

ГЕОПОЛІТИЧНІ СТРАТЕГІЇ ПАРЛАМЕНТУ ПОЛЬЩІ У КОНТЕКСТІ НАБУТТЯ ЧЛЕНСТВА У ЄС ТА НАТО

Nechyporenko Yulia. Geopolitical strategy of the parliament of Poland in the context of EU and NATO membership.

Poland came up to the EU membership gradually, reorientation on the West in trade and economic sphere was accompanied by desire of establishing with them close political relations. After the Warsaw Pact expiration Polish leaders had to decide also the question of safety concerning the incorporation in NATO, at that membership in EU and NATO was considered as the related key objectives of the foreign policy.

In 1988-1993 years the democratic reform of the armed forces of Poland was characterized by the political forces unsuccessful attempts to achieve a certain visibility of macro-stability and come to an agreement concerning control of the armed forces. Poland received an offer of cooperation with NATO within the program «Partnership for the sake of peace» in January 1994 at the summit in Brussels with other CEE countries. In 1999 year the Polish Parliament ratified the North Atlantic Treaty, demonstrating consolidated position of the political forces concerning that question.

To the Council of Europe took a decision for the start of negotiations concerning the accession to the EU, Poland had to satisfy the political criteria, for execution of which, the consolidated position of the political forces concerning eurointegrational question had to exist. The application for membership in EU was made then, when the majority of places in parliament belonged to the political party, which had been created before the parliamentary elections in 1991 year from the political forces connected with the previous system.

Already on July 16 of the 1997 year the „Agenda 2000”, which was presented at the meeting of European parliament, denoted that, the political institutes of Poland function stably and consistently, and the parliamentary elections in 1991 and 1993 years had been free. Poland was recommended to negotiations concerning its membership, and its accession to the European Union took place while the fourth parliament cadence was functioning, when the majority belong to leftist forces.

Key words: parliament of Poland, coalition government, EU, NATO.

Євроінтеграційний курс у зовнішній політиці Польщі став пріоритетним після розпаду Організації Варшавського договору та Ради економічної взаємодопомоги (РЕВ). Відтак ідею «повернення до Європи», висловлену президентом Чехо-Словаччини В. Гавелом, відносять до одного із лейтмотивів політики країни періоду демократичних перетворень.

На початку 1990-х рр. перед Польщею постало серйозне завдання інтеграції до європейських та трансатлантичних структур, яке після створення Вишеградської групи у лютому 1991 р. вирішувалось у тісній взаємодії з іншими членами групи: Чехо-Словаччиною (з 1993 р. Чехією та Словаччиною) та Угорщиною. Проте, на думку Г. Єсенського (обіймав посаду Міністра закордонних справ Угорщини у 1990-1994 рр.), саме демонтування організацій, що були символами політичної, економічної та військової залежності від Радянського Союзу постало основною метою Вишеградської співпраці [1, с. 61]. Зокрема у «Декларації про співробітництво Чеської і Словацької Федеративних Республік, Республіки Польща і Угорської Республіки на шляху до європейської інтеграції» від 15 лютого 1991 р. було визначено основні спільні цілі країн-учасниць Вишеградської групи, а саме: розбудова парламентської демократії, сучасної правової держави, повага до прав і свобод людини, повна інтеграція в європейську політичну, економічну систему та систему безпеки і законодавства [2].

Задекларований рух до об'єднаної Європи вимагав належного нормативно-правового забезпечення інтеграції до європейських та трансатлантичних структур. І в цьому контексті науковий інтерес становить функціонування польського парламенту, який характеризувався слабкою політичною структурою. Окремі аспекти даного питання представлені у працях О. Брусиловської, Г. Зеленько, В. Копійки, серед зарубіжних фахівців доцільно виокремити напрацювання Х. Леманна, Р. Марковскі, А. Щербяка, К. Яшевича та ін. Аналіз військових реформ у Польщі в контексті набуття членства в НАТО містять праці А. Каркошки та

Дж. Саймона. Емпіричною основою пропонованого дослідження послуговували статистичні дані щодо голосування за ратифікаційні закони та закони у рамках урядових реформ з офіційного сайту польського парламенту. Оскільки позиція Сейму як представницького органу та парламентських партій щодо інтеграції до ЄС та НАТО мала відображати думку виборців, доречним є наведення результатів опитувань громадської думки з цього приводу. У межах обраної проблематики міститься також аналіз політичного складу та діяльності польських урядів, оскільки даний орган виконавчої влади отримує вотум довіри парламенту і є відповідальним перед ним.

