojskowych” (Szymański, 14.03.2019). W ten sposób polski rząd zamierzał osłabić działania Paryża (wspierane do pewnego stopnia także przez Berlin), mające na celu poszukiwanie jak największej autonomii strategicznej od Waszyngtonu i NATO, która w praktyce powodowała rosnący dystans geopolityczny między UE a USA. Ponadto, PiS opowiadał się za równymi szansami dostępu do Europejskiego Funduszu Obronnego dla wszystkich państw członkowskich, a więc przeciwko preferowaniu w tym Funduszu największych korporacji lub ośrodków badawczych z Europy Zachodniej. Proponował dalsze poszerzenie UE o państwa Bałkańskie i Ukrainę (Program PiS, 2014, s. 159). Zabiegał o rozwój Partnerstwa Wschodniego i relacji transatlantyckich. Domagał się też solidarnej postawy wszystkich państw UE w stosunku do Rosji, a zwłaszcza wobec konfliktu na Ukrainie i aneksji Krymu. Niemal we wszystkich tych kwestiach stanowisko Warszawy wyraźnie odbiegało od podejścia Paryża, a tym samym politycy polscy słusznie obawiali się, że silniejsze państwa mogą w przyszłości narzucić własne preferencje strategicznie słabszym państwom z Europy Środkowej. Właśnie dlatego Warszawa broniła się przed wprowadzeniem

głosowania większościowego w polityce zagranicznej UE w ramach instytucji międzyrządowych. Energicznie poszukiwała wsparcia dla własnych racji z jednej strony w Berlinie, a z drugiej w Waszyngtonie. Wiele poglądów PiS, zwłaszcza dotyczących polityki zagranicznej i obronnej UE – była przy tym zgodna z poglądami partii opozycyjnych, a także ukształtowaną od 2004 roku doktryną w polityce europejskiej polskiej dyplomacji (Grosse, 2020).

Podsumowanie

Doświadczenie brexitu powinno skłaniać do większej elastyczności w polityce Brukseli, a także do ograniczenia postępującej centralizacji zarządzania, ekspansji kompetencyjnej w UE, w tym zwiększania uprawnień instytucji ponadnarodowych kosztem państw członkowskich. Oznacza to potrzebę ograniczenia rozwoju integracji „przez prawo” oraz konstytucjonalizmu europejskiego. Ponadto, ważnym wnioskiem wynikającym z brexitu wydaje się być ograniczenie tendencji do narzucania słabszym państwom członkowskim francuskich i niemieckich preferencji w politykach unijnych. Państwa mające odmienne od Paryża lub Berlina podejście w poszczególnych politykach powinny mieć możliwość korzystania z okresów przejściowych lub nawet wyłączenia (ang. *opt-out*) z implementowania rozwiązań, które nie odpowiadają ich interesom. Przykładowo, do takiego wyłączenia dążył w roku 2019 polski rząd w odniesieniu do ambitnej polityki klimatycznej UE, która pociągałaby za sobą ogromne koszty dla krajowych przedsiębiorstw i obywateli.

Stanowisko polskiego rządu konserwatywnego wobec przyszłego modelu ustrojowego UE jest bardzo bliskie wnioskowi wypływającemu z brexitu. Takie podejście wynika z jednej strony z pokrewieństwa między partiami konserwatywnymi w Polsce i UK, a także ich długoletniej współpracy w Parlamencie Europejskim. Niemniej instytucje unijne i największe państwa Europy Zachodniej nie wyciągają podobnych co Polska wniosków z brexitu. W dalszym ciągu następuje integracja „przez prawo” oraz ekspansja kompetencyjna instytucji ponadnarodowych w UE. Dzięki konstytucjonalizmowi europejskiemu poszerzany jest zakres uprawnień instytucji unijnych, a jednocześnie kurczą kompetencje państw członkowskich. Proces ten nie prowadzi jednak do zadawalających efektów w zakresie np. rozwiązywania europejskich kryzysów. Zbyt wielkie bowiem budzi kontrowersje wśród wyborców i elit politycznych w państwach członkowskich.

Niemcy próbują zasadniczo centralizację władzy w Brukseli, zwiększenie zakresu głosowania większościowego w instytucjach międzyrządowych, a także bardziej systematyczne egzekwowanie prawa europejskiego w państwach członkowskich, co wiąże się z respektowaniem praworządności. Taki sposób rozwoju integracji ma na celu wzmocnienie zarządzania sprawami

europijskimi, a jednocześnie stwarza Berlinowi możliwości bardziej skutecznego narzucania własnych preferencji innym państwom członkowskim. Niemniej rodzi to opory w tych państwach, które ponoszą zbyt wielkie koszty dostosowań do preferencji niemieckich, a tym samym uznają politykę UE za niezgodną z ich narodowymi interesami lub przekonaniem wyborców. Prowadzi to do konfliktów między państwami członkowskimi, tak jak to miało miejsce w przypadku kryzysu migracyjnego. Zamiast więc efektywnie rozwiązywać problemy - Unia Europejska pogrąża się w sporach i animozjach, niekiedy bardzo toksycznych dla możliwości konstruktywnej współpracy w gronie państw członkowskich w przyszłości.

Z kolei Francja zmierza do skupienia władzy w wąskim gronie państw Europy Zachodniej. Chodzi o zwiększenie możliwości wpływania na instytucje ponadnarodowe, takie jak KE i Parlament Europejski, ale również na pozostałe, mniejsze państwa członkowskie. Jest to wizja „Europy dwóch prędkości” lub „Europy koncentrycznych kręgów”, w ramach której Paryż będzie mógł łatwiej narzucać własne preferencje strategiczne pozostałym państwom. Inny cel polityków francuskich dotyczy rozluźnienia współpracy państw UE z USA i w ramach NATO. Kolejny dotyczy ambitnej polityki klimatycznej, której wprowadzenie może okazać się zbyt kosztowne dla niektórych państw i konkurencyjności europejskiej gospodarki. Wreszcie, Francja dąży do bardziej protekcyjnej wizji rynku wewnętrznego, w ramach której konkurencyjność Francji będzie odbudowana w wyniku pogorszenia warunków działalności gospodarczej w państwach Europy Środkowej, a więc w krajach, które mają niższy poziom kosztów produkcji, opodatkowania i świadczeń socjalnych niż w Europie Zachodniej. Nic więc dziwnego, że Polska nie zgadza się z większością reform proponowanych przez polityków francuskich. Jak to określił minister odpowiedzialny w rządzie PiS za politykę europejską „prezydent Francji ma bardzo dobre intencje, gdy idzie o zjednoczoną Europę, ale myli się co do metod jej naprawy. Apeluje o jedność Unii, a ją dzieli, proponując np. instytucje strefy euro. Chce Europy podmiotowej a niszczy jej narzędzia oddziaływania na świecie - politykę rozszerzeniową. Mówi o wygrywaniu w globalnej konkurencji a jednocześnie podkopuje drogę, która do tego prowadzi: jednolity rynek. Apeluje o bliżej nieokreśloną emancypację Unii w polityce bezpieczeństwa, podważając architekturę bezpieczeństwa, na której opiera się Europa” (Szymański, 11.12.2019).

Polska wizja przyszłości UE nie pokrywa się więc z preferencjami polityków francuskich i niemieckich. Nawet jeśli uznamy, że polskie stanowisko jest bliższe doświadczeniom brytyjskim i znacznie lepiej diagnozuje przyczyny brexitu, to należy mieć wątpliwości, czy zostanie wysłuchane przez decydentów z Paryża i Berlina. Zasadniczy problem polega jednak na tym, że z kolei propozycje dotyczące przyszłości integracji europejskiej wysuwane

przez Niemcy lub Francję są albo niewłaściwą strategią w obliczu zmian zachodzących w UE i na świecie, albo będzie je trudno zrealizować w praktyce, m.in. z uwagi na potencjalne konflikty z innymi państwami UE. Tym samym lekcja brexitu nie została należycie „odrobiona” przez polityków europejskich, a UE może być w przyszłości narażona na kolejne wstrząsy i tendencje dezintegracyjne.

BIBLIOGRAFIA

- Angelou Angelos, *Turning Crisis into Opportunity? The European Commission's strategy during the Eurozone Crisis*, Draft paper ECPR SGEU Conference, Paris, June 2018.
- Cameron David, *A New Settlement for The United Kingdom in A Reformed European Union*, London, 10 November 2015 (list premiera do przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska).
- Camisão Isabel, Guimarães Maria Helena, *The Commission, the Single Market and the Crisis: The Limits of Purposeful Opportunism*, “Journal of Common Market Studies”, 2017, vol. 55, no. 2.
- Cappelletti Mauro, Secombe Monica, Weiler Joseph H.H. (red.) (1985), *Integration through Law: Europe and the American Federal Experiment*, Berlin.
- Clarke Harold D., Goodwin Matthew (2017), Whiteley Paul, *Brexit. Why Britain Voted to Leave the European Union?* Cambridge.
- Conclusions (2016), *European Council meeting (18 and 19 February 2016)*, EUCO 1/16, Brussels, 19 February.
- Czaputowicz Jacek, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Jacka Czaputowicza o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2018 roku*, Sejm RP, 21 marca 2018, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_jacek_czaputowicz_o_prioritetach_polskiej_dyplomacji_w_2018_roku [27.04.2018].
- Czaputowicz Jacek, Kleinowski Marcin, *Wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej na siłę głosu w Radzie*, Rocznik Strategiczny, 2016/2017.
- Davies Gareth, *Does the Court of Justice own the Treaties? Interpretative pluralism as a solution to over-constitutionalisation*, “European Law Journal”, 2018, vol. 24, no. 6.
- Deklaracja Europejska PiS*, <http://pis.org.pl/dokumenty> [27.04.2019].
- Fabbrini Federico (red.) (2017), *The Law & Politics of Brexit*, Oxford – New York.
- Gazeta.pl, *Zbigniew Ziobro pyta TK o zapis w Traktacie o funkcjonowaniu UE*, 17.10.2018, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,24052458,zbigniew-ziobro-pyta-tk-o-zapis-w-traktacie-o-funkcjonowaniu.html> [27.12.2019].
- Glencross Andrew (2016), *Why the UK Voted for Brexit. David Cameron's Great Miscalculation*, London – New York.
- Green David Allen (2019), *Brexit. What Everyone Needs to Know*, Oxford – New York.
- Grosse Tomasz Grzegorz (2017), *Introduction*, [w:] *European Union Policies at a Time of Crisis*, T.G. Grosse (red.), Warsaw.

- Grosse Tomasz Grzegorz (2020), *Polish political parties towards the European Union and its crises*, w druku.
- Kaczyński Jarosław, *Wywiad*, Prawo i Sprawiedliwość, 25.05.2016, <http://pis.org.pl/aktualnosci/zostalismy-upowaznieni-przez-wyborcow-do-obrony-interesow-polski> [27.12.2018].
- Karnitschnig Matthew, *Merkel's go-it-alone legacy. German chancellor's unexpectedly soaring oratory can't make up for years of failed foreign policy*, "Politico", 21.02.2019, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-legacy-go-it-alone-germany/> [27.02.2019].
- Korski Daniel, *Dlaczego przegraliśmy głosowanie w sprawie Brexitu?* Nowa Europa, 2019, 1(21).
- Karnodębski Zdzisław (2015), *Co dla Polski oznaczają zmiany w Unii Europejskiej?*, [w:] *Myśląc: Polska, Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz zjednoczonej prawicy*, Katowice.
- Krotz Ulrich, Schild Joachim (2013), *Shaping Europe: France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford.
- Mair Peter, *Political Opposition and the European Union*, "Government and Opposition", 2007, vol. 42, no. 1.
- Möller Almut, Oliver Tim (red.), *The United Kingdom and the European Union: What would a "Brexit" mean for the EU and other States around the World?* The German Council on Foreign Relations, 2014, no. 16.
- Münchau Wolfgang, *The relentless push towards EU integration*, "Financial Times", 28 January 2019.
- Pew Research Center (2019), *European Public Opinion Three Decades After the Fall of Communism*, October 15, Washington.
- Pollack Mark A., *Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community*, "Journal of Public Policy", 1994, vol. 14.
- Program PiS 2014*, <http://pis.org.pl/dokumenty> [27.04.2018].
- Standard Eurobarometer 91, Spring 2019, Public opinion in the European Union, European Commission, Brussels, 2019.
- Szydło Beata, *Przemówienie Premier Beaty Szydło na XV Forum Polityki Zagranicznej*, 9.11.2017, http://www.minsk.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/xv_forum_polityki_zagranicznej [27.04.2018].
- Szymański Konrad, *Budżet UE - tak źle jeszcze nie było*, „Rzeczpospolita”, 11.12.2019, <https://www.rp.pl/Publicystyka/312119911-Konrad-Szymanski-Budzet-UE---tak-zle-jeszcze-nie-bylo.html> [27.12.2019].
- Szymański Konrad, *Długa droga do odrodzenia Unii*, wywiad z Konradem Szymańskim, Rzeczpospolita, 14.03.2019, s. A9.
- Szymański Konrad, *Strefa euro nie odjeżdża Polsce*, „Rzeczpospolita”, 22.05.2017, <http://www.rp.pl/Unia-Europejska/305219925-Konrad-Szymanski-Strefa-euro-nie-odjezdza-Polsce.html> [27.04.2018].
- Szyszek Jan (2015), *Globalna polityka klimatyczna*, [w:] *Myśląc: Polska, Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz zjednoczonej prawicy*, Katowice.

- Vauchez Antoine (2015), *Brokering Europe. Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge.
- Weatherill Stephen, *Competence Creep and Competence Control*, "Yearbook of European Law", 2004, vol. 23, no. 1.
- wPolityce.pl, *Eurokraci w kropce. Czaputowicz: Gdy nowelizacja ustawy o SN wejdzie w życie, nie będzie podstawy do utrzymywania skargi w TSUE*, 10.12.2018, <https://wpolityce.pl/polityka/424999-eurokraci-w-kropce-niebawem-nie-bedzie-podstawa-do-skargi> [27.12.2018].
- wPolityce.pl, *Szef MSZ podsumował działania resortu. Czaputowicz: Rząd podejmuje wysiłki w celu realizacji zobowiązań wyborczych*, 7.12.2018, <https://wpolityce.pl/polityka/424568-szef-msz-podsumowal-dzialania-resortu> [27.12.2018].
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego* (24.11.2010), K32/09.

Między dziedzictwem historycznym a pragnieniem odgrywania globalnej roli w świecie: polityka rosyjska w przestrzeni poradzieckiej i stosunki z Unią Europejską

Wstęp

Pomimo faktu, że minęły prawie trzy dekady, odkąd Związek Radziecki przestał istnieć, czynnik przestrzeni po radzieckiej gra dużą rolę w kształtowaniu i rozwijaniu kryzysu, który rozpoczął się w 2014 r. między Rosją a społecznością zachodnią, której Unia Europejska (UE) jest integralną częścią. Głębokość dzisiejszego kryzysu w stosunkach rosyjsko-zachodnich, w przeciwieństwie do poprzednich dwóch (z lat 1999 i 2008), charakteryzuje się tym, że udział Rosji w formalnych i nieformalnych instytucjach tworzących „kolektywny Zachód” został albo zatrzymany (przekształcenie G-8 w G-7), albo znacznie zredukowany lub przekształcony (Rada Europy, OBWE), albo istniejące wcześniej formaty stosunków między instytucjami zachodnimi (UE, NATO) i Rosją zostały zamrożone. Pogorszyły się także stosunki Rosji z ogromną większością krajów zachodnich, w tym z najpotężniejszymi z nich. Wyraźną demonstracją kryzysu w stosunkach są działające reżimy wzajemnych sankcji.

W niniejszym artykule omówiono cechy kształtowania się polityki rosyjskiej w przestrzeni poradzieckiej, jej interakcje z UE w tym regionie, a także konsekwencje kryzysu w relacjach między Brukselą a Moskwą. Badanie zostało ułożone w następującej kolejności. Po pierwsze, zidentyfikowano główne elementy rosyjskiego dyskursu społeczno-politycznego dotyczącego przestrzeni poradzieckiej. Została wykonana analiza zgodności tych elementów i ich sprzeczności w porównaniu z podstawowymi zasadami podejścia

UE do przestrzeni poradzieckiej. Następnie rozważa się szereg historycznie ważnych dla Rosji i powiązanych ze sobą czynników (pomysły na temat roli Rosji w świecie, relacje ze społecznością zachodnią, wewnętrzne zmiany polityczne), które wraz z dominującymi wyobrażeniami dotyczącymi przestrzeni poradzieckiej tworzą konceptualną treść rosyjskiej polityki w odniesieniu do tego regionu. Na tej podstawie identyfikuje się główne parametry polityki Rosji w przestrzeni poradzieckiej oraz ich dynamika, a także jej ograniczniki i główne trendy w interakcji z UE. Całość rozwoju tych czynników ostatecznie w 2014 r. doprowadziła do głębokiego kryzysu w stosunkach między Moskwą a Brukselą.

Wyobrażenia o przestrzeni poradzieckiej w Rosji i UE

W ciągu całej postsowieckiej historii podejścia społeczności zachodniej i Rosji do przestrzeni poradzieckiej znacznie się różniły, co znalazło odzwierciedlenie zarówno w polityce, jak i poglądach społeczności akademickiej i ekspertów.²

Ogólnie rzecz biorąc, strategia zachodnia w odniesieniu do przestrzeni byłego Związku Radzieckiego opiera się na dwóch kluczowych elementach. Po pierwsze, stymulowanie postkomunistycznych przekształceń w kierunku zachodniego modelu struktury politycznej i społeczno-gospodarczej (transfer zachodnich norm w dziedzinie praw człowieka i praworządności, tranzyt demokratyczny, reformy rynkowe i ich zakorzenienie w regionie). To znalazło swoje odzwierciedlenie w szczególności w takich inicjatywach UE, jak Europejska polityka sąsiedztwa³ i Partnerstwo wschodnie⁴, w których UE postrzega siebie jako nośnika władzy normatywnej. Drugim elementem strategii UE w odniesieniu do przestrzeni poradzieckiej jest zminimalizowanie ryzyka i zagrożeń związanych z tym regionem dla samej UE poprzez stabilizację krajów poradzieckich. Ten element podejścia UE zawsze istniał (czasem może on prowadzić do taktycznych sprzeczności z celami demokracji politycznej i reform gospodarczych)⁵, jednak w ostatniej dekadzie,

² Izotov, Alexander (2019) Studying EU–Russia policies in the shared neighbourhood in Russia and in the West, *Journal of Contemporary European Studies*, 27:2, 208-223

³ Communication to the Council and European Parliament “Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors”. Brussels. 11 March 2003. COM (2003) 104 final

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Eastern Partnership”. Brussels, 3 of December, 2008. COM (2008) 823 final.

⁵ Borzel, T., and V. van Hullen. 2014. “One Voice, One Message, but Conflicting Goals: Cohesiveness and Consistency of The ENP.” *Journal of European Public Policy* 21 (7): 1033–1049. doi:10.1080/13501763.2014.912147; Theuns, T. 2017. “Promoting Democracy through Economic Conditionality in the ENP: A Normative Critique.” *Journal of European Integration* 39 (3): 287–302. doi:10.1080/07036337.2016.1263625.

a zwłaszcza po wybuchu otwartego kryzysu w relacjach z Rosją w 2014 roku, jego priorytet bardzo wzrósł. Znalazło to odzwierciedlenie w pojawieniu się i aktywnym stosowaniu takiego terminu oficjalnego dyskursu polityki zagranicznej UE jako „odporność na stres” (resilience), którą można interpretować jako „defensywną siłę normatywną”⁶. Należy również zauważyć, że w przeciwieństwie do Rosji Unia Europejska nie jest skłonna traktować przestrzeni poradzieckiej jako integralnego regionu.

Analizując dominującą w Rosji konceptualizację przestrzeni poradzieckiej, należy wziąć pod uwagę kilka czynników. Przede wszystkim są to historyczne i geograficzne aspekty tego terytorium. Przestrzeń poradziecka jest terytorium wewnątrzkontynentalnym, a przez długi okres historyczny przeważającą część była częścią imperium rosyjskiego, a następnie ZSRR, które przez większą część swojej historii charakteryzowały się autokratycznym typem władzy imperialnej, represyjnym ideologicznym totalitaryzmem (Związek Radziecki) i brakiem prawdziwego parlamentaryzmu oraz tendencją do centralizacji zarządzania terytorialno-administracyjnego.⁷

Dlatego można się zgodzić z A. Diewiatkowem, że postrzeganie przez siebie Rosji i krajów przestrzeni poradzieckiej należy rozważać w kontekście „dawna metropolia - dawna peryferia”⁸, co wcale nie jest wyjątkowym podejściem. Tak więc, analizując postrzeganie przestrzeni poradzieckiej przez społeczeństwo rosyjskie, autorzy jednej z prac opartej na badaniu danych socjologicznych dochodzą do wniosku, iż teza, że „społeczna i mentalna bliskość krajów byłego ZSRR pozostała w przeszłości, nie jest podzielana przez rosyjskich respondentów”⁹. Jeśli mówimy o poziomie politycznym, Rosja początkowo postrzegała przestrzeń poradziecką ze strategicznego punktu widzenia, a ponadto jako „jedną całość”¹⁰. Podejście to opiera się na pewnych obliczeniach strategicznych, wynikających ze sposobu postrzegania przez rosyjską elitę polityczną-rosyjskiej tożsamości, rozumianej przez geopolitycznego następcę tych państwowości jako globalnego gracza w polityce światowej, które obowiązywały przed 1991r. na terytorium Rosji. Wyjątko-

⁶ Романова Т., Павлова Е. От гражданской и нормативной силы к стрессоустойчивости // Международные процессы, Том 16, № 2, С.73. DOI 10.17994/IT.2018.16.2.53.5

⁷ Jednak w tym obszarze może istnieć pewna elastyczność, w celu konsolidacji władzy centralnej: na przykład włączanie różnych lokalnych praktyk zarządzania i tradycji do władzy imperialnej (Imperium Rosyjskie), „radziecki federalizm narodowy” i „sowietyzacja” samoświadomości narodowej (ZSRR)

⁸ Девятков А. Постсоветские трансформации в контексте внешнеполитических приоритетов РФ //Мировая экономика и международные отношения, 2018, том 62, № 6, с.116.

⁹ Шестопал Е., Смулькина В. Факторы восприятия постсоветских стран в современном российском обществе //Полис. Политические исследования, 2018, №1. С.40.

¹⁰ Арбатова, Н. Фактор СНГ в отношении России и Запада: истоки конфликта // Мировая экономика и международные отношения, 2018, том 62, № 8, с.78.

wy był okres końca lat 80. - początku 90., kiedy znaczna część społeczeństwa i kierownictwo RFSRR, a następnie Federacji Rosyjskiej, były przeciwne nadal istniejącym strukturom politycznym ZSRR i walczyły o niezależność od nich. Jednak w połowie lat 90. wśród rosyjskich elit politycznych osiągnięto porozumienie co do konieczności wyjątkowego wpływu Rosji na terenie byłego Związku Radzieckiego.¹¹ Stąd wynika tendencja do postrzegania terytorium byłego Związku Radzieckiego jako przestrzeni o pewnym stopniu integralności, na którym Rosja odgrywała rolę wiodącą. Niektóre cechy tego podejścia są również akceptowane na poziomie eksperckim.¹² Warto zauważyć, że po 1991 roku idea wiodącej roli Rosji na przestrzeni poradzieckiej była również wspierana przez część liberalno-zachodniego spektrum rosyjskich sił politycznych (ale nie w sensie geopolitycznym, lecz pod względem przywództwa w przeprowadzaniu reform gospodarczych i politycznych zorientowanych na standardy zachodnie). Można na przykład przypomnieć pomysły A. Czubajsa dotyczące rozwoju „liberalnego imperium” na przestrzeni byłego ZSRR, oczywiście z zastrzeżeniem zasady integralności terytorialnej nowych państw i nienaruszalności ich granic.¹³

Tak więc dominujący rosyjski dyskurs dotyczący przestrzeni poradzieckiej jest zakorzeniony w niektórych narracjach pamięci historycznej i tożsamości (w którym Rosja jest przedstawiana jako geopolityczna spadkobierczyni państwowości imperium rosyjskiego i ZSRR), skupia się na strategicznych interesach i kwestiach bezpieczeństwa, które są głównie konstruowane na podstawie wyobrażeń o globalnej roli Rosji w świecie, uwzględniając jakość jej relacji z Zachodem i wewnętrzną sytuację polityczną.

Z drugiej jednak strony w całym okresie poradzieckim w Rosji zdano sobie sprawę z tego, że wzmocnienie jej pozycji w przestrzeni poradzieckiej nieznacznie wpłynie na rozwój gospodarczy i technologiczny w kraju. Jest także mało prawdopodobne, aby znacznie przyczyniło się do zmniejszenia opóźnienia wobec krajów zachodnich w tych kwestiach. Nie rozwiąże to

¹¹ Clunan, Anne. 2014. “Historical Aspirations and the Domestic Politics of Russia’s Pursuit of International

Status.” *Communist and Post-Communist Studies* 47(3–4): 281–90; Gotz, E. 2017. “Putin, the State, and War: The Causes of Russia’s near Abroad Assertion Revisited.” *International Studies Review* 19 (2): 228–253. doi:10.1093/isr/viw009.

¹² Постсоветское пространство: роль внешнего фактора. Отв. ред.: А.Б. Крылов, А.В. Кузнецов, Г.И. Чуфрин. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. – 241 с.; Эволюция постсоветского пространства: прошлое, настоящее, будущее: хрестоматия. – М.: НП РСМД, 2017. – 384 с.

¹³ Чубайс, А. Миссия России в 21 веке / Независимая газета, 01.10.2003. / http://www.ng.ru/ideas/2003-10-01/1_mission.html ; Гозман, Л. Россия станет полноправной частью мировой либеральной империи / Росбалт, 23.12.2004 / <https://www.rosbalt.ru/main/2004/12/23/190431.html>

również problemu pełnowartościowej integracji z globalną gospodarką.¹⁴ Na przykład W. Inozemcew zwraca uwagę, że zainteresowanie Rosji wewnątrzkontynentalną integracją euroazjatycką i koncentracja wysiłków w przestrzeni poradzieckiej nie mogą przyczynić się do jej rozwoju gospodarczego.¹⁵ Tak więc w jednej z prac zauważono, że rozpatrując perspektywy przystąpienia nowych uczestników do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej (EUG), rosyjscy eksperci często pomijają analizę tych potencjalnych wydarzeń z punktu widzenia rozwoju gospodarczego Rosji, co może wskazywać na głębokie geopolityczne motywy euroazjatyckiej integracji gospodarczej.¹⁶ Wreszcie temat modernizacji w rosyjskim dyskursie politycznym z reguły nie jest związany z przestrzenią poradziecką, ale koncentruje się na krajach globalnego Zachodu. Na przykład możemy przypomnieć inicjatywę Partnerstwa na rzecz modernizacji, która była wdrażana przez Rosję z Unią Europejską i szeregiem jej krajów członkowskich od 2010 roku¹⁷ do początku kryzysu w ich stosunkach 2014 roku. Inicjacji tego procesu towarzyszyła także celowa poprawa stosunków politycznych między Moskwą a szeregiem krajów europejskich, przyjęto odpowiednie wewnętrzne dokumenty programowe.¹⁸ W szczególności poczyniono postępy w rozwiązywaniu szeregu problemów związanych z interpretacją wydarzeń historycznych i aspektów pamięci zbiorowej, w tym przyjęcie przez Dumę Państwową Rosji oświadczenia „O tragedii katyńskiej i jej ofiarach” w 2010 r.¹⁹ Warto zauważyć, że podczas niewielkiej poprawy stosunków między Rosją a krajami zachodnimi w latach 2010–2012 nastąpiła pewna stabilizacja ich relacji w regionie „wspólnego sąsiedztwa” w przestrzeni poradzieckiej.²⁰

¹⁴ Борко Ю. Какая интеграция нужна России / Россия и Европа: курс или дрейф. Дискуссии, отв. Ред. Н.Арбатова. Комитет «Россия в объединенной Европе», М.2002., С.16-26.

¹⁵ Иноземцев В. Евразийский экономический союз: потерянные в пространстве // Полис. Политические исследования. 2014. No 6. С. 71-82

¹⁶ Девятков А. Постсоветские трансформации в контексте внешнеполитических приоритетов РФ //Мировая экономика и международные отношения, 2018, том 62, № 6, с.118.

¹⁷ Заявление саммита России и ЕС «Партнерство для модернизации». Ростов на Дону. 1 июня 2010г. / Сайт Президента РФ / <http://kremlin.ru/supplement/572>

¹⁸ Гаазе К., Зыгарь М. Россия поменяет внешнюю политику / Forbes 11.05.2010. / <https://www.forbes.ru/ekonomika-opinion/vlast/53698-rossiya-pomenyaet-vneshnyuyu-politiku>

¹⁹ Госдума приняла заявление «О Катынской трагедии и ее жертвах» / Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. 26.11.2010. / <http://duma.gov.ru/news/5093/>

²⁰ Izotov A., Khudoley K. Russia and the European Union: Partnership and Conflict Undefined // Made V. and Sekarev A. (eds.). The European Neighbourhood After August 2008. Republic of Letters Publishing BV, Dordrecht, The Netherlands / St.Louis, MO. 2011. 298 p. PP. 199-232.

Tak więc dominujące w Rosji idee dotyczące przestrzeni poradzieckiej mają pewną stabilność. Rosja rozważa przestrzeń postsowiecką, przede wszystkim na podstawie względów historycznych i strategicznych, których konkretną treść tworzą głównie przywódcy polityczni i biurokracja najwyższego szczebla ze względu na słabość innych czynników politycznych i publicznych, a także konkurencyjnej polityki publicznej. Oczywiście przestrzeń poradziecka odgrywa niezwykle ważną rolę w rosyjskiej polityce zagranicznej. We wszystkich czterech koncepcjach rosyjskiej polityki zagranicznej przyjętych w XXI wieku (2000, 2008, 2013, 2016) przestrzeń byłego ZSRR zajmuje pierwsze miejsce wśród regionalnych priorytetów. Jednak w praktyce polityka Rosji wobec przestrzeni poradzieckiej i jej krajów zmieniła się dość dynamicznie w ciągu ostatnich trzech dziesięcioleci, co zależało od szeregu czynników, takich jak: idea statusu globalnej potęgi, stosunki z Zachodem i wewnętrzne zmiany polityczne.

Czynniki wpływające na politykę Rosji w przestrzeni poradzieckiej: idea statusu globalnej potęgi, stosunki z Zachodem, polityka wewnętrzna

Idea globalnej potęgi niezależnej od innych światowych centrów wpływów jest głęboko zakorzeniona w myśleniu rosyjskich elit politycznych należących do większości spektrum politycznego. W związku z tym należy jednak zauważyć, że na Zachodzie i w kręgach rządzących w Rosji poglądy na temat zasad polityki międzynarodowej i tego, jaka powinna być potęga globalna, znacząco się różnią. Jeśli Unia Europejska uważa, że porządek światowy powinien opierać się na wielostronnie uzgodnionych zasadach, wspieranych pracą skutecznych instytucji międzynarodowych, które wyrównują „różnorodność suwerenności” i ograniczają możliwości ich polityk, wówczas dominująca rosyjska interpretacja „wielobiegunowego porządku światowego” opiera się przede wszystkim na przekonaniu, że niewielka liczba krajów posiadających największą siłę materialną, a zatem praktycznie nieograniczoną suwerennością, ustanawia zasady międzynarodowe.²¹ Być może tłumaczenie tej logiki wynika z faktu, że rosyjskiej polityki nigdy nie charakteryzowała obecność silnych instytucji politycznych, które opracowują stabilne normy, reguły i praktyki ograniczające władzę i swobodę działania aktorów politycznych. Tak więc rosyjskie pojmowanie jest podobne do koncepcji stosunków międzynarodowych, która panowała w XIX wieku, kiedy „koncert wielkich mocarstw” z różnym powodzeniem kształtował politykę

²¹ Мухаметов Р. Сравнительный анализ мягкой силы РФ и ЕС на постсоветском пространстве // Сравнительная политика и геополитика, 2019, Т.10, №3, С. 55.

w Europie i na świecie. Takie podejście oczywiście prowadzi do wyobrażenia o skali marginalizacji roli krajów poradzieckich, a ich terytoria zaczynają być postrzegane jako wyjątkowa „strefa uprzywilejowanych interesów”, która powinna być niemal niezbędnym atrybutem każdej globalnej potęgi w jej „tradycyjnej” interpretacji. Oczywiście we wszystkich stolicach poradzieckich budzi to obawy wobec intencji Rosji i jej polityką na terytorium byłego ZSRR, które uwzględnią się przy budowaniu relacji z Moskwą. Także rozbieżność koncepcyjna rosyjskiego i zachodniego podejścia sama w sobie stanowi podstawę sprzeczności w ich interakcji w przestrzeni poradzieckiej.

Te sprzeczności mogą zacierać się lub zaostrzać aż w kierunku ostrej konkurencji, konfrontacji i „gry o sumie zerowej” w zależności od drugiego czynnika: jakości i dynamiki stosunków między Rosją a społecznością zachodnią (euroatlantycką). Jakość stosunków ze zbiorowym Zachodem jest niezwykle ważna dla Rosji, jeśli chodzi o konstruowanie jej poglądów na temat własnego globalnego statusu w stosunkach międzynarodowych, a także jej tożsamości wewnętrznej. Po 1991 r. stosunki Rosji z krajami i instytucjami zachodnimi charakteryzowały się wzlotami i upadkami, a także znaczną różnorodnością ich form. Ponieważ Zachód nie jest jednorodny, Moskwa nieustannie starała się brać pod uwagę czynnik heterogeniczności Zachodu, aby umocnić swoją pozycję w stosunkach z nim. Analizując jednak wizję Zachodu przez rosyjskie elity, można wyróżnić dwa skrajnie przeciwstawne podejścia (między którymi możliwe jest wiele opcji „pośrednich”) do budowania relacji między Rosją a tą społecznością. Pierwszym z nich jest budowanie głębokiej i wszechstronnej współpracy z krajami i instytucjami zachodnimi z perspektywą przystąpienia do nich. Zgodnie z dominującymi ideami rosyjskich elit politycznych zaletą tego podejścia jest zmniejszenie technologicznego i społeczno-ekonomicznego opóźnienia Rosji od Zachodu. Jednak integralną częścią takiej współpracy i dalszej integracji Rosji ze społecznością zachodnią, zdaniem rosyjskich elit politycznych, jest miejsce Moskwy jako jednego z dwóch wojskowych i politycznych przywódców Zachodu wraz z Waszyngtonem, bez jakiegokolwiek podporządkowania innym członkom zachodniej społeczności. Drugie podejście, przeciwne do pierwszego, reprezentuje Zachód jako głównego rywala Rosji, z którym ona konkuruje, którego powstrzymuje, tworząc i wzmacniając w ten sposób swój odmienny od Zachodu „biegun” sił. Pomimo sprzeczności tych podejść, łączy je idea Rosji jako globalnej potęgi na świecie, politycznie niezależnej od innych globalnych centrów władzy.