Отже, Польща наближалася до членства у ЄС поступово і до важливих подій перших років демократичних перетворень слід віднести підписання угоди про торгівлю і співробітництво з ЄС, взаємне застосування режиму найбільшого сприяння у торгівлі, згідно з положеннями ГАТТ, здійснення економічних реформ в межах програми PHARE, яка передбачала надання грантів для модернізації країн з перехідною економікою, а з 1992 р. вектор було змінено на формування демократичних засад і громадянського суспільства. Як відзначає В. Копійка, така переорієнтація на Захід країн Центрально-Східної Європи у торгово-економічному вимірі супроводжувалась також прагненням налагодити тісні політичні відносини [3, с. 248-250].

Основою для активізації такої співпраці стало підписання у Брюсселі 16 грудня 1991 р. Європейської угоди, ратифікованої Сеймом 4 липня 1992 р. (вступила в силу 1 лютого 1994 р.). Ця угода не лише ініціювала більш активну політичну взаємодію на рівні міністрів, але й готувала країну до членства в ЄС. У документі містився перший перелік пріоритетів (переважно економічних).

Проте, аналізуючи перший етап євроінтеграції Польщі, слід звернути увагу на те, що партійна система у цей період була надто фрагментованою і сформовані 18 депутатських фракцій Сейму I каденції (1991-1993 рр.) мали різне бачення щодо питання наближення країни до ЄС. Функціонували численні новостворені партії та угруповання, що виникли з опозиційного руху «Солідарність», за А. Щербяком – «ідеологічно гетерогенної політичної конструкції» [4, с. 2].

Водночас після того, як Варшавський договір втратив чинність у 1991 р., польські лідери мали вирішити і питання безпеки, адже більше не існувало жодного договору про безпеку з іншою країною. Окрім того, Польща замість трьох сусідніх держав отримала шість, а згодом і сім. Останні не мали чітко визначеної позиції стосовно проблеми безпеки у регіоні. На думку Л. Шишеліної, на початку 1990-х років існувала «занадто сильна Америка, занадто слабка Росія і занадто залежна, а, відповідно, і вразлива Європа» [5, с. 89]. Тож, вивчаючи військові реформи у Польщі, А. Каркошка ствердив, що на першому етапі існували лише загальні уявлення з даного питання, підпорядковані бажанню повної незалежності, ринкових реформ, демократизації, а все це разом мало забезпечити більш тісні відносини із Заходом [6, с. 168]. У свою чергу Дж. Саймон зазначає, що у 1988-1993 рр. демократична реформа збройних сил відзначалася невдалими спробами політичних сил досягти певної видимості макрополітичної стабільності та дійти згоди щодо контролю збройних сил [7, с. 26]. Відтак існувала проблема чіткого розподілу повноважень між президентом та урядом, зокрема, профільним міністерством, яка ускладнювалась тривалим конституційним процесом.

Зауважимо, що членство у ЄС та НАТО розглядалося як ключові взаємопов'язані цілі зовнішньої політики. Вперше про потенційну можливість приєднання країн ЦСЄ до ЄС було заявлено на Копенгагенському саміті у червні 1993 р. Новий член євроспільноти мав відповідати так званим копенгагенським критеріям членства:

- політичним (стабільність інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав меншин);
- економічним (наявність функціонуючої ринкової економіки; бути конкурентоспроможним в умовах ринкової економіки в рамках ЄС);
- нормативним (прийняття членських зобов'язань, прихильність до цілей політичного, економічного та валютного союзу).

При цьому для того, щоб Рада Європи ухвалила рішення для початку перемовин стосовно вступу до ЄС, необхідно було задовольнити політичні критерії, до субкритеріїв яких входило і забезпечення свободи парламентських та президентських виборів і виборів до місцевих органів влади. Тож для виконання критеріїв членства в країні мала існувати консолідована позиція політичних сил з євроінтеграційних питань.