Analizując jakość relacji między Zachodem a Rosją, a także politykę Rosji w przestrzeni poradzieckiej, można ujawnić pewną prawidłowość. Jeśli stosunki między Rosją a Zachodem pogarszały się, to zwiększały się obawy Moskwy o jej wpływy w przestrzeni poradzieckiej. Przy tym największy sto-

pień konkurencji miał miejsce w zachodniej części przestrzeni poradzieckiej, ponieważ region ten graniczy bezpośrednio zarówno z Rosją, jak i z krajami należącymi do wiodących instytucji zachodnich (UE, NATO). I odwrotnie, jeśli stosunki Rosji z kluczowymi państwami i instytucjami społeczności zachodniej rozwijały się w sposób kooperatywny, wówczas Moskwa postrzegła swoją działalność w przestrzeni poradzieckiej i „podejściach” do niej bardziej tolerancyjnie, a pragnienie państw poradzieckich do „różnicowania” stosunków polityki zagranicznej – w sposób bardziej spokojny.

Na przykład ataki terrorystyczne w Nowym Jorku i Waszyngtonie 11 września 2001 r. dały impuls zbliżeniu Rosji i Stanów Zjednoczonych na podstawie wspólnej troski o zagrożenie terrorystyczne. Moskwa nie sprzeciwiła się rozmieszczeniu sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych i innych państw Sojuszu Północnoatlantyckiego w Azji Środkowej, która tradycyjnie była uważana za „głębokie tyły” przestrzeni poradzieckiej. Rosja scharakteryzowała także swoją reakcję na przystąpienie do NATO w 2004 r. znacznej liczby krajów Europy Środkowej i Wschodniej, a także państw bałtyckich (!) jako „spokojnie negatywną”.²² Było to zupełnie inne niż w 1999 r., kiedy pierwsze trzy kraje Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Czechy i Węgry) przystąpiły do NATO na tle operacji wojskowej Sojuszu przeciwko Jugosławii. Operacja ta została ostro skrytykowana przez Rosję, co doprowadziło nawet do chwilowego zerwania jej stosunków z Sojuszem Północnoatlantyckim.

Kolejny długoterminowy trend pogarszania się stosunków między Rosją a Zachodem rozpoczął się około drugiej połowy pierwszej dekady XXI wieku.²³ Można jednak w nim także wyodrębnić okresy pogorszenia i poprawy stosunków, co wpłynęło na postrzeganie przez Moskwę działań Brukseli w przestrzeni poradzieckiej. Na przykład stosunek Rosji do unijnej inicjatywy „Partnerstwo Wschodnie”, która rozpoczęła się w latach 2008-2009 na tle konfliktu zbrojnego między Rosją a Gruzją w 2008 r., wyraźnie się złagodził w okresie około 2010–2012 z powodu pewnej poprawy stosunków między Rosją a Zachodem („reset” w stosunkach między USA a Rosją, inicjatywa Partnerstwa na rzecz modernizacji UE i Rosji, pewna poprawa relacji między Polską a Rosją).

Należy również przypomnieć, że UE i Ukraina rozpoczęły negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu w 2007 r., a stosunki między Rosją a UE i Ukrainą w związku z tym tematem zaczęły się pogarszać dopiero w latach 2012–2013 na tle ogólnego pogorszenia stosunków między Rosją a Zachodem, a także korygowania priorytetów rosyjskiej polityki zagranicznej, spowodowanego między innymi przez wewnętrzne przyczyny polityczne.

²² Келин А. Спокойно-негативное отношение к расширению НАТО // *Международная жизнь*. - 2003. - №12. - С. 10-23.

²³ Trienin, D. Russia leaves the West // *Foreign Affairs*, July-August, 2006.

Zmiany w wewnętrznej sytuacji politycznej Rosji są również ważnym czynnikiem, który oczywiście wpływa na postrzeganie Rosji przez społeczność zachodnią i jej politykę wobec niej, ale może również wpływać na postrzeganie przestrzeni poradzieckiej przez Moskwę.²⁴ Na przykład wielu ekspertów analizowało związki przyczynowo - skutkowe między powrotem Władimira Putina na prezydenturę w Rosji w 2012 r., który miał miejsce na tle wewnętrznych protestów w Rosji, podziału społeczeństwa, obaw przed podziałem elit i znacznego korygowania priorytetów polityki zagranicznej Moskwy, w tym relacji z Zachodem i krajami poradzieckimi, w szczególności stymulacja procesów integracji eurazjatyckiej (poradzieckiej).²⁵

Tak więc reakcję Rosji na ważne krajowe wydarzenia polityczne w krajach poradzieckich (kluczowe wybory, masowe protesty i „kolorowe rewolucje”) można interpretować przede wszystkim w świetle drugiego i trzeciego czynnika. Jej podstawą były obawy (zawsze jest to dość subiektywny proces) dotyczące wzmocnienia wpływów Zachodu po takich wydarzeniach (aż do przewidywanego wejścia krajów poradzieckich do wiodących instytucji zachodnich - UE i NATO)²⁶ oraz możliwego przeniesienia lub odtworzenia szeregu czynników „kolorowych rewolucji” (przede wszystkim otwarty podział i walka elit oraz masowe protesty uliczne) w rosyjskiej polityce wewnętrznej. Stopień znaczenia dla Rosji wewnętrznych wydarzeń politycznych w krajach poradzieckich może się znacznie różnić (będzie to determinowane czynnikami intensywności wpływów Zachodu i możliwym „wewnętrznym transferem politycznym”), co determinuje jej reakcję w każdym konkretnym przypadku. Na przykład postrzeganie przez Moskwę dwóch rewolucji w Biszkeku (2005 i 2010 r.), a nawet zmiana władzy w Armenii w 2018 r. (w tym czasie była już członkiem EUG) była znacznie spokojniejsza niż jej reakcja na podobne wydarzenia w Kijowie w latach 2004-2005 oraz w latach 2013-2014.

²⁴ Generalnie w literaturze naukowej poświęconej rosyjskiej polityce zagranicznej dużą wagę przywiązuje się do analizy zależności między czynnikami polityki wewnętrznej i zagranicznej. Zob. także: Khudoley, K., Shiraev E. *Russian Foreign Policy*. Macmillan Education UK, 2018; Donaldson, D. and Noguee J. *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests*. M.E.Sharpe. Armonk, New York; London, England. 4th Edition. 2009; Lo B., Trenin D. *The Landscape of Russian Foreign Policy Decision-Making*. Carnegie Endowment for International Peace. 2005.

²⁵ Zob. także: Тренин Д. Четвертый вектор Владимира Путина. // *Россия в глобальной политике*, 2013, №3 (специальный выпуск), С.71-82.

²⁶ Na przykład uczestnicy analizy sytuacyjnej „Stosunki między Rosją a UE: stan obecny i perspektywy”, zorganizowanej przez Radę Polityki Zagranicznej i Obronnej 21 stycznia 2005 r. doszli do wniosku, że „Ukraina w dającej się przewidzieć przyszłości (2-4 lata) prawdopodobnie dołączy do NATO i rozpocznie proces negocjacji akcesyjnych do UE”. / *Ситуационный анализ «Отношения Европейского союза и России: современное состояние и перспективы»* / под руководством С.А.Караганова. СВОП, М. 2005., С.7. / <http://www.svor.ru/files/meetings/m000113357914421.pdf>

Dynamika rosyjskiej polityki w przestrzeni poradzieckiej w kontekście jej ewolucji i stosunków z UE

Tak więc priorytety rosyjskiej polityki w przestrzeni poradzieckiej są wyznaczone przez historycznie zakorzenioną konceptualną wizję tego regionu przez Moskwę i rolę, jaką może ona odegrać we wzmacnianiu międzynarodowej pozycji Rosji jako globalnego aktora. Z drugiej strony wewnętrzna sytuacja polityczna w Rosji, a także jakość relacji ze społecznością zachodnią jako całością, zarówno jak postrzeganie jej działalności w przestrzeni postsowietycznej, determinują działania Moskwy na przestrzeni byłego ZSRR, które najprawdopodobniej określa dla własnych potrzeb jako „reaktywne”. Na przykład w celu pełnego zrozumienia polityki Rosji wobec krajów poradzieckich ważne jest przeanalizowanie, w jaki sposób postrzega ona inicjatywy Unii Europejskiej skierowane na zachodnią część przestrzeni poradzieckiej i jak to postrzeganie zmienia się w czasie.²⁷ Należy również zauważyć, że w ostatnim czasie Moskwa coraz poważniej traktuje politykę Chin w przestrzeni poradzieckiej, przede wszystkim w Azji Środkowej, ale także w innych regionach poradzieckich.

Można wyróżnić wielostronny i dwustronny wymiar rosyjskiej polityki wobec krajów przestrzeni poradzieckiej. Na poziomie wielostronnym Rosja dąży do stymulowania procesów tzw. współpracy poradzieckiej lub integracji eurazjatyckiej poprzez rozwój postsowieckich instytucji międzypaństwowych. Pierwszym z nich w 1991 roku została utworzona Wspólnota Niepodległych Państw (WNP), jednak obecnie kluczowymi organizacjami z punktu widzenia Moskwy są Eurazjatycka Unia Gospodarcza (EUG) i Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ). Według M. Davida instytucje te tworzą model tak zwanego multilateralizmu rosyjskiego lub postradzieckiego, który jednak różni się od multilateralizmu Unii Europejskiej, nie uzupełnia go, ale raczej z nim konkuruje. Rosyjski multilateralizm jest definiowany bardziej jako strategia niż zasada.²⁸ Można zauważyć, że przestrzeń postradziecka nadal ma pewien stopień integralności, ale można ją określić jako rezydualną, głównie związaną ze społecznym i instytucjonalnym dziedzictwem byłego ZSRR, co wyraża się w rodzaju dominacji władzy i neopatrymonialnych politycznych stosunkach polityczno-gospodarczych

²⁷ Zaslavskaya N. 2016. “Russia's perception of the European Neighbourhood Policy: A constructivist explanation.” *In ICIC theorizing the European Neighbourhood Policy*, ed. by Gstöhl, Sieglinde; Schunz, S. 83-101. Taylor and Francis; Gretskiy, Igor; Treshchenkov, Evgeny; and Golubev, Konstantin. 2014. “Russia's perceptions and misperceptions of the EU Eastern Partnership.” *Communist and Post-Communist Studies* 47(3-4): 375-383.

²⁸ Давид, М. Чей мультилатерализм лучше. Отношения ЕС и России в условиях шаткого миропорядка / Московский центр Карнеги, 17.12.2019 / <https://carnegie.ru/commentary/80555>

odziedziczonych po Związku Radzieckim.²⁹ Kluczowym czynnikiem w tym względzie jest także czynnik rosyjski: ze względów geograficznych i historycznych tylko Moskwa może być szerzycielem inicjatyw i działań zmierzających do częściowej reintegracji całej przestrzeni poradzieckiej, zarówno zaakceptowanych, jak i odrzuconych przez inne kraje postradzieckie.

Ważnym ograniczeniem rosyjskich inicjatyw poradzieckich jest ograniczone członkostwo w EUG i OUBZ. Największe pod względem ludności państwa trzech subregionów przestrzeni poradzieckiej (Ukraina, Azerbejdżan, Uzbekistan³⁰) nie są członkami tych organizacji, wolą orientować się na instytucje zachodnie lub balansować między Rosją i Zachodem.

Na poziomie dwustronnym stosunki w tym lub innym kierunku między Rosją a poszczególnymi państwami poradzieckimi, w zależności od okoliczności, mogą zmieniać się od współpracy, która może być motywowana względami bezpieczeństwa³¹ lub ekonomicznymi, po alienację i otwartą wrogość.

Ukraina, Gruzja i Mołdawia podpisały umowy stowarzyszeniowe z Unią Europejską, w tym postanowienie o ustanowieniu pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu. Formalna perspektywa członkostwa w UE nie jest dla nich otwarta i najprawdopodobniej może nie być otwarta wkrótce, jednak są one coraz bardziej zorientowane na UE na poziomie stosunków politycznych, gospodarczych i transnarodowych.

Azerbejdżan woli kontynuować strategię balansowania strategicznego bez przyłączania się do rosyjskich i zachodnich projektów integracyjnych. Niedawno zaczęła się także intensyfikacja wielostronnej współpracy państw Azji Środkowej, której jednym z bodźców jest zmiana podejścia Uzbekistanu do współpracy regionalnej.³²

Niezwykle ważnym czynnikiem stymulującym regionalizację i dezintegrację przestrzeni poradzieckiej jest stopniowe, ale stale zwiększające się zerwanie jej krajów z dziedzictwem sowieckim. Podstawą tych procesów jest czas, transformacja społeczna i zmiana pokoleniowa. Większa część świadomego życia obywateli poradzieckich krajów w średnim wieku minę-

²⁹ Рябов А. Распадающаяся общность или целостный регион // Pro et contra, 2011, май -август. С. 6-18.

³⁰ Obecność Uzbekistanu w OUBZ w latach 2006-2012, a także w EUG w latach 2006-2008 można wytłumaczyć manewrami politycznymi na tle pogarszających się stosunków z Zachodem, po brutalnym stłumieniu przez władze antyrządowych rozruchów w Andżanie w 2005 roku.

³¹ Przykładowo, dwustronne stosunki wojskowo-polityczne między Rosją a Armenią, a także członkostwo w OUBZ tej ostatniej są w dużej mierze podyktowane konfrontacją z Azerbejdżanem i problemem Górnegó Karabachu.

³² Дубнов А. Саммит без России: сможет ли Ташкент объединить Центральную Азию / Московский Центр Карнеги 4.12.2019. / <https://carnegie.ru/commentary/80469>

ła już nie w ZSRR, ale w tych krajach utworzonych (lub odtworzonych) na byłym terytorium ZSRR. Dlatego istniejące instytucje polityczne i oficjalne narodowe narracje zbiorowej pamięci tych krajów mają kluczowe znaczenie dla samoidentyfikacji obywatelskiej większości ich ludności. Nawet Białoruś, tradycyjnie uważana za najbardziej „sowiecką” z krajów poradzieckich, podąża tą drogą ze swoją specyfiką.³³ Dotyczy to oczywiście samej Rosji, choć w znacznym stopniu koreluje swoją tożsamość z państwowością Imperium Rosyjskiego i ZSRR w postaci pewnego rodzaju ciągłości cywilizacyjnej.³⁴ Z drugiej strony, dla wszystkich krajów poradzieckich, w większym lub mniejszym stopniu, współczesna Rosja (a w perspektywie historycznej Imperium Rosyjskie, ZSRR, „centrum związku”, „okres radziecki” itp.) odgrywa rolę hegemonu w narracjach narodowych, a konsolidacja własnej suwerenności i dywersyfikacja stosunków zewnętrznych (w tym w celu wzmocnienia władzy elit politycznych) są głównym zadaniem strategicznym.

Kryzys stosunków między Rosją a Zachodem: wpływ na przestrzeń poradziecką i rosyjską politykę zagraniczną

Aktywizacja polityki Rosji w przestrzeni poradzieckiej po opublikowaniu artykułu W. Putina o integracji euroazjatyckiej w październiku 2011 r.³⁵ była uwarunkowana nie tylko regionalnymi priorytetami, ale także zmianą globalnych punktów orientacyjnych. W szczególności D. Trienin zauważa, że dla Moskwy integracja regionalna stała się ważniejsza niż korzyści płynące z globalizacji, a chęć przekonania Ukrainy do integracji eurazjatyckiej chyba była związana z ideą, że bez tego kraju „rosyjskie centrum siły nie będzie miało masy krytycznej”.³⁶ Tak więc w projekcie eurazjatyckim oprócz gospodarczych są wyraźnie widoczne priorytety strategiczne: umocnienie pozycji międzynarodowych i ostateczne przywrócenie Rosji jako jednego z najpotężniejszych globalnych centrów siły. Taka strategia doprowadziła do wzrostu postrzegania Unii Europejskiej jako konkurenta, a interakcja z nią w przestrzeni poradzieckiej zaczęła wyglądać jako gra o sumie zerowej.

³³ Бикетова Е., Чернышов Ю. Нацестроительство Республики Беларусь и европейский компонент белорусской идентичности // *Мировая экономика и международные отношения*, 2018, том 62, №1, С.94-103.

³⁴ Зевелев И. Будущее России: нация или цивилизация ? // *Россия в глобальной политике*, 2009, №5, С.88-102.

³⁵ Путин В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // *Известия*. 03.10.2011.

³⁶ Тренин Д. Четвертый вектор Владимира Путина. // *Россия в глобальной политике*, 2013, №3 (специальный выпуск) С.71-82.

Rosyjskie próby przekonania Ukrainy do porzucenia stowarzyszenia z UE na rzecz integracji euroazjatyckiej zakończyły się niepowodzeniem, konkurencja między Rosją a UE przyczyniła się do zaostrzenia wewnętrznej konfrontacji politycznej w państwie ukraińskim, co ostatecznie doprowadziło do rewolucyjnej zmiany władzy w wyniku Euromajdanu. Niepowodzenie w „proaktywnej” „eurazjatyckiej” strategii Rosji (zwiększanie liczby uczestników eurazjatyckiej integracji gospodarczej, dołączenie do niej Kijowa) przyczyniło się do wzmocnienia elementu „reaktywnego” w polityce rosyjskiej, który może tłumaczyć dalsze działania w stosunku do Ukrainy.

Po rozpoczęciu kryzysu ważne dla Rosji było ważne zakończenie budowy Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej.³⁷ Pod tym względem bardzo symboliczne jest to, że umowa w sprawie EUG została jednak podpisana nieco wcześniej³⁸ niż umowy stowarzyszeniowe UE z Ukrainą, Gruzją i Mołdawią.³⁹ Znaczenie międzynarodowe i polityczne EUG dla Rosji potwierdza również fakt, że struktury eurazjatyckie przywiązują dużą wagę do zawierania międzynarodowych umów handlowych i gospodarczych między EUG a krajami trzecimi. Rosja dąży również do rozwoju współpracy i ustanowienia zinstytucjonalizowanych stosunków umownych między UE a EUG.⁴⁰

W odpowiedzi na rosyjską politykę i kryzys rosyjsko-ukraiński Zachód z kolei zamroził większość obszarów współdziałania z Moskwą. Stosunki UE-Rosja na poziomie politycznym zostały zawieszane, co nie miało precedensu od zakończenia zimnej wojny. Wprowadzono również wzajemne sankcje ekonomiczne. Wreszcie w 2016 r.⁴¹ sformułowano nowe podejście polityki UE wobec Rosji w tak zwanych „pięciu zasadach” F. Mogherini, które pozostają fundamentalne do dziś. Znaczące miejsce w strategii UE wobec Rosji po 2014 r. zajmuje łagodne odstraszenie.