Відтак після дострокового розпуску Сейму I каденції більшість у Сеймі II каденції сформував Союз демократичних лівих сил (за результатами виборів отримав 20,41% голосів) з Польською селянською партією (ПСП), яка отримала 15,40% підтримки електорату. У 1994 р. коаліційний уряд, очолюваний В. Павляком (ПСП), подав заявку на членство в ЄС. Цей крок назустріч Заходу був зроблений тоді, коли найбільше місць у парламенті належало партії, сформованій напередодні парламентських виборів 1991 р. з 20 політичних та соціальних організацій, пов'язаних із попередньою системою [4, с. 6].

Стосовно оборонної політики у даний період, то у листі Президента Л. Валенси від 1 вересня 1993 р. до Генерального секретаря НАТО зазначалося, що членство в НАТО – пріоритетний напрям зовнішньої політики Польщі. А вже у січні 1994 р. на саміті у Брюсселі країни ЦСЄ отримали пропозицію співпраці з НАТО у рамках програми «Партнерство заради миру». Період військової реформи у Польщі 1994-1996 рр. характеризувався такими тенденціями: існував сильний тиск на підтримку стратегічної мети країни – членства в НАТО; була видима автономія та політична активність Генерального штабу у формуванні оборонної політики; спостерігалися спроби збільшити оборонний бюджет, щоб запобігти подальшому погіршенню стану збройних сил. Відтак співпраця з НАТО ставала все більш інтенсивною, а діалог щодо подальшої інтеграції вимагав трансформації системи оборони і оборонної політики загалом.

Важливим моментом у даному контексті стало ухвалення парламентом закону про відомство Міністра національної оборони від 14 грудня 1995 р. У практичній площині зазначений закон став основою для реорганізації не лише міністерства, але й інших центральних органів системи оборони Польщі [6, с. 172; 176-177]. Фактично, голосування за вищезазначений закон означало широкий політичний консенсус між правлячою коаліцією та опозицією щодо необхідності змін у оборонній політиці, адже у кінцевому результаті схвально проголосувало 335 депутатів, 25 – проти і 4 утримались.

Подальший рух до членства в ЄС визначав «Пакет Сантера» („Agenda 2000”) від 16 липня 1997 р., який Комісія європейських спільнот презентувала на засіданні Європейського парламенту. У документі надавався аналіз політичної ситуації в країні та відносин з ЄС, а також реалій економіки Польщі та перспектив її розвитку. Зокрема зазначалося, що політичні інститути функціонують стабільно і злагоджено, а вибори до парламенту у 1991 р. та 1993 р. були вільними. Комісія Ж. Сантера також наголосила на необхідності проведення більш ефективної боротьби з корупцією [8, с. 32].

У даному випадку В. Копійка звертає увагу на те, що Комісія, враховуючи перехідний стан країн ЦСЄ та можливі зміни протягом тривалих і складних переговорів, формувала рекомендації з посиленням на подальшу перспективу розвитку кандидатів, а не на існуючу ситуацію [3, с. 268-269]. Відтак Польщу було рекомендовано до переговорів щодо членства, рішення про початок яких ухвалили на Люксембурзькому саміті 12-13 грудня 1997 р. Того ж року відбулися вибори до польського парламенту, за результатами яких місця у Сеймі досить рівномірно розподілилися між правими та лівими силами.

Більшість у парламенті сформувала Акція виборча «Солідарність» (ABC) та Союз Свободи (СС). Коаліційний уряд Є. Бузека, який у березні 1998 р. розпочав офіційні перемовини стосовно вступу в ЄС, прагнув удосконалити адміністрацію та вирішити нагальні проблеми суспільного життя. Для цього він підготував чотири реформи: пенсійну, освітню, охорони здоров'я і найбільш дискусійну – адміністративну. Адміністративно-територіальне реформування проводилося у два етапи: 1989-1990 рр. – запровадження у гмінах самоврядування та 1998-1999 рр. – децентралізація влади, запровадження трьохрівневого територіального поділу країни та скорочення кількості воєводств з 49 до 16 [9].

Так, у липні 1998 р. парламент Польщі ухвалив закон «Про введення трьохрівневого територіального поділу країни», за який навіть більшість опозиції проголосувала позитивно. У голосуванні взяли участь 412 депутатів, «за» проголосували 326, «проти» – 45, утримались – 41, взагалі не голосували – 48. Результати голосування основних політичних сил парламенту виглядали наступним чином:

1) Акція виборча «Солідарність»: голосували 180 депутатів, з них 132 – «за», 17 – «проти», 31 депутат утримався;

2) Союз лівиці демократичної: голосували 154 депутати, з них 145 – «за», 6 – «проти», 3 депутатів утримались;

3) Союз свободи: голосували 52 депутати, з них 39 – «за», 6 – «проти», 7 утримались;

4) Польська селянська партія: голосували 17, з них 4 – «за» і 13 – «проти» [10].