Zatem zamiast umocnienia rosyjskiego biegunu w świecie wielobiegunowym poprzez rozwój integracji euroazjatyckiej w przestrzeni poradzieckiej, pojawiła się perspektywa izolacji Rosji od Zachodu. Charakterystyczne jest to, że w jednym z wystąpień wiosną 2014 r. Prezydent USA Barack Obama

³⁷ Изотов А.В., Мишальченко Ю.В. Влияние политических, правовых и экономических процессов на евразийском пространстве на отношения между Россией и Европейским Союзом // Евразийский юридический журнал, 2014, № 9 (76) С. 28-35.

³⁸ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) / (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/)

³⁹ Remarks by President Barroso at the signing of the Association Agreements with Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine. Signing ceremony, Brussels, 27 June 2014. SPEECH/14/511 / https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_14_511

⁴⁰ Ткаченко С.Л. Позитивная повестка диалога ЕС и ЕАЭС в новых геополитических условиях // Диалог: политика, право, экономика, 2016, № 2, С.19-30.

⁴¹ Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council, Bruxelles, 14.03.2016 / https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5490_en

opisał Rosję jako „potęgę regionalną”, której polityka jest podyktowana jej słabością.⁴²

Próbując znaleźć wyjście z tej sytuacji, Moskwa najpierw spróbowała dokonać „zwrot w kierunku Wschodu”, zawierając szereg dużych umów energetycznych i gospodarczych z Chinami, w tym największy kontrakt gazowy o wartości 400 miliardów dolarów na okres 30 lat.⁴³ Porozumienia te nie mogły jednak szybko i znacząco wzmocnić rosyjskiej pozycji gospodarczej na świecie, a nawet doprowadzić do szybkiego rozwoju raczej słabo zaludnionego rosyjskiego Dalekiego Wschodu, zwłaszcza na tle tempa rozwoju sąsiednich Chin. Co więcej, w ciągu ostatniej dekady Chiny systematycznie zwiększały swoją obecność gospodarczą, a w niektórych przypadkach polityczno-wojskową, w poradzieckiej Azji Środkowej, w szczególności nawet w państwie członkowskim OUBZ.⁴⁴ Opisując stosunki między Rosją a Chinami, można zauważyć, że obecnie jest wiele interesów wspólnych w różnych dziedzinach, jednak nie wiążą się ze sobą ścisłymi zobowiązaniami, ponieważ byłoby to niepotrzebnie uciążliwe dla obu stron, nie mówiąc już o możliwej zależności jednokierunkowej.

Kolejnym krokiem Moskwy było zwrócenie się do Bliskiego Wschodu i konfliktu syryjskiego w 2015 r. Głównym „stosowanym” zadaniem taktycznym było wsparcie reżimu Baszara Asada w celu zmiany równowagi militarno-politycznej w tym konflikcie poprzez połączenie użycia siły wojskowej i niezwykle elastycznych dyplomatycznych manewrów wewnątrzregionalnych i globalnych. Opierając się na tej logice, stawanie się w roli najważniejszego ponadregionalnego gracza na Bliskim Wschodzie (regionie położonym poza osią euroatlantycko-eurazjatycką, w którym przecinają się jednak interesy wszystkich wielkich mocarstw), pozbawi skuteczności wszelkie próby izolacji Rosji przez społeczność zachodnią.⁴⁵ Jednak niewątpliwym ryzykiem tej strategii w obliczu wielu lokalnych, regionalnych i globalnych pod-

⁴² Wilson, S. Obama dismisses Russia as “regional power” acting out of weakness // The Washington Post, 25.03.2014. / https://www.washingtonpost.com/world/national-security/obama-dismisses-russia-as-regional-power-acting-out-of-weakness/2014/03/25/1e5a678e-b439-11e3-b899-20667de76985_story.html

⁴³ Россия и Китай заключили крупный контракт в сфере поставок газа / Официальный сайт Президента России. Опубликовано в разделе: Новости. Дата публикации: 21 мая 2014 года, 14:00 / <http://kremlin.ru/events/president/news/21063>; Россия и Китай подписали контракт на поставку газа / BBC Русская служба 21.05.2014. / https://www.bbc.com/russian/international/2014/05/140521_russia_china_gas_contract

⁴⁴ Shih, G. In Central Asia’s forbidding highlands, a quiet newcomer: Chinese troops // The Washington Post. 19.02.2019 / https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/in-central-asias-forbidding-highlands-a-quiet-newcomer-chinese-troops/2019/02/18/78d4a8d0-1e62-11e9-a759-2b8541bbbe20_story.html

⁴⁵ Фишер С. Как новому руководству ЕС вести себя с Россией / Московский центр Карнеги, 26.12.2019 / <https://carnegie.ru/commentary/80663>

miotów zaangażowanych w konflikt i stałej burzliwej dynamiki konfrontacji zbrojnej jest zwiększenie prawdopodobieństwa bezpośredniej kolizji wojskowej (w tym niezamierzonej) Rosji z innymi stronami, przede wszystkim ze Stanami Zjednoczonymi, co może doprowadzić do nieprzewidywalnych konsekwencji.⁴⁶ W przyszłości, w regionie Bliskiego Wschodu, rola Rosji może pozostać znaczącą pod warunkiem, że po pierwsze inni globalni i regionalni gracze nie zdecydują się gwałtownie zwiększyć swojego zaangażowania wojskowego w tym regionie, po drugie Rosja utrzyma zrównoważone i jednocześnie elastyczne relacje z wiodącymi potęgami regionalnymi (które często są antagonistyczne wobec siebie nawzajem), a po trzecie Moskwa będzie nadal mieć silne argumenty oddziaływania na Damaszek Baszara Asada, który znajduje się w obszarze szyickich wpływów religijnych i politycznych w świecie islamskim.

Wniosek

Pomimo bardzo ważnego znaczenia przestrzeni poradzieckiej dla Rosji, zakorzenionego w czynnikach historycznych i geograficznych, to strategia Rosji na rzecz umocnienia własnej pozycji na ogólnoświatowym poziomie oraz jakość relacji z Zachodem mają wpływ na konkretną treść polityki Moskwy w stosunku do tego regionu i jego poszczególnych krajów. Należy wymienić także rosyjskie czynniki polityki wewnętrznej pomnożone przez różnorodność modeli wewnętrznego rozwoju politycznego krajów poradzieckich i kluczowe wewnętrzne wydarzenia polityczne w nich. Kombinacja tych zmiennych powoduje dość szeroką gamę opcji w stosunkach między Rosją a krajami poradzieckimi na poziomie dwustronnym i wielostronnym.

Immanentne pragnienie Moskwy utrzymania jak największej integralności przestrzeni poradzieckiej i umocnienia wyłącznego wpływu Rosji na nią nieustannie wchodziło i wchodzi w konflikt z naturalnymi celami krajów poradzieckich, które dążą do wzmocnienia własnej suwerenności i dywersyfikowania stosunków zewnętrznych. Jednak to pragnienie wiąże się z wielkimi kosztami gospodarczymi, politycznymi i, ostatecznie, strategicznymi. W związku z tym tworzenie stowarzyszeń integracyjnych w przestrzeni poradzieckiej (na przykład EUG, OUBZ) jest ważną częścią rosyjskiej strategii wobec tego regionu, jednak ich znaczenie dla Rosji i jej polityki zagranicznej jest ograniczone.

Przez cały okres po upadku Związku Radzieckiego przestrzeń postradziecka w stosunkach między Rosją a UE była w większym stopniu postrzega-

⁴⁶ Солопов, М., Юсин, М., Беленькая, М., Мишина, В., Черненко Е., Сафронов И. Частники боевых действий: дипломаты уточняют, кто погиб от американского удара // Коммерсант, 14.02.2018.

na przez badaczy jako potencjalny czynnik napięć, a nie współpracy.⁴⁷ Już w 2001 roku M. Emerson zauważył, że scenariusz „dwóch imperiów” zamiast „paneuropejskiego domu” jest bardziej prawdopodobną opcją rozwoju relacji w przestrzeni „Wielkiej Europy”.⁴⁸ W 2003 Rosja nie przystąpiła do europejskiej polityki sąsiedztwa i coraz bardziej zaczęła dążyć do ograniczenia wzrostu wpływów UE w regionach poradzieckich.⁴⁹ Do początku 2010 r. temat przestrzeni poradzieckiej nie dominował w stosunkach między Rosją a UE. Jednakże potem sytuacja uległa zasadniczej zmianie.

Dążenie Rosji do pogłębienia i rozszerzenia procesów integracji euroazjatyckiej od początku lat 2010. nie doprowadziło do umocnienia własnej pozycji międzynarodowej. Stosunek nawet państw członkowskich EUG do niej w najlepszym wypadku stały się znacznie ostrożniejszy. Wszystkie kraje partnerskie Rosji w EUG sprzeciwiają się wszelkim próbom integracji politycznej i przeniesieniu części ich suwerenności na struktury euroazjatyckie. Kryzys rosyjsko-ukraiński stał się przyczyną bardzo poważnego pogorszenia stosunków między UE a Rosją. Strategią reakcji Moskwy na tę sytuację były próby zintensyfikowania rosyjskiej obecności poza przestrzenią poradziecką, szczególnie w regionach, w których występuje „próżnia siły”. Jeśli dziś mówimy o rosnącej roli Rosji na świecie (głównie w sferze militarno-politycznej), wynika to głównie z roli Moskwy w kryzysie syryjskim, który jednak wiąże się ze znacznym ryzykiem konfliktu między wiodącymi mocarstwami.

Stosunki między Unią Europejską a Rosją w przestrzeni poradzieckiej cechuje systemowy i głęboki kryzys (przeciwnie cele, silna konkurencja z ryzykiem eskalacji i konfrontacji, brak wzajemnego zaufania). Czasami ich współdziałania można utożsamiać z logiką gry o sumie zerowej. Alienacja w stosunkach między Rosją a UE to tylko część zakrojonego na szeroką skalę kryzysu w relacjach między Rosją a Zachodem, najgłębszego od zakończenia zimnej wojny.

Istnieją jednak pewne niuanse w stosunkach między Rosją a UE w przestrzeni radzieckiej. Najprawdopodobniej Rosja postrzega samą Unię Europejską jako siłę gospodarczą, ale nie scentralizowanego gracza politycznego lub strategicznego. Zachód i Rosja zdają sobie również sprawę, że koszty

⁴⁷ Арбатова Н. Станут ли страны СНГ «яблоком раздора» в отношениях России и ЕС? // *Мировая экономика и международные отношения*. — 2006. — No 6. — С. 15–20

⁴⁸ Emerson, M., Tocci, N., Vahl, M., Whyte N. *The Elephant and the Bear*. Brussels. Centre for European Policy Studies. P.33.

⁴⁹ Изотов А.В. Проблема устойчивости отношений России и Европейского Союза. // *Россия и Европейский Союз: в поисках парадигмы устойчивых отношений*. Материалы международной конференции, проводившейся на факультете международных отношений СПбГУ 27-28 июня 2008г. — СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 2009. С. 58.

bezpośredniego starcia w Europie, w tym zachodniej części przestrzeni poradzieckiej, są nie do przyjęcia dla obu z nich.⁵⁰ Niemniej jednak, ponieważ stosunki między UE a Rosją w przestrzeni poradzieckiej oraz w wielu innych regionach są dość niestabilne, jak słusznie zauważa K. Chudolej, ważne jest, aby obie strony „próbowały przewidzieć prawdopodobieństwo pojawienia się nowych punktów wybuchowych”.⁵¹ Ambasador UE w Rosji M. Ederer uważa, że Rosja i Zachód muszą zapobiegać wzrostowi prawdopodobieństwa incydentów wojskowych lub konfliktów w regionie Morza Czarnego i Bałtyku poprzez organizowanie skutecznych regularnych konsultacji. Zauważa, że w szczególności Rosja i Stany Zjednoczone były w stanie zbudować podobny system konsultacji i ostrzeżeń dotyczących ich działań na znacznie bardziej niestabilnym Bliskim Wschodzie.⁵² Wynika to jednak właśnie z ekstremalnego niebezpieczeństwa sytuacji w tym regionie, możliwy konflikt jest niewątpliwie uznawany za największe ze wszystkich możliwych zagrożeń, z których nie można uzyskać żadnych korzyści, a konsekwencje w postaci niekontrolowanej eskalacji są katastrofalne i nie do przyjęcia. W szczególności D. Trienin zauważa, że nawet przy braku szerokiego dialogu politycznego i dyplomatycznego istnieje „sieć bezpieczeństwa” chroniąca strony przed bezpośrednią kolizją.⁵³

Warto zauważyć, że w przestrzeni poradzieckiej Rosja i kraje zachodnie mogą zachowywać się jeżeli nie jak sojusznicy, to jak „chwilowi sprzymierzeńcy”, gdy ich interesy się pokrywają. Tak więc Bruksela i Moskwa w czerwcu 2019 r. poparły dymisję rządu mołdawskiego kontrolowanego przez W. Płachotniuka i utworzenie nowego rządu tego kraju.⁵⁴

⁵⁰ Тренин Д. Россия и Европа. Что возможно и невозможно в их отношениях / Московский Центр Карнеги. 11.10.2019. / <https://carnegie.ru/commentary/80044>

⁵¹ Худoley К. Старый Свет в поисках места в новом мире // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия: Международные отношения, 2018, Т.11, Вып 3., С. 321.

⁵² Ederer M. “Securing peace and security in Europe remains a shared ambition.” Interview with Markus Ederer, Ambassador of the European Union to the Russian Federation by Sabine Fischer. EUREN / <http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/news/interview-ederer>

⁵³ Тренин, Д. Выборы в США и российско-американские отношения // Россия в глобальной политике, 2020, №1; Тренин, Д. От гибридной войны к взаимному отстранению: как изменятся отношения России и США за 20 лет. / Московский центр Карнеги. 8.11.2019.

⁵⁴ Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on the political situation in the Republic of Moldova. Bruxelles, 09/06/2019 - 16:06, UNIQUE ID: 190609_1 / https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/63826/Statement?fbclid=IwARIRW_OjtumUSczFhRyM6p_waeqZ-xH-bmgDY33tkoZW2OnfEuCHRszUq6-o; Соловьев, В. С официальным мужественным визитом: Как Дмитрий Козак взбодрил молдавскую политику // Коммерсант, 05.06.2019; Соловьев, В. От захвата до побега: Как Россия и Запад вместе освободили Молдавию от олигарха-самодержца. / Московский Центр Карнеги. 17.06.2019 / <https://carnegie.ru/>

Tak samo UE i Rosja do pewnego stopnia mogą łatwo postrzegać swoje działania w przestrzeni poradzieckiej, jeśli działania te nie przekroczą „czerwonej linii” w poglądach drugiej strony. Zatem zawarcie przez Brukselę nowych bazowych umów z Kazachstanem (2015)⁵⁵ i Armenią (2017)⁵⁶, które są częścią EUG, zostało stosunkowo spokojnie przyjęte przez Moskwę. Jednak, jak wskazują S. Fisher i T. Bordachev, taki bezkonfliktowy rozwój interakcji może zależeć nie tylko i nie tyle od samej UE i Rosji oraz ich intencji: w takich sytuacjach zdolność krajów poradzieckich do opracowania właściwej strategii i taktyki prowadzenia polityki w warunkach konkurencji dwóch silniejszych graczy politycznych, jest również niezwykle ważna, aby nie rozgrzewać konfrontacji pomiędzy nimi.⁵⁷ Wynika z tego, że niezwykle ważną rolę w relacjach Rosji z UE w przestrzeni poradzieckiej odgrywają same państwa regionalne i ich elity polityczne, które mogą albo tonować konkurencyjne zachowanie Brukseli i Moskwy, albo stymulować je w oparciu o ich interesy i logikę wewnętrznej walki politycznej.⁵⁸ Czynnikiem ten jest niezwykle ważny przy analizie rozwoju sytuacji w przestrzeni poradzieckiej.

Niektóre zmiany zachodzą również na poziomie bardziej globalnym. Począwszy od 2017 r. poważnie się pogorszyły stosunki między USA a Chinami, które na Zachodzie zostały postrzegane jako główny i najpotężniejszy konkurent, którego wpływy będą rosnąć. Pociągnęło to za sobą pewne konsekwencje dla postrzegania Rosji. Po pierwsze, po obu stronach Oceanu Atlantyckiego starają się zapobiec prawdziwemu sojuszowi wojskowo-politycznemu między Chinami a Rosją, przy tym Moskwa w tej sytuacji jest głównie uważana za młodszego partnera Pekinu. Na tym tle niektóre kręgi polityczne w UE obawiają się, że zwiększenie sankcji zbliży Moskwę do

commentary/79322

⁵⁵ Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Kazakhstan, of the other part. 21.12.2015. // OJ L 29. 4.2.2016. P.3-150. / [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A0204\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A0204(01)&from=EN)

⁵⁶ Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part. 24.11.2017. // OJ L 23. 26.1.2018. P.4-466. / [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0126\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0126(01)&from=EN)

⁵⁷ Fischer S., Bordachev T. Selective engagement between the EU and Russia. EUREN Interim Report. October 2018. P.8. / http://188.127.251.150/wp-content/euinrussiapdf/Interim_Report_eng.pdf

⁵⁸ Hagemann, C. 2013. “External Governance on the Terms of the Partner? the EU, Russia and the Republic of Moldova in the European Neighbourhood Policy.” *Journal of European Integration* 35 (7): 767–783. doi:10.1080/07036337.2012.732073.; Langbein, J. 2016. “(Dis-)Integrating Ukraine? Domestic Oligarchs, Russia, the EU, and the Politics of Economic Integration.” *Eurasian Geography and Economics* 57 (1): 19–42. doi:10.1080/15387216.2016.1162725.

Pekinu i wzrośnie wpływ Chin na Rosję. Wraz z obawami o możliwy spadek amerykańskiego globalnego zaangażowania, rodzi to pewien nastrój na rzecz wzmocnienia autonomii politycznej Unii Europejskiej w ramach kolektywnego Zachodu, co może doprowadzić do rewizji stosunków z krajami trzecimi, w tym z Rosją. Najprawdopodobniej refleksje francuskiego prezydenta Emmanuela Macrona na temat bezpieczeństwa europejskiego i roli Europy w świecie są motywowane taką argumentacją.⁵⁹ Jednak reakcje na nie w Europie są zróżnicowane.⁶⁰ Zmiany te mogą potencjalnie wpłynąć na stosunki między Unią Europejską a Rosją, jednak nadal istnieje wiele niejasności. Ponadto najprawdopodobniej obecnie istnieje instytucjonalne przegrupowanie zaangażowania USA w sprawy europejskie, a nie wycofanie się z Europy.

Zmiany w charakteryzujących się ciągłością instytucjach wspólnotowych Unii Europejskiej w 2019 r. (nowy skład Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego) oczywiście nie zmieniają podstaw polityki UE wobec Rosji.

Ogólnie rzecz biorąc, po gwałtownym spadku w 2014 r. stosunki między UE a Rosją w regionie poradzieckim uległy pewnej stabilizacji, która w większym stopniu opiera się na wzajemnym wyobcowaniu niż współpracy, jednak obie strony rozumieją również wysoką cenę nowego ostrego konfliktu. Oczywiście jest, że dyplomacja i negocjacje, nawet bez poważnych perspektyw kompleksowego rozwiązania kryzysu, mogą spowolnić ewentualną eskalację lub nawet zamrozić konflikt, a także złagodzić przynajmniej niektóre problemy humanitarne. Dowodem tego jest oczywiście pewna reanimacja „formatu normańskiego”.⁶¹ Ogólnie jednak stosunki między UE a Rosją w przestrzeni poradzieckiej nadal oparte są na wyobcowaniu, braku zaufania, łagodnym odstraszeniu i selektywnym współdziałaniu. Poważne przełomy w stosunkach będą wymagać znacznych dostosowań stron w ich podstawowym podejściu do tego regionu, co jest niezwykle trudne zarówno dla Moskwy, jak i Brukseli. Obecnie jest to mało prawdopodobne.

⁵⁹ Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead // Economist, 7.11.2019; Fouquet, H. Macron Says NATO Should Shift Its Focus Away From Russia. / Bloomberg. 28.11.2019. / <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-28/macron-says-nato-should-shift-its-focus-away-from-russia>

⁶⁰ Nixey, J., Boulegue, M. On Russia, Macron is mistaken. Chatham House. 5.09.2019. / <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/russia-macron-mistaken>

⁶¹ Gotev, G. Normandy summit upholds 'Steinmeier formula' for Eastern Ukraine. / Euractiv. 10.12.2019. / <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/normandy-summit-upholds-the-steinmeier-formula-for-eastern-ukraine/>

Podstawa prawna współpracy humanitarnej między Rosją a Polską

Skomplikowane stosunki, czasem nazywane nieprzyjaznymi, kształtowały się między Rosją a Polską od dłuższego czasu. Zmieniona w połowie XX wieku sytuacja polityczna, wspólna walka z nazistowskimi Niemcami i ich sojusznikami w ramach Narodów Zjednoczonych, wspólny cel zwycięstwa nad faszyzmem umożliwiły przywódcom państw dostrzeżenie możliwości i perspektyw współpracy. Nowe relacje nieuchronnie wymagały regulacji prawnych oraz ich utrwalenia w aktach normatywnych. Normatywną podstawę prawną można zdefiniować jako zasób możliwości wykorzystywany przez państwa do osiągnięcia skutecznej współpracy.¹ Pierwsza przyjazna umowa – Układ o przyjaźni, pomocy wzajemnej i współpracy powojennej między Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i Rzeczpospolitą Polską – została podpisana 21 kwietnia 1945 r.

Układ miał ogromne znaczenie historyczne² i był postrzegany jako formalna konsolidacja radykalnego zwrotu „w stosunkach między Związkiem Radzieckim a Polską w kierunku zjednoczenia i przyjaźni”. Mimo tego że umowa ta zawierała głównie postanowienia dotyczące wojskowych aspektów sojuszniczych, zawierała ona również postanowienie ramowe dotyczące zacieśniania przyjaznej współpracy „w interesie bezpieczeństwa i dobrobytu narodów radzieckiego i polskiego”.

Kierunki działania zawarte w Układzie z 21 kwietnia 1945 r. zostały następnie rozwinięte w Układzie handlowym między Związkiem So-

¹ Лазутина И.В. Приоритеты и инструменты международного сотрудничества России в области науки и образования // Вестник международных организаций. 2014. Т. 9 № 1. С. 150-166.

² Речь Председателя СНК СССР И.В.Сталина при подписании договора о дружбе, взаимопомощи и послевоенном сотрудничестве между Советским Союзом и Польской Республикой. Москва, 21 апреля 1945 г. // Правда. 1945. 22 VIII. Январь 1944 – декабрь 1945 г. М.: Наука, 1974. С. 416-417.

cialistycznych Republik Radzieckich i Rzeczpospolitą Polską z 7 lipca 1945 r.³ Umowa handlowa, mająca głównie na celu rozwój stosunków gospodarczych, zapewniała jednak szereg ważnych postanowień dotyczących sytuacji obywateli umawiających się krajów, w tym ustanawiała zasadę największego uprzywilejowania. Oczywiście jednym z najważniejszych osiągnięć było ujednoczenie w umowie standardów wykonania orzeczeń arbitrażowych w sprawach handlowych wydanych przez odpowiednie trybunały arbitrażowe. Ponadto umowa zawierała postanowienia dotyczące zamiaru rozpoczęcia negocjacji w sprawie zawarcia umów o przewozie i turystyce.

Duża ilość stosunków humanitarnych została uregulowana w Umowie między Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich a Polską Rzeczpospolitą Ludową o pomocy prawnej i stosunków prawnych w sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych z 28 grudnia 1957 r.⁴ Umowa ustanawiała wspólny system krajowy dla obywateli państw będących stronami umowy, zapewniając ochronę osób i mienia, a także ich obywateli, możliwość swobodnego odwoływania się do sądów, organów ścigania i innych organów państwowych, gwarantowała prawa proceduralne obywateli i osób prawnych. Umowa przewidywała uregulowanie konfliktów w stosunkach rodzinnych (małżeństwo, spadek, adopcja itp.), także w stosunkach pracy. Rozwiązywała kwestie współdziałania organów państwowych, gdy konieczne było uzyskanie dowodów, doręczenie dokumentów, przesłuchanie świadków i ekspertów. Umowa przewidywała wykonywanie orzeczeń sądowych na terytoriach uczestniczących państw.

30 czerwca 1956 r. podpisano Umowę między rządami Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej o współpracy kulturalnej, a 8 maja 1965 r. podpisano Układ między Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich a Polską Rzeczpospolitą Ludową o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy, którego postanowienia rozwijały się w kolejnych umowach.

Na początku lat 70. XX wieku stosunki w dziedzinie kultury, nauki i turystyki uzyskały rejestrację prawną w formie umów: Umowa między Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich a Polską Rzeczpospolitą Lu-

³ Торговый договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Польской Республикой от 07 июля 1945 г. // Сборник торговых договоров и соглашений по торгово-экономическому сотрудничеству СССР с иностранными государствам. М., 1977. 2 том.

⁴ Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Польской Народной Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 28 декабря 1957 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 50.

dową o współpracy kulturalnej i naukowej z dnia 14 grudnia 1970 r., która zastąpiła Umowę z 1956 r.⁵, Porozumienie między Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich a Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej o współpracy w dziedzinie turystyki z dnia 15 listopada 1971 r.⁶, Porozumienie między rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich a rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w sprawie wzajemnej ochrony praw autorskich z dnia 4 października 1974 r.⁷

Przedmiotem Umowy o współpracy kulturalnej i naukowej było sprzyjanie „dalszemu rozwojowi i pogłębianiu współpracy w dziedzinie nauki, szkolnictwa wyższego, oświaty, kultury, literatury i wydawnictw, plastyki, prasy, muzyki, teatru, filmu, radia i telewizji, prasy kulturalno-oświatowej, ochrony zdrowia, opieki społecznej i rehabilitacji inwalidów, sportu i turystyki”. Ważnym aspektem współpracy było wzajemne popieranie „popularyzacji na swoim terytorium osiągnąć kulturowych drugiej Strony”.

10 listopada 1976 r. Sekretarz Generalny Komitetu Centralnego KPZR Leonid Breżniew i Pierwszy Sekretarz Komitetu Centralnego PZPR E. Gierek podpisali Wspólne Oświadczenie o dalszym rozwoju wszechstronnej współpracy między Związkiem Radzieckim a Polską Rzeczpospolitą Ludową, o umocnieniu przyjaźni narodów radzieckiego i polskiego. Odnotowano pomyślny rozwój stosunków polsko-radzieckich we wszystkich dziedzinach życia publicznego na trwałej podstawie, utworzonej na mocy Układu o przyjaźni, wzajemnej pomocy i współpracy powojennej (1945 r.) Dokonano analizy Umowy o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy (1965 r.) i zauważono, że w latach powojennych polsko-radziecka współpraca nabrała „charakteru niezniszczalnego sojuszu”.⁸

Po rozpadzie Związku Radzieckiego i bloku socjalistycznego pojawiła się potrzeba budowania nowych więzi prawnych. Podstawowym traktatem, który określił podstawy współpracy między Rosją a Polską, był Traktat między

⁵ Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Польской Народной Республикой о культурном и научном сотрудничестве, 14 декабря 1970 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1971. N 38.

⁶ Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Польской Народной Республики о сотрудничестве в области туризма от 15 ноября 1971 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР. М., 1975. вып. XXVII.

⁷ Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Польской Народной Республики о взаимной охране авторских прав, 4 октября 1974 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР. 1977. Вып. XXXI.

⁸ Совместное заявление. За дальнейшее развитие всестороннего сотрудничества между Советским Союзом и Польской Народной Республикой, за укрепление дружбы советского и польского народов // Правда. 1976. 16 ноября.

Federacją Rosyjską a Rzeczpospolitą Polską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z 22 maja 1992 r.⁹

Traktat określił główne kierunki współpracy: rozbrojenie, pokojowe rozstrzygnięcie sporów, wzajemnie korzystna współpraca gospodarcza, współpraca w dziedzinie transportu, rozwój współpracy między regionami i podmiotami administracyjno-terytorialnymi, wspólne rozwiązywanie problemów środowiskowych. Jednak jednym z najważniejszych obszarów współpracy określonych w umowie była współpraca humanitarna.

Akty prawne Federacji Rosyjskiej nie zawierają definicji „międzynarodowej współpracy humanitarnej”, ale w dokumencie koncepcyjnym „Główne kierunki polityki Federacji Rosyjskiej w dziedzinie międzynarodowej współpracy kulturalnej i humanitarnej” (zatwierdzony przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej 18 grudnia 2010 r.)¹⁰ podjęto próbę ujawnienia treści międzynarodowej współpracy kulturalnej i humanitarnej. Zgodnie z treścią dokumentu „międzynarodowa współpraca humanitarna obejmuje relacje w dziedzinie kultury i sztuki, nauki i edukacji, mediów, wymiany młodzieży, wydawnictw, muzeów, bibliotek i archiwów, sportu i turystyki”.

Współpraca humanitarna oprócz współpracy kulturalnej obejmuje również działania podmiotów w zakresie ochrony praw człowieka, stosunków rodzinnych i pracowniczych, kwestii poszanowania miejsc pamięci itp.

Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej (zatwierdzona dekretem Prezydenta Federacji Rosyjskiej nr 640 z 30 listopada 2016 r.)¹¹ wyznacza jako jeden z celów „rozwijanie, w tym wykorzystując zasoby dyplomacji publicznej, międzynarodowej współpracy kulturalnej i humanitarnej jako środka nawiązania dialogu międzycywilizacyjnego, osiągnięcia porozumienia i wzajemnego zrozumienia między narodami”.

Traktat między Federacją Rosyjską a Rzeczpospolitą Polską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z 22 maja 1992 r. nakłada na strony obowiązek sprzyjania rozwojowi kontaktów w takich dziedzinach jak sport, turystyka, kwestie młodzieży, nauka, kultura (podkreślono konieczność ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego narodów), edukacja (w tym nauczanie języka rosyjskiego w Polsce i języka polskiego w Federacji Rosyjskiej), pole

⁹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве от 22 мая 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 7.

¹⁰ «Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества» (утверждена Президентом Российской Федерации 18.12.2010) // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=130289>.

¹¹ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640) // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41451>

informacyjne, ochrona zdrowia, praca, ubezpieczenie społeczne, ochrona praw człowieka i praw mniejszości narodowych, „wymiar ludzki” jako całość.

Na początku lat 90., podczas „ocieplenia” stosunków między państwami i dialogu, który rozpoczął się między władzami Rosji i Polski, uległy zmianie inne ważne porozumienia w kwestiach humanitarnych. Pomimo okresowych komplikacji relacji i trudności w prowadzeniu dialogu, wyznaczono wektor kierunku współpracy, a zadaniem było skuteczne wdrożenie umów, rozwój współpracy instytucjonalnej i rozwój kontaktów na wszystkich poziomach.

W niektórych obszarach współpracy humanitarnej na podstawie umów międzyrządowych przyjęto porozumienia międzyresortowe i opracowano programy współpracy.

Tak więc, 23 sierpnia 1993 r. podpisano Umowę między rządem Federacji Rosyjskiej a rządem Rzeczypospolitej Polskiej o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty¹², której postanowienia zostały rozwinięte w aktach ministerstw kultury Federacji Rosyjskiej i Rzeczypospolitej Polskiej. Umowa utworzona w celu ułatwienia rozwoju dwustronnej współpracy kulturalnej przewidywała, że strony powinny „zachęcać do kontaktów państwowych, publicznych i prywatnych”.

W pierwszej dekadzie XXI wieku stworzono mechanizmy instytucjonalne w celu pojednania narodów - Grupa do Spraw Trudnych wynikających z historii stosunków rosyjsko-polskich, centra dialogu i porozumienia, a także różne fora.

Postanowienia Umowy między Rządem Federacji Rosyjskiej a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej o współpracy w dziedzinie turystyki, Warszawa z 16 stycznia 2002 r. zostały skierowane na ustanowienie bezpośrednich kontaktów między narodami rosyjskim i polskim, na lepsze poznanie krajów.¹³

Zawarcie porozumień międzywydziałowych w kwestiach humanitarnych stało się praktyką w stosunkach rosyjsko-polskich wysokiego szczebla w celu konkretyzacji i uzupełnienia „wektorowych”, „ramowych” umów międzypaństwowych i porozumień międzyrządowych. Porozumienie między Ministerstwem Edukacji i Nauki Federacji Rosyjskiej a Ministerstwem Edukacji Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej o współpracy w dziedzinie edukacji zostało podpisane 28 października 2005 r. Porozumienie zostało przy-

¹² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве в области культуры, науки и образования , 23 августа 1993 г. / Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 35.

¹³ Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве в области туризма, Варшава, 16 января 2002 г. // Бюллетень международных договоров. 2015. № 1.

jęte w celu dalszego rozszerzenia interakcji między stronami w dziedzinie edukacji, zwracając szczególną uwagę na wzajemną koordynację szkolnych podręczników do historii, geografii i literatury.¹⁴

Oczywiście ważnymi umowami ustanawiającymi podstawy prawne regulujące stosunki regionalne są umowy o współpracy między regionami. Takimi umowami są Umowa między Rządem Federacji Rosyjskiej a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej o współpracy między regionem Petersburga a regionami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵ oraz Umowa między Rządem Federacji Rosyjskiej a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej o współpracy między Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej a województwami północno-wschodnimi Rzeczypospolitej Polskiej (1992 r.)¹⁶, a także Umowa między Rządem Federacji Rosyjskiej a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej o zasadach małego ruchu granicznego z dnia 14 grudnia 2011 r.¹⁷

Umowy te są traktatami międzynarodowymi, zgodnie z którymi państwa zobowiązały się do utrzymania współpracy między regionami i stworzenia sprzyjających warunków dla takiej współpracy w różnych dziedzinach, w tym humanitarnych (w dziedzinie edukacji, ochrony zdrowia, kultury, turystyki, sportu itp.). Pomimo faktu, że głównym przedmiotem tych umów jest rozwój gospodarczy regionów, ich wdrożenie ma bezpośredni wpływ na sferę humanitarną.

Porozumienia przewidują, że współpraca powinna być prowadzona zarówno na poziomie państwa przez organy administracji państwowej, jak i poprzez nawiązywanie bezpośrednich kontaktów ze strukturami niepaństwowymi, w tym z organami samorządowymi, organizacjami publicznymi i podmiotami gospodarczymi.

Ważne jest to, że współpraca w dziedzinie humanitarnej jest przewidziana w ramach zdecentralizowanej współpracy i bezpośredniej wymiany. Zdecentralizowana współpraca może być również określana w umowach jako „bezpośrednia współpraca”¹⁸<podmiotów>.

¹⁴ <https://www.vedu.ru/news1916/>

¹⁵ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве региона Санкт-Петербурга и регионов Республики Польша, 2 октября 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 3.

¹⁶ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации и северо-восточных воеводств Республики Польша, 22 мая 1992 г. // Бюллетень международных договоров, № 6, июнь, 1994 год

¹⁷ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о порядке местного приграничного передвижения от 14 декабря 2011 г. // Бюллетень международных договоров. 2013. № 5.

¹⁸ Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Польской Народной Республики о сотрудничестве в области туризма, 15 ноября 1971 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и

Taka współpraca zainteresowanych stron wymaga również legalizacji. Zawarcie umów międzynarodowych w Rosji jest wyłączną kompetencją rządu Federacji Rosyjskiej, a podmioty wchodzące w jej skład mogą prowadzić współpracę międzynarodową i zawierać porozumienia w zakresie swoich kompetencji. Status prawny takich umów nie jest określony: z jednej strony nie są one traktatami międzynarodowymi, a z drugiej strony ich międzynarodowy (transnarodowy) charakter jest niezaprzeczalny. Umowy te nie powinny być sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego, traktatami międzynarodowymi w określonych obszarach. Mają określoną specyfikę w mechanizmach wdrażania, w tym w metodach rozwiązywania sprzeczności przy wykonywaniu lub interpretacji umów.

Podmiotami bezpośredniej współpracy mogą być różne aktorzy publiczne, takie jak : organizacje publiczne, stowarzyszenia, instytucje edukacyjne, muzea, teatry, ośrodki badawcze itp.

Zdecentralizowana współpraca podmiotów w dziedzinie edukacji została rozwinięta w umowach zawartych przez rosyjskie i polskie uczelnie. Przykładem jest Umowa o współpracy między Uniwersytetem Warszawskim a Państwowym Uniwersytetem w Sankt Petersburgu z 2001 r.¹⁹, która przewiduje wymianę naukowców, studentów, materiałów naukowych, książek.

Pomimo skomplikowanych stosunków politycznych między Rosją a Polską, mimo trudności w znalezieniu pozytywnego dialogu w sprawie wydarzeń historycznych, 22 lutego 1994 r. w Krakowie została zawarta umowa, która ma szczególne znaczenie zarówno dla państw, jak i narodów Rosji i Polski - Umowa między rządem Federacji Rosyjskiej a rządem Rzeczypospolitej Polskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji.²⁰

Współpraca w zakresie memorialno-humanitarnym obejmuje nie tylko obowiązki państw w zakresie opieki i utrzymania miejsc pochówku, ale także przewiduje tworzenie muzeów i miejsc spotkań. Tekst porozumienia określa cele współpracy memorialno-humanitarnej, w tym zapoznanie się „zainteresowanych stron, głównie młodzieży, z przeszłością” i przeprowadzenie „wydarzeń na rzecz pojednania narodów”.

Niestety warto zauważyć, że strony rosyjska i polska nie zawsze zgadzają się co do interpretacji przedmiotu tej umowy. Tak więc przedmiotem sporów i ostrych wypowiedzi była kwestia realizacji tej umowy przez Polskę

конвенций, заключ. СССР вып .XXVII, М., 1974; Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Польской Народной Республикой о культурном и научном сотрудничестве, 28 августа. 1971 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1971. № 38.

¹⁹ <https://ifea.spbu.ru/new/reestr/2001-007.pdf>

²⁰ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о захоронениях и местах памяти жертв войн и репрессий, 22 февраля 1994 г. // Бюллетень международных договоров, 2016. № 4.

po zlikwidowaniu w przestrzeni publicznej pomnika I. Czerniachowskiego w 2015 r., który zdaniem strony polskiej został rozebrany jako symbol agresji sowieckiej.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej wyraziło swój sprzeciw i oświadczyło, że Polska narusza nie tylko Umowę między Rządem Federacji Rosyjskiej a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji z 1994 r., ale także Traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z 1992 r., w którym zapewnia ochronę cmentarzy wojskowych i cywilnych, miejsc pochówku, pomników i innych miejsc pamięci, które są przedmiotem szacunku i pamięci obywateli jednej ze Stron.²¹

Szczególną uwagę należy zwrócić na umowę między Federacją Rosyjską a Rzeczpospolitą Polską o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych i karnych z 1996 r.²² Pomimo tego, że nazwa umowy, w przeciwieństwie do podobnej umowy między ZSRR a Polską, nie zawiera słowa „rodzina”, kwestie prawa rodzinnego znajdują odzwierciedlenie w rozdziale 2. Umowa ta jest skierowana na ochronę i realizację praw człowieka i zawiera główne postanowienia dotyczące określenia ochrony prawnej i zakresu pomocy prawnej, statusu prawnego jednostki, norm kolizyjnych regulujących małżeństwo i stosunki rodzinne, relacje osobiste i niemajątkowe małżonków, kwestie alimentacyjne, adopcji i dziedziczenia, stosunki pracy, aspekty związane z postępowaniem karnym i ekstradycją, prawa osób skazanych.

Ważne dla ochrony osób są postanowienia umowy w sprawie uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych wydanych na terytorium drugiej strony. Strony zgodziły się wykonywać orzeczenia sądowe w sprawach cywilnych, wyroki sądowe w sprawach karnych dotyczące odszkodowań za szkody spowodowane przestępstwem, zatwierdzone polubowne porozumienia w sprawach cywilnych o charakterze majątkowym, a także akty notarialne i ostateczne decyzje arbitrażowe, które weszły w życie.

Ogólnie rzecz biorąc warto się zgodzić, że współpraca między Rosją a Polską „stopniowo instytucjonalizuje się i obejmuje wiele obszarów działalności publicznej, a dialog rosyjsko-polski ma coraz bardziej wielopoziomowy charakter”.²³

²¹ Заявление МИД России в связи с ситуацией вокруг памятника И.Д.Черняховскому в г. Пененжно (Польша) // https://www.mid.ru/ru/press_service/spokesman/official_statement/-/asset_publisher/t2GCdmD8RNIr/content/id/1557466

²² Договор между Российской Федерацией и Республикой Польша о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам, 1996 г. // Бюллетень международных договоров. 2002. № 5.

²³ Грецкий И.В. Российско-польские отношения на современном этапе // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Философия, культурология, политология, право, международные отношения. 2013. № 3. С. 121-128.

Posiadane zasoby prawne powinny służyć jako legitymizacja wzmacniających się stosunków między Rosją a Polską. Warto zauważyć, że prawie wszystkie umowy dotyczące obszarów humanitarnych są albo zawierane na czas nieokreślony, lub mają charakter terminowy, ale z automatycznym przedłużeniem, chyba że strony postanowią inaczej. Pomimo okresów „ochładzania” stosunków między Rosją a Polską, ostrych oświadczeń dotyczących interpretacji szeregu umów, mimo zamrożenia niektórych wspólnych projektów, podstawowe traktaty w dziedzinie współpracy humanitarnej nie są zawieszane, a podstawa prawna służąca szerszej i skuteczniejszej współpracy stale rośnie.

Świat, Europa, Polska – następstwa koronawirusa

W dziejach ludzkich społeczeństw trwa wyścig między makropasożytnictwem ludzkości wobec przyrody a jej reakcją - mikropasożytnictwem patogenów. Człowiek nie uczynił sobie Ziemi poddanej. Uzależnił się tylko w inny sposób od przyrody - jej klimatu, zasobów ziemi ornej, surowców,...i patogenów. Zemsta natury przybiera postać pandemii, chorób cywilizacyjnych, zaburzeń klimatu, pustynnienia, wzrostu cen energii, obecnie – głębokiej recesji. Wszędzie czają się czarne łabędzie, tylko godzina ich przylotu jest nieznana. Nie łudźmy się. Ograniczenie handlu dziką przyrodą jest tylko doraźnym środkiem. Na dalszą metę ludzkość musi naprawić swoje relacje z przyrodą.

Antropopresja. Do niedawna wydawało się, że człowiek zrzucił już na zawsze jarzmo przyrody. Jednak wzrastająca co kilkanaście lat o miliard populacja ludzka znalazła się w nowej pułapce - pułapce Meadowsa (od nazwiska współautora raportu “Granice wzrostu”, opublikowanego w 1972 r.). W odróżnieniu od pułapki maltuzjańskiej, w której tkwiły społeczeństwa rolnicze, ma ona trzy nowe cechy. Po pierwsze, współczesna gospodarka eksploatuje globalny ekosystem, podczas gdy preindustrialna wykorzystywała lokalne ekosystemy, a w nich głównie ziemię i drewno. Obecna odciska ślad na wszystkich składnikach biosfery - atmosferze, hydrosferze, biosferze. Po drugie, industrialna gospodarka w formie wolnorynkowego kapitalizmu ma inny charakter. Dla sprawnego funkcjonowania wymaga ciągłej akumulacji. Nowe dziedziny akumulacji, powiększanie popytu konsumpcyjnego sprawiają, że coraz większy jest ślad ekologiczny. I po trzecie - wyjście z tej pułapki wymaga współdziałania całej ponadnarodowej wspólnoty, by określić brzegowe warunki funkcjonowania gospodarki: czas pracy, miks energetyczny, podatki. By wyjść z nowej pułapki, konieczne będą środki dla sfinansowania rozwiązań globalnych problemów - energetycznego, surowcowego, żywnościowego, ochrony lasów wilgotnych czy zasobów słodkiej wody. Postępy

bioinżynierii, odejście od energii wykorzystującej węglowodory, np. wykorzystującej syntezę jądrową, stwarzają szanse pokonania bariery energetycznej. Mechanizm rynkowy tych problemów nie rozwiąże, np. prototypowe urządzenie do syntezy jądrowej ITAR - będzie kosztować ok. 25 mld dolarów. Zauważył tę tendencję już u zarania społeczeństwa rynkowego angielski socjolog węgierskiego pochodzenia Karl Polanyi.¹ Dostrzegł on „podwójny ruch” splecionych ze sobą tendencji: z jednej strony stałej ekspansji społecznie wykorzenionych rynków oraz z drugiej – wysiłków regulacyjnych, by ograniczać destrukcyjne skutki wolnorynkowego mechanizmu. Zadanie to spełniało dotychczas państwo, wprowadzając zmiany ładu regulacyjnego. Chodzi nie tylko o minimalizację cyklicznej niestabilności, łagodzenie recesji jak tej, która powstaje w wyniku pandemii.

Czarny ląbędź to udomowiony gatunek w cywilizacji, kórą tworzy *homo sapiens* na różnych kontynentach. Dla wymiany biologicznej między kontynentami przełomem było sprzężenie Pangei nowymi szlakami żeglugowymi w XVI w. Wówczas dokonała się wędrówka genów, roślin uprawnych i chwastów, a także zwierząt dzikich i hodowlanych. Zwierzęta i ludzie, wymieniając między sobą bakterie i wirusy, łącząc ich odmiany wyhodowali wiele groźnych chorób. Np. dżuma dymienicza, której czynnikiem zakaźnym była bakteria *Yersinia pestis*, krążyła między pchłą, szczurem (pośrednikiem), człowiekiem i odpornym gryzoniem, który podtrzymywał egzystencję patogena.

Swoim odwiecznym wrogiem, patogenom, człowiek zawsze pomagał, przenosząc zarazki z miasta do miasta, z portu do portu, z regionu do regionu, z kontynentu na kontynent. Teraz z lotniska na lotnisko. Nie wiedział o tym, że był bombą biologiczną. Np. wraz z handlem Jedwabnymi Szlakami Indie eksportowały też epidemie dżumy dymienicznej, gruźlicy, cholery i trądu. Zawsze w dziejach wybuch epidemii najbardziej dziesiątkował populacje, które stykały się po raz pierwszy z chorobotwórczym czynnikiem. Przekonało się o tym 90% tubylczych ludów obu Ameryk. Nie przetrwali oni epidemii wirusa ospy prawdziwej (*variola vera*). Zginęli nie od muszkietów, lecz od broni biologicznej, a zamorskie kolonie Europejczyków stały się, jak pisze amerykański biogeograf Alfred Crosby, „zwykłymi rzeźniami”.² Jedyne rewanż kolonizowanych to zarazki kiły prawdziwej, która dopóki nie było antybiotyków krążyła po Europie pod zmieniającą się nazwą: choroby neapolitańskiej, hiszpańskiej, francuskiej czy w Rosji polskiej. Zidentyfikowano już około 400 chorób przenoszono-

¹ K. Polanyi, Wielka transformacja. Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

² A. Crosby, Imperializm ekologiczny, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1999, s. 230.

nych ze zwierząt na ludzi, piszą epidemiolodzy, zarazem historycy Ch. Duncan i S. Scott.³

Wirusy, które powodowały zarazy morowe (jak epidemię dżumy krwotocznej: w V p.n.e. w Atenach, dżumę Justyniana w IV w. czy czarną śmierć w XIVw.) musiały pokonać barierę międzygatunkową. Wehikułem bywały pchły (dżuma dymienicza), komary (malaria), wszy (tyfus), kaczki, kury, świnie (wirusy grypy), szympansy z zachodnio-środkowej Afryki (HIV). Od połowy XX w. wykryto ponad 30 odzwierzęcych nowo powstałych chorób wirusowych. Trudno obecnie ustalić ich dawców (grypa, ebola, wirusowe gorączki krwotoczne). Czynniki zakaźne nadal żyją w harmonii ze zwierzęcym żywicielem, na którego oddziałuje nieznacznie i czeka, by znaleźć lepszą niszę. Siedliskiem wirusów była Wielka Dolina Ryftowa przecinająca Kenię i Egipt. Tu hominidy, później wspólnota *homo sapiens*, żyły blisko różnych gatunków dzikich zwierząt. Np. dżuma krwotoczna pokonywała drogę z afrykańskiej ojczyzny wzdłuż Doliny Nilu na wybrzeże Morza Śródziemnego. Ekspansję mikrobom ułatwiła rewolucja w rolnictwie. Pojawił się osiadły tryb życia, następnie miasta i coraz większe skupiska ludności ...i śmieci. W miastach triumfowały choroby tłumów jak ospa czy odra. Ich zarazki mają ludzkich nosicieli, i nie są w stanie przetrwać w małych populacjach – albo swoich nosicieli zabijają albo na długo uodparniają. Np. w czasie trwającej w l. 1917/18 grypy hiszpanki 2/3 śmiertelnych przypadków miało miejsce w gęsto zaludnionych Indiach. Obecnie to Chiny stały się rezerwuarem nowo powstałych chorób wirusowych. W społeczeństwie chińskim tradycja i prestiż podtrzymują legalny i nielegalny rynek obrotu dziką przyrodą; oferuje on do celów kulinarnych mięso dzikich gatunków zwierząt. Rynek ten jest wart 73 mld dol. i zatrudnia milion osób.⁴

Obecnie powstały superdrobnoustroje, także sztucznie wytworzone dzięki postępom bioinżynierii. Groźne są zwłaszcza powstające w szpitalach organizmy lekoodporne na antybiotyki (bakteria MRSA odporna na metycylinę), mikroby niszczące drzewa, a także atakujące zwierzęta hodowlane i domowe (pryszczycza, ASF, choroba niebieskiego języka). Groźne jest także stosowanie antybiotyków w przemysłowej hodowli drobiu i trzody chlewnej. Globalizacja tylko zwiększyła łatwość pokonywania przez patogeny granic państw i kontynentów. Różnica obecnie polega na możliwości wykorzystania dwóch wcześniej niedostępnych możliwości przeciwdziałania epidemiom: nauki i państwa. Pierwsza skraca znacznie drogę do szczepionek. Dawne populacje musiały rozwinąć odporność dzięki spontanicznej mutacji jakiegoś genu (dla dżumy krwotocznej był to receptor CCR5-delta 32, który zastopował bramę wejścio-

³ Czarna śmierć. Epidemie w Europie od starożytności do czasów współczesnych, Bellona, Warszawa 2008.

⁴ M. Cedro, Zemsta pangolina, Dziennik Gazeta Prawna, nr 75/2020.

wą dla wirusa). Najwyższą cenę płacili dzieci, które stanowiły aż 70% ofiar epidemii. Np. jeszcze w XVII i XVIII wirus ospy zabił w Anglii około 20% zakażonych dzieci.⁵ Drugim okazało się oświeceniowe państwo i jego biopolityka. Troska o higienę publiczną, kanalizacja miast, zapewnienie dostępu do czystej wody – zamknęły główną autostradę dla drobnoustrojów. Także trwające obecnie zmagania z epidemią koronawirusa pod egidą państwa ukazują, że jest ono jedynym sprawnym i funkcjonalnym mechanizmem w sytuacji zagrożenia. Wzorem jest państwo chińskie. Jego rząd centralny, współdziałając z organami władzy lokalnej, i z wolontariatem wdrożyło bezpieczny system zaopatrzenia w artykuły pierwszej potrzeby, tym samym zapewniło izolację konieczną do zastopowania pochodzenia wirusa. Konieczne okazało się wykorzystanie internetu, Big Data, a także sztucznej inteligencji do rozpoznawania potencjalnie zarażonych osób. Pomogły wielkie chińskie korporacje handlu internetowego oraz stworzony system dostawy bez kontaktu z kurierem. Doszła do tego właściwa społeczeństwu postkonfucjańskiemu dyscyplina i szacunek dla autorytetu państwa. Dlatego już 90% dużych firm wznowiło produkcję i chińska lokomotywa wzrostu po krótkim zwolnieniu tempa pędzi dalej.

Jednak ani „gospodarka oparta na wiedzy”, ani cyfrowy kapitalizm nie zmieni faktu, że każdy funkcjonujący system ekonomiczny jest skazany na funkcjonujący system ekologiczny. Dlatego człowiek może rozwijać tylko taki system gospodarczy, który zachowa równowagę globalnego ekosystemu. Jak stwierdza angielski klimatolog Jonathan Cowie, „jesteśmy istotami biologicznymi, włączonymi i zależnymi od wielu ekologicznych układów, które z kolei są zależne od klimatu”.⁶ Człowiek wykorzystuje zasoby naturalne, których eksploatacja powoduje zmiany lokalnych ekosystemów – przez wylesianie, nadmierne wykorzystywanie gruntów ornych, pastwisk, lasów tropikalnych, obecnie także oceanów, a także przez rozbudowę sieci osiedleńczej. Obecnie beton pokrywa powierzchnię Ziemi równą obszarowi Francji, a nawet, zdaniem pesymistów, Indii. Co roku ubywa 12 mln hektarów ziem uprawnych. Kurczy się powierzchnia lasów, zwłaszcza lasów deszczowych w Indonezji i Amazonii. Zanikają sanktuaria przyrody wolne od interwencji człowieka. Ludzkość zużywa już dzisiaj o 20% więcej zasobów, niż przyroda jest w stanie przywrócić.⁷ Gospodarcza aktywność ludzi doprowadziła do fragmentacji środowiska naturalnego, zanieczyszczeń chemicznych oraz obecności w nowych siedliskach gatunków obcych w danym ekosystemie. Żyjące w różnych ekosystemach gatunki fauny i flory tracą swoje siedliska, zmniejsza się bioróżnorodność, dokonuje się interwencja w cykle biogeoche-

⁵ Ch. Duncan, S.Scott, cyt. wyd., s.256.

⁶ J. Cowie, *Zmiany klimatyczne. Przyczyny, przebieg i skutki dla człowieka*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s.170.

⁷ Biodiversity, biocapacity and better choices, WWF Living Planet Report 2012, Annex 2.

miczne – obieg węgla, tlenu czy cykl hydrologiczny. Powstał swoisty wolny rynek genów do wykorzystania przez różne gatunki, zwłaszcza patogeny. Łatwo znaleźć wehikul do poszerzenia ekspansji między gatunkami (SARS-CoV-2 prawdopodobnie pokonał drogę: nietoperz=>cyweta=>człowiek).

Jedne lekarstwo: dobrobyt bez wzrostu. W świecie bez pandemii nie może obowiązywać dogmat o prymacie gospodarki, napędzanej potrzebą pokonywania bariery popytu. Miernik PKB jest zawodny. Skutki procesów gospodarczych sięgają dalej niż wymiana rynkowa, a zwłaszcza pieniężna: to głównie koszty środowiskowe, nieuwzględniane w cenie produktów. Społeczna wartość profesji może znacznie odbiegać od tzw. rynkowej wyceny. Dla przykładu, pracownik reklamy ma się przyczynić do zwiększenia konsumpcji, jednak ostateczne skutki jego pracy to m. in.: wzrost zadłużenia, otyłość, zanieczyszczenie środowiska, zużywanie energii nieodnawialnej. W rezultacie na każdą jednostkę jego płacy przypada wygenerowanie określonej wielkości strat. I tak, każdy funt zarobiony przez dyrektora reklamowego, a rocznie to około pół miliona funtów, niszczy 11,5 funta wartości społecznej. Przeciwnie pracownica domu opieki. Jej roczne zarobki wynoszą około 11,5 tys. funtów, ale każdy jej funt generuje 7 funtów wartości społecznej (badanie New Economic Foundation z 2009 r.).⁸

Większość zasobów naturalnych jest niezbędną do istnienia ludzkiej cywilizacji i niemożliwa do zastąpienia sztucznymi produktami. Tym samym trzeba odrzucić absolutyzację suwerenności konsumenta, dyskontowanie przyszłych strat, prymat wzrostu gospodarczego. Wyraża to koncepcja gospodarki trwałego rozwoju (a Steady-State Economy). Ta pochodząca z połowy XIX w. idea J.S. Milla, została rozwinięta i zoperacjonalizowana przez Hermana Daly.⁹ Główna teza głosi, że przyroda może istnieć bez człowieka, ale człowiek nie może istnieć bez przyrody. Pełny rachunek ekonomiczny powinien zatem obejmować warunki bezpieczeństwa i stabilności związane z ziemią i jej bogactwami naturalnymi, zwłaszcza źródłami energii, a także brać pod uwagę zdrowie psychofizyczne ludności, w tym dostatek żywności. Wszystkie te elementy zależą od ziemi, żaden z nich nie podlega rynkowemu mechanizmowi podaży i popytu. Taki model współczesnej gospodarki jest bliski idei dobrobytu bez wzrostu (T. Jackson) czy strategii zrównoważonego rozwoju społecznego, zrównoważonego ekologicznie, ekonomicznie, społecznie, instytucjonalnie, politycznie i aksjologicznie (G. Kołodko).¹⁰

⁸ E. Lawlor, H. Kersley, S. Steed, *A Bit Rich: Calculating the Value to Society of Different Professions* <www.b.3cdn.net/neofoundation/8c16eabdbad783ca79_ojm6bofzh.pdf>.

⁹ H. Daly, *Beyond Growth. The Economics of Sustainable Development*, Beacon Press Inc., Boston 1996.

¹⁰ Zob. T. Jackson, *Dobrobyt bez wzrostu. Ekonomia dla planety o ograniczonych możliwościach*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2015; G. Ko-

Tym bardziej, że wyczerpują się ekonomiczne efekty innowacji, którą przyniósł chip, zgodnie z prognozą Roberta Gordona, amerykańskiego badacza wpływu technologii informatycznych na gospodarkę.¹¹ Niewiele pomoże marketingowe pompowanie dobrodziejstw elektromobilności i sztucznej inteligencji. Znalezienie sposobów realizacji takiej strategii będzie wymagało współdziałania nie tylko państw, ale też zmian orientacji życiowych nas wszystkich. Strategia ta będzie wymagała uzgodnienia wspólnych celów i interesów: „tłustych misiów” i pracowników, zamożnych konsumentów globalnego supermarketu, którym „nic, co ludzkie nie jest obce” i szukających kromki chleba w biedaszybach, gigakorporacji i szewca, który nie ma już czego pilnować. Jedno nie ulega wątpliwości: współcześnie żadne społeczeństwo nie może samodzielnie unieść ciężaru efektów zewnętrznych ogromnego sukcesu cywilizacyjnego industrializacji i kapitalizmu. Tę prawdę przypomina koronawirus i pandemia.

Jak trwoga, to do państwa. Pod wpływem tzw. globalizacji doszło, jak mówi Zygmunt Bauman, do „rozvodu mocy z polityką”. Stało się to w następstwie deregulacji sektora finansowego, tworzenia łańcuchów produkcji opłatających glob, w których wykorzystuje się tanią siłę roboczą i surowce całego świata, prywatyzacji sektora publicznego, komercjalizacji usług publicznych. Państwo narodowe wpadło w sieci korporacji, przede wszystkim uzależniło się od sektora finansowego z powodu zadłużenia, swoją rolę odegrał tu przymus korzystania z prywatnego rynku finansowego. Dopiero koronawirus zmobilizował państwo do przeciwdziałania, atakując przy okazji jeden z mitów na swój temat. Nie może ono być państwem teoretycznym, państwem minimum, gdyż reprezentuje racjonalność ogólnospołeczną. Nie może tylko wsłuchiwać się w sygnały rynkowe. Bo w nich artykułują się partykularne interesy dążących do rentowności przedsiębiorców, grup zawodowych, branż, prowincji, metropolii itd. Zsumowane efekty tych wielopodmiotowych działań mogą wykraczać poza pierwotne cele, jak antropogeniczny efekt cieplarniany. Dlatego państwo musi sterować aktywnością firm z punktu widzenia potrzeb narodowej gospodarki, a także biorąc pod uwagę interesy pracowników, potrzeby całej wspólnoty, a także jakość środowiska naturalnego. Wymaga to reprezentacji na poziomie branż, gałęzi, regionów, wymaga uwzględniania potrzeb gospodarki jako całości. Dopiero wtedy staje się możliwe ustalenie poziomu zaspokojenia różnorodnych potrzeb, np. minimalnej płacy, określonego poziomu świadczeń emerytalnych, odpowiednich form ubezpieczenia chorobowego, jakości powietrza, źródeł zaopatrzenia

łodko, Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości, Prószyński i S-ka, Warszawa 2013.

¹¹ R. J. Gordon, *The Rise and Fall of American Growth*, Princeton University Press, Princeton 2016, s.23.

w energię. Aktualnie coraz ważniejsza staje się nawet perspektywa planeta - z punktu widzenia całej populacji ludzkiej z uwzględnieniem potrzeb globalnego ekosystemu.

O tym, że państwo jest niezbędnym składnikiem systemu gospodarczego przypomina koronawirus. Poddaje on kwarantannie wiarę w wszechwładzę rynku. Jego bohater – przedsiębiorca oczekuje teraz od państwa „tarczy antykryzysowej”: by zawiesiło płatności do ZUSu, zaoferowało kredyt wekslowy, pozwoliło utrzymać majątek produkcyjny, nawet umorzyło niektóre zobowiązania. Okazuje się, że bez asekuracji całej wspólnoty, którą reprezentuje państwo, oraz jej wspólnej kasy, a konkretnie 212 mld złotych, wiele branż nie przetrwa kryzysu: kiedy brak klientów, kiedy rwą się łańcuchy produkcji, kiedy trzeba spłacać kredyt inwestycyjny, i kiedy samozatrudnieni tracą środki do życia, a liczba zatrudnionych na śmieciówkach sięga 3 mln. Jest to też kotwica popytu konsumpcyjnego, koniecznego by nie osłabło całkiem tętno gospodarki. Pojawia się tu kwestia lojalności przedsiębiorcy wobec całej wspólnoty, z której dorobku materialnego i kulturowego przecież korzysta: czy odprowadzał wcześniej należne składki i podatki, czy raczej stosując optymalizację podatkową wyprowadzał zyski do rajów podatkowych. W tej sytuacji powinien tam szukać wsparcia.

Głównym zadaniem państwa jako ogniwa systemu gospodarczego, obok emisji pieniądza, jest operowanie wielkością zadłużenia publicznego. Ta funkcja znajdzie się znów na cenzurowanym, bo tarcza ochronna dla przedsiębiorcy i pracownika zwiększy deficyt budżetowy o więcej niż planowany 2.2% PKB. Komisja Europejska co prawda łaskawszym okiem patrzy na limity długu publicznego, zezwoli na skup obligacji na rynku wtórnym, uelastyczni zasady pomocy publicznej. Bijący szybciej licznik długu publicznego już wzbudził czujność strażników inflacji. Ale dług publiczny zasadniczo się różni od długu firmy czy gospodarstwa domowego. Nie można w jego analizie przyjmować punktu widzenia gospodarki domowej, spadkobiercy gospodarstwa rolnego czy syna obejmującego firmę po ojcu. Jego specyfika polega na tym, że to samo społeczeństwo pożycza sobie, ale zarazem bierze na siebie ryzyko. Nie jest to jednak ryzyko kredytowe, jak między bankiem a przedsiębiorcą, lecz ryzyko załamania gospodarczego, a więc ryzyko makroekonomiczne, systemowe, pisze ekonomista Andrzej Sopoćko.¹² Tutaj kryterium jest wzrost gospodarczy. Wbrew narzucającej się oczywistości zdrowego rozsądku, państwo (jako instytucja) zaciąga dług w imieniu społeczeństwa, a nie przyszłych pokoleń. „Ludzie umierają i ich następcy otrzymują wierzytelności z tytułu długu, jak i zobowiązania spłaty. Jeśli zatem dokonają bilansu, to wyjdzie im, że mają

¹² A. Sopoćko, *Mit pieniądza. Świat realny wobec polityki pieniężnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015

kredukt u siebie”.¹³ Jest jeszcze inny aspekt. Jest sprawiedliwe, by kolejne pokolenia, które korzystają z zastanego kapitału, przejmowały też część zobowiązań zaciągniętych dla jego sfinansowania. Ponadto, w makroskali nie ma jednego wielkiego momentu: sprawdzam. Dług publiczny redukuje się poprzez inflację, rzadko zawieszenie spłat, a najczęściej roluje. Amerykańskie państwo roluje swój dług od 30. lat XIX wieku!

Ku światu bez pandemii? Pandemia koronawirusa ogarnia świat już i tak pogrążny w sytuacji kryzysowej. To kryzys stagnacji, katastrofa klimatyczna, nierówności społeczne, dysproporcje rozwojowe między regionami świata. To z Afryki, Ameryki Środkowej, Bliskiego Wschodu ruszają fale uciekinierów przed głodem i biedą. Tymczasem wyczynowy kapitalizm zatrudnia najzdolniejszych do powiększania wartości giełdowej gigakorporacji. Uczynił przedmiotem spekulacji żywność, emerytury, surowce. Obecny ładem-bezładem usiłują sterować wielostronne agencje jednostronne (tzw. global governance), ich kombinacje z symbiotycznymi organellami, jak Trojka czy agencje ratingowe. Właściwie tylko w czasie recesji dochodzi do ustalenia kierunków polityki makroekonomicznej głównych rządów. Dzieje się to podczas obrad G-20. Obecnie to nie uniwersytet, nie państwo narodowe czy publiczna debata, lecz wizje technoproroków, wsparte ich zasobami finansowymi, decydują o przyszłości cywilizacji. Bez społecznego mandatu urządzają innym życie. Nie zadowolają się tylko gigantyczną mocą finansową, głównie dzięki optymalizacji podatkowej i przejmowaniu potencjalnych konkurentów. Za plecami państw, bez debaty publicznej chcą tworzyć reguły funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej, systemu nauki i edukacji, a nawet globalną walutę (Facebook). Chcą przejąć korzyści z wykorzystania w różnych dziedzinach sztucznej inteligencji. Wszystkie te plany są wizjami ambitnych przedsiębiorców, tyle że nie są one weryfikowane z perspektywy ogólnospołecznej, ani konsekwencji jakie przyniosą ludzkości. Ale przede wszystkim gromadzą tak wiele informacji o każdym, że zagrożona jest prywatność, nawet autonomia decyzji, słowem, podmiotowość ludzi. Częściowo dzięki wysiłkom Komisji Europejskiej doszło do powstania holdingu Alphabet, którego Google jest spółką zależną. W kolejce czekają Facebook, Microsoft, Amazon, później chiński BATX, słowem cyfrowi giganci, postulują francuscy ekonomiści J-H. Lorenzi, M. Berrebi.¹⁴

Ograniczeniu starych i nowych globalnych zagrożeń może podołać nowy ład, obejmujący całą ponadnarodową wspólnotę. Pogłębiający się kryzys ekologiczny pociągnie za sobą kolejne ataki patogenów, fale uciekinierów przed skutkami wojen klimatycznych, żywnościowych, surowcowych i sple-

¹³ Tamże, s. 81

¹⁴ J-H. Lorenzi, M. Berrebi, *Przyszłość naszej wolności. Czy należy rozmontować goole'a i kilku innych?*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2019.

cionych z nimi konfliktów etnicznych. Tylko na tym poziomie możliwe by było poddanie gospodarki arytmetyce potrzeb zachowania globalnego ekosystemu. Główny problem w tym, że tylko państwa narodowe mogą wspólnie stworzyć ten nowy ład. Cel dalekosiężny to taka organizacja światowej gospodarki, by zapewniała umiarkowany dobrobyt bez wzrostu. Do nowego ładu prowadzi przejmowanie części nadwyżki powstającej w gospodarce na potrzeby egzystencjalne całej wspólnoty ludzkiej i biosfery. Najkrótszą drogą do tego celu byłaby likwidacja rajów podatkowych, a także egzekwowanie od korporacji podatków od zysków w proporcji do dochodu wytworzonego w danym kraju. Stąd postulat podatku płaconego tam, gdzie powstaje dochód firmy oraz idea podatku cyfrowego płaconego przez platformy cyfrowe umożliwiające wymianę dóbr i usług (Amazon, Uber, Airbnb). Pojawia się tutaj wyklęte słowo: planowanie. Nie jest to bynajmniej powrót do gospodarki nakazowej, w której funkcje właścicielskie przejmuje biurokracja, tzw. nomenklatura. Chodzi zaś o ustalanie brzegowych parametrów funkcjonowania dla gospodarek narodowych, zwłaszcza miksu energetycznego, recyklingu materiałów, przedłużania czasu życia produktów. Takie funkcje w latach modernizacji japońskiej gospodarki pełniło Ministerstwo Handlu Zagranicznego i Przemysłu (MITI). Ta strategiczna instytucja zajmowała się za pomocą środków ekonomicznych (ulg podatkowych, skracania czasu amortyzacji, pożyczek z Banku Rozwoju, wspierania B+R) restrukturyzacją gospodarki: od przemysłu ciężkiego do elektronicznego (półprzewodniki, sprzęt radiowo-telewizyjny). Ten sposób regulowania rynku pozostawia przedsiębiorstwu swobodę wyboru własnej drogi do „zwycięstwa” z konkurentami. Jeśli firma odczuwa jakiś przymus, to jest to przymus działania z korzyścią dla całej gospodarki i dla społeczeństwa, którego jest częścią składową. Społeczeństwo przestaje być dodatkiem do gospodarki, która dla zysku firm poświęca przyrodę, pracę i życie ludzkie. Tyle planowania, ile konieczne, tyle rynku, ile możliwe.

Godne nieuprzedzonej analizy jest też doświadczenie chińskie. Państwo chińskie, zauważa Grzegorz Kołodko, jako jedyne nie poddało się, przynajmniej jak dotąd, władzy korporacji.¹⁵ Być może, na naszych oczach rodzi się alternatywa dla amerykańskiego modelu kapitalizmu, w którym suwerenem jest niewidzialny parlament tzw. inwestorów, a więc posiadaczy ogromnych zasobów finansowych świata. W chińskim modelu państwo nadal nastraja parametry funkcjonowania prywatnych firm, ma program budowy umiarkowanego dobrobytu dla wszystkich (xiaokang) i to w trudnych okolicznościach przyrody: braku ornej ziemi, deficytu wody i surowców energetycznych, wielkiej populacji. Ale dopóki wielkie chińskie marzenie się nie

¹⁵ G. Kołodko, *Czy Chiny zbiawią świat?*, Pruszyński i S-ka, Warszawa 2018, s.12.

ziści, pozwala dość bezwzględnie eksploatować pracowników, zwłaszcza wychodźców ze wsi. Na dodatek zachęca do zaspokajania odłożonego na kilka dziesięcioleci popytu konsumpcyjnego Chińczyków. Ten model zdobywa zwolenników w Azji i na Bliskim Wschodzie, UE będzie ewoluować ku modelowi skandynawskiemu.

Świata bez pandemii wymagałby nowych zasad wykorzystywania zasobów przyrodniczych i siły roboczej w całej ponadnarodowej wspólnocie. Nie prowadzi do niego zaś doskonalenie kolejnych generacji broni i rywalizacja militarna, załamanie międzynarodowego dialogu i regionalnego bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie, w Azji i w Europie. Tylko zatem kolektywny Dawid może pokonać korporacyjnego Goliata. Drogę wskazuje prezydent Roosevelt. Udało mu się doprowadzić do rozdzielenia bankowości komercyjnej i inwestycyjnej, a także do 90% podatku dochodowego oraz uregulować stosunki pracy, łącznie z zasiłkiem dla bezrobotnych. Śmiałków w samych Stanach Zjednoczonych było wielu. Senator John Sherman i kongresmen Henry Clayton przyczynili się do podziału Standard Oil J. Rockefellera na 34 niezależne spółki. Sędzia Harold Green rozbił monopol AT&T na siedem lokalnych operatorów „Babby Bells”. Konieczna będzie także reforma światowego rolnictwa, by zapewnić konkurencyjność rolnikom Globalnego Południa. Prowadziło by do tego celu stopniowe ograniczanie transferów dla rolników Centrum. Właśnie takie kryzysy jak pandemia są magicznym czasem, kiedy utopie mogą stać się programem reform. Znany socjolog Guy Standing postuluje powołanie społecznych, państwowych funduszy majątkowych. Zasilane one by były z różnych źródeł: ze sprzedaży ropy jako wspólnego bogactwa danego narodu (jak w Norwegii), z zysków sektora cyfrowego, z praw autorskich do wynalazków, których składowe powstawały na uczelniach publicznych. Z tego funduszu by były wypłacane dywidendy społeczne, coś w rodzaju zbiorowego spadku. Byłby to zatem zbiorowy zwrot z kapitału, zgromadzonego wysiłkiem wielu pokoleń przodków. To zbiorowe dzieło wynalazców, przedsiębiorców, niedopłaconych pracowników, wychowujących kolejne pokolenia „domowych kobiet”. Wszyscy oni rok po roku współtworzyli majątek narodowy.

Świat bez pandemii jest możliwy, ale klucz do zmiany dzierżą elity amerykańskie. Dzięki potędze militarnej i soft power hegemonii kulturowej strzegą panującego ład, a w trzewiach tego Globalnego Minotaura (Y. Varoufakis), dokonuje się recykling światowej nadwyżki. Prezydent George Bush oświadczył na konferencji w Rio, poświęconej walce z ociepleniem, że „amerykański styl życia jest nienegocjowalny”. Przy czym konsumpcja przeciętnego Amerykanina powoduje emisję około 25 ton dwutlenku węgla rocznie, Europejczyka tylko 10 ton, a jest to dobre przybliżenie zużycia ener-

gii.¹⁶ Europejczyk mniej szkodzi środowisku, mimo że 32 mln (bez Wielkiej Brytanii) nadal pracuje w przemyśle, w USA 28 mln. Iskierkę nadziei budzi obudzony przez Bernie Sandersa duch czasów New Dealu i amerykańscy milenialsi (18-29 lat). Według raportu Reutersa, 51% z nich jako lepsze do życia widzi demokratyczne państwo europejskie, państwo łączące efektywność gospodarki z bezpieczeństwem socjalnym, jak w skandynawskim społeczeństwie troski. Tymczasem głosem młodych Polaków jest obecnie klon J. Korwin-Mikkego Sławomir Mentzen - libertariańska gwiazda mediów społecznościowych, a ich większość pragnie być przedsiębiorcami samych siebie na wolnym rynku. Tak więc walka o jakość biosfery splota się ze zmianą dominującego systemu społecznego, a najważniejszy jej front przebiega w każdym z nas. Jest bowiem walką z pożądlivym kolekcjonerem darów Rynkowego Pana. Dlatego tak trudno skierować intelektualne i kapitałowe zasoby cywilizacji, by trwająca dziesiątki tysięcy lat przygoda homo sapiens nie ugrzęzła w chaosie bezpardonowej walki o resztki miejsc pracy i terenów nadających się do życia czy raczej przeżycia.

¹⁶ M. Popkiewicz, Rewolucja energetyczna. Ale po co?, Wydawnictwo Sonia Draga, Katowice 2015, s.400.

Noty o autorach

Artem V. Barynkin, docent w Katedrze Studiów Europejskich Wydziału Stosunków Międzynarodowych Sankt-Petersburskiego Uniwersytetu Państwowego. Zainteresowania naukowe: historia Polski, historia stosunków międzynarodowych na obszarze słowiańsko-bałkańskim, współczesne stosunki rosyjsko-polskie, stosunki radziecko-polskie, polityka wewnętrzna i zagraniczna współczesnej Federacji Rosyjskiej.

Andrei Bodrov, docent (nauki historyczne), Katedra Teorii i Historii Stosunków Międzynarodowych, Wydziału Stosunków Międzynarodowych Sankt-Petersburskiego Uniwersytetu Państwowego. Zainteresowania naukowe: historia stosunków międzynarodowych, stosunki francusko-niemieckie, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Francji w XIX-XX w, kontrola zbrojeń

Tomasz Bojarowicz, dr hab., Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Zainteresowania naukowe: partie i systemy partyjne, podziały społeczno-polityczne w Polsce, współczesne doktryny polityczne.

Justyna Bokajło, dr, Instytut Studiów Międzynarodowych Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego. Zainteresowania naukowe: interdyscyplinarność ekonomii, politologii i stosunków międzynarodowych ze szczególnym uwzględnieniem UE i procesów europeizacji, ekonomia instytucjonalna i makroekonomia, ekonomia kryzysów i politycznych cykli koniunkturalnych, ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa, relacje polsko-niemieckie i rola Niemiec w polityce międzynarodowej, a także polityka energetyczna i kraje Grupy Wyszehradzkiej.

Dmitry S. Evstafiev, docent, doktor nauk ekonomicznych. Zainteresowania naukowe: gospodarka rosyjska, międzynarodowe stosunki gospodarcze, rozwój ekonomiczny

Józef M. Fiszer – prof. dr hab.; politolog, historyk pracuje w Instytucie Studiów Politycznych PAN, pełniąc funkcję kierownika Zakładu Europeistyki i w Uczelni Łazarskiego, gdzie jest kierownikiem Katedry Międzynarodowych Stosunków Politycznych. Specjalizuje się w historii najnowszej Polski, Niemiec i Rosji; ponadto prowadzi badania nad integracją europejską i bezpieczeństwem Europy. Jest członkiem, wiceprzewodniczącym Komitetu Nauk Politycznych PAN i członkiem Kolegium Prezydenta RP do spraw Polityki Międzynarodowej.

Pavel Fomichev, docent w Katedrze Studiów Europejskich Wydziału Stosunków Międzynarodowych Sankt-Petersburskiego Uniwersytetu Państwowego (nauki historyczne). Zainteresowania naukowe: - rozwój systemu politycznego Rosji od lat 90. XX wiek do chwili obecnej, rozwój gospodarczy Rosji od lat 90-tych. XX wiek do chwili obecnej, rosyjsko-portugalskie stosunki handlowe, gospodarcze i dyplomatyczne drugiej połowy XVIII - początku XIX wieku.

Tomasz Grzegorz Grosse, prof. dr hab., jest socjologiem, politologiem i historykiem. Wykłada na Uniwersytecie Warszawskim. Specjalizuje się w analizie polityk gospodarczych w UE i w państwach członkowskich, a także w zarządzaniu publicznym, geoekonomii, europeizacji, i myśli teoretycznej dotyczącej integracji europejskiej. Ostatnio opublikował: „Cztery wymiary integracji” (Wydawnictwo Sejmowe 2021), „Pokryzysowa Europa” (PISM 2018), „W poszukiwaniu geoekonomii w Europie” (ISP PAN 2014) oraz zredagował książki: „Polityki europejskie w dobie kryzysu” (Scholar 2016), „Oblicza kryzysu” (razem z M.A. Cichockim, CEN 2016) oraz „Paliwo dla dominacji. O ekonomicznych podstawach supremacji geopolitycznej” (ISP PAN 2020). Stypendysta Uniwersytetu w Oxfordzie, Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji, Uniwersytetu Yale, Uniwersytetu Georgetown, a także Instytutu Nauk Społecznych im. Max’a Planck’a w Kolonii.

Jolanta Itrich-Drabarek, prof. dr hab., absolwentka Instytutu Nauk Politycznych UW (1986). Doktor nauk humanistycznych (1990). Doktor habilitowany nauk społecznych, profesor zwyczajny (2018), politolog. Członek Rady Doskonałości Naukowej I kadencji od 2019 r. Prodziekan ds. rozwoju WNPiSM UW. Kierownik Katedry Nauk o Państwie i Administracji Publicznej WNPiSM od 2019 r. Dyrektor Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego w latach 2016-2019. Członek Rady Służby Cywilnej w latach 2012-2016. Członek Rady Naukowej Rocznika Administracji Publicznej, UP w Krakowie (od 2015 r.). Członek European Consortium for Political Research od 2014 r. oraz Pol-

skiego Towarzystwa Nauk Politycznych. Zainteresowania naukowe: Sfera publiczna, administracja publiczna, służba cywilna, samorząd terytorialny, etyka zawodowa funkcjonariuszy służby państwowej, etyka publiczna, patologie w administracji publicznej.

Alexander Izotov, docent w Katedrze Studiów Europejskich Wydziału Stosunków Międzynarodowych Sankt-Petersburskiego Uniwersytetu Państwowego. Zainteresowania naukowe: relacje polityczne między UE, instytucjami euroatlantyckimi i Rosją Wspólne sąsiedztwo UE i Rosji, polityka UE i Rosji wobec wspólnego sąsiedztwa Przestrzeń postsowiecka i postkomunistyczna transformacja w przestrzeni postsowieckiej Stosunki zewnętrzne UE Organizacje międzynarodowe w polityce europejskiej

Wojciech Jakubowski, prof. dr hab. pracownik naukowo-dydaktyczny Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, Kierownik Katedry Historii Politycznej. Członek Komitetu Nauk Politycznych PAN (kadencja 2016–2020). Członek Polskiego Towarzystwa Ludoznawczego i Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego. Współpraca międzynarodowa: Biszkecki Uniwersytet Humanistyczny (2012–2016), *veduščij naučnyj sotrudnik* w Narodowej Akademii Nauk Republiki Kirgiskiej (Instytut Filozofii i Studiów Polityczno-Prawnych): 2011–2016. Zainteresowania naukowe: historia instytucji politycznych; episkopologia katolicka.

Tadeusz Klementewicz – profesor-senior na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW. Napisał m.in. *Geopolityka trwałego rozwoju* (2013), *Stawka większa niż rynek. U źródeł stagnacji kapitalizmu bez granic* (2015, nagrodzona przez Wydział Nauk Humanistycznych i Społecznych PAN), *Understanding Politics. Theory, Procedures, Narratives*, (Peter Lang Edition, Frankfurt am Main 2017) *Kapitalizm na rozdrożu. Oblęd zysku czy odpowiedzialny rozwój* (2019, nakładem Instytutu Wydawniczego Książka i Prasa). Analizuje w nich przyczyny i następstwa strukturalnego kryzysu, w jakim znalazły się współczesne społeczeństwa i biosfera, poddane logice zysku, konsumpcjonizmowi i władzy korporacji. Równolegle rozwija refleksję nad warsztatem badawczym politologa oraz integracją wiedzy o człowieku i społeczeństwie (teorią polityki).

Wojciech Kostecki, dr hab., prof. AFiB Vistula. Wydział Biznesu i Stosunków Międzynarodowych Akademii Finansów i Biznesu Vistula, absolwent UW, także kolejne stopnie naukowe. Uczestnik wieloletnich programów stypendialnych, m.in. w Cambridge University (członek Wolfson College) i Copenhagen University (członek tzw. Copenhagen School). Członek założyciel

GSFI Institute (Dartmouth College, USA). W latach 90. kierownik Komisji Europy Środkowo-Wschodniej IPRA. Zainteresowania naukowe: perspektywy integracji europejskiej; przyczyny wojen i konfliktów; bezpieczeństwo globalne i „human security”; odmienności kulturowe, nacjonalizm i konflikty etniczne; teoria, filozofia i socjologia polityki.

Natalia Nemirova, docent w Katedrze Studiów Europejskich Wydziału Stosunków Międzynarodowych Sankt-Petersburskiego Uniwersytetu Państwowego, (nauki socjologiczne). Zainteresowania naukowe: socjologia stosunków międzynarodowych, opinia publiczna w podejmowaniu decyzji w polityce zagranicznej.

Artur Nowak-Far, profesor zwyczajny nauk prawnych, doktor nauk ekonomicznych, Szkoła Główna Handlowa. Zainteresowania naukowe: prawo gospodarcze Unii Europejskiej, semiotyka prawa.

Irina Novikova, doktor habilitowany (Historia Stosunków Międzynarodowych i Polityki Zagranicznej), profesor Katedry Europeistyki, Dziekan Wydziału Stosunków Międzynarodowych Sankt-Petersburskiego Uniwersytetu Państwowego. Zainteresowania badawcze: historia stosunków międzynarodowych w regionie bałtyckim, polityka zagraniczna Niemiec i krajów skandynawskich, historia dyplomatyczna I wojny światowej, stosunki rosyjsko-skandynawskie, polityka zagraniczna współczesnej Rosji.

Inna Orlova, docent w Katedrze Studiów Europejskich Wydziału Stosunków Międzynarodowych Sankt-Petersburskiego Uniwersytetu Państwowego (nauki prawne). Zainteresowania naukowe: Prawo międzynarodowe, teoria prawa międzynarodowego, międzynarodowe prawo procesowe, międzynarodowe prawo humanitarne.

Daniel Przystek – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce (2004), doktor habilitowany w zakresie nauk o polityce (2017), Dziekan Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Wieloletni pracownik naukowy Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2016-2020 prodziekan Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych. Członek Senatu UW kadencji 2020-2024. Autor kilkudziesięciu prac i artykułów naukowych. Zainteresowania naukowe: najnowsza historia Polski i świata, polityka kulturalna, relacje między teatrem a polityką.

Maciej Raś, dr hab., Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski. Zainteresowania naukowe: międzynarodowe stosunki polityczne, stosunki międzynarodowe w przestrzeni poradzie-

ckiej, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Rosji, relacje Zachód–Rosja, Wschód w polityce zagranicznej RP, podmioty subpaństwowe w stosunkach międzynarodowych (paradyplomacja).

Tatyana Shaldenkova, docent w Katedrze Studiów Europejskich Wydziału Stosunków Międzynarodowych Sankt-Petersburskiego Uniwersytetu Państwowego (nauki ekonomiczne). Zainteresowania badawcze - międzynarodowe stosunki gospodarcze, przestrzenna organizacja gospodarki, gospodarka Europy.

Tomasz Słomka, Doktor habilitowany nauk społecznych, politolog - ustrojznawca, pracownik badawczo-dydaktyczny Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (Katedra Systemów Politycznych) i wykładowca na Wydziale Teologicznym Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Specjalizuje się w problematyce systemu rządów w Polsce, transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej, instytucji współczesnej głowy państwa (ze szczególnym uwzględnieniem Prezydenta RP) oraz współczesnego konstytucjonalizmu i bezpieczeństwa konstytucyjnego państwa. Autor i redaktor naukowy ponad siedemdziesięciu artykułów i książek, m.in. monografii „Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze” (Warszawa 2005) oraz „Konstytucyjne organy władzy RP w latach 1989-2011 na tle polskich tradycji ustrojowych XIX i XX wieku” (współautor W. Jakubowski; Warszawa 2012).

Paweł Stawarz, dr, związany z Katedrą Studiów Wschodnich oraz Katedrą Prawa i Instytucji Unii Europejskiej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Zastępca Redaktora Naczelnego czasopisma naukowego „Studia Wschodnioeuropejskie”. Zainteresowania naukowe: polityka wschodnia Unii Europejskiej, państwa obszaru postradzieckiego ze szczególnym uwzględnieniem Kaukazu Południowego, prawo i instytucje Unii Europejskiej, metodologia europeistyki.

Józef Tymanowski, prof. dr hab., Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, od 2011 do 2019 Kierownik Zakładu Europejskich Studiów Subregionalnych. Od 2013 roku redaktor naczelny „Studiów Wschodnioeuropejskich”. Przewodniczący Komisji Jakości ds. Kształcenia w Instytucie Europeistyki w okresie 2010-2013, ekspert w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego przy Health and Safety in Business- od X 2016 r. Zainteresowania naukowe: Przemiany systemowe w państwach poradzieckich, bezpieczeństwo europejskie, status teoretyczny nauki o polityce.

Jacek Wojnicki - profesor nauk społecznych, kierownik Katedry Systemów Politycznych Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW. Zainteresowania naukowe: systemy polityczne i administracyjne państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Konstanty Adam Wojtaszczyk, prof. dr hab., Katedra Prawa i Instytucji Unii Europejskiej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Honorowy Prezes Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich. Zainteresowania naukowe: problemy prawa i instytucji Unii Europejskiej, procesów integracyjnych oraz modernizacji UE, metodologia badań europeistyki.

Natalia G. Zaslavskaya, docent w Katedrze Studiów Europejskich Wydziału Stosunków Międzynarodowych Sankt-Petersburskiego Uniwersytetu Państwowego zainteresowania badawcze - Unia Europejska, relacje Rosja-UE, bezpieczeństwo europejskie