На думку Г. Зеленько, реформа місцевого самоврядування та адміністративна реформа у країнах ЦСЄ «були і залишаються предметом політичної боротьби і жорсткого протистояння», тому логічно є думка, що саме євроінтеграційна політика дала поштовх до масштабної адміністративної реформи [11, с. 157]. Відтак з 1 січня 1999 р. запроваджувався адміністративний поділ трьох ступенів: на воєводства (області), повіти (уїзди) та гміни (волості). На кожному рівні обиралися органи місцевого самоуправління: у гміні – рада гміни та правління (у селі очолює вїйт, а у місті – бургомїстр), у повіті – рада повіту та правління (очолює староста), у воєводстві – сеймик та правління (очолює маршал), державу у воєводстві представляє воєвода (призначається главою уряду). Виборні органи наділялися компетенціями вирішувати питання місцевого рівня, передбачалась економічна та фінансова автономія територій [12, с. 137-138]. Зазначене реформування наближало Польщу до стандартів ЄС та було позитивно оцінене більшістю експертів.

Настрої населення з питань безпеки у перший рік роботи парламенту, за даними опитування Центру досліджень громадської думки (далі – СВOS), виглядали наступним чином: 1) на питання, яка на даний момент політика найкраще забезпечить безпеку Польщі 73% респондентів зазначили, що це вступ до НАТО, 4% – вступ у військовий союз з іншими країнами, 13% – вступ у військовий союз, залишаючись нейтральною країною, 10% не змогли відповісти [13, с. 1]; 2) основним військовим партнером Польщі на думку 55% опитаних має бути США, 47% висловились на підтримку Німеччини і 13% – Росії [14, с. 2]. Проте попередні набуття членства у НАТО серед респондентів посилювали переживання, що приєднання збільшить шанси на втягнення Польщі у збройний конфлікт. У 1998 р. так вважали 16% опитаних, а у 1999 р. – 27%. Водночас 56% респондентів у 1999 р. відповіли, що членство у НАТО скоріше є гарантією незалежності Польщі, що перевищило показники попереднього року [15, с. 1]. Загалом, незважаючи на внутрішні та зовнішні обставини, більшість населення вбачала у даній ініціативі гарантію безпеки країни та підтримувала стратегічні цілі політичної еліти. У 1999 р. парламент Польщі ратифікував Північноатлантичний договір, продемонструвавши консолідовану позицію політичних сил з даного питання. Приєднання до НАТО та встановлення демократичного контролю над збройними силами відкрило широкі можливості для гарантування безпеки країни.

Разом з тим період роботи уряду Є. Бузека характеризувався низькими економічними показниками, до цього додалися і масштабні корупційні скандали. У результаті, на думку Р. Марковскі та Дж. А. Такера, загальний соціальний настрій населення став більш песимістичним, одночасно підтримка членства у ЄС почала зменшуватися [16, с. 526]. Уряд Є. Бузека мав і значні внутрішні складнощі, пов'язані не лише з тим, що парламентську більшість складали дві політичні сили. Адже сама АВС – це союз членів профспілки (організаційне ядро), християнських демократів, ліберал-консерваторів, а також значної католицько-націоналістичної фракції, згурпованої навколо Християнського національного союзу (євроскептичної партії). Однак уряд Є. Бузека, на думку А. Щербяка, залишався (принаймні на словах) твердим прихильником основної мети зовнішньої політики Польщі – забезпечення у найкоротший термін членства останньої у ЄС [4, с. 4].

Повертаючись до урядових реформ, доцільно навести твердження Х. Леманна щодо «польського дива зростання», яке стало можливим у першу чергу завдяки тому, що наступні уряди не скасували жодної основної реформи попереднього й продовжували готувати країну до вступу в ЄС. На думку Х. Леманна, причиною такого консенсусу серед політичних акторів щодо впровадження системних та модернізаційних реформ, які готували Польщу до вступу у ЄС, є факт, що польське суспільство ідентифікувало себе із Західною Європою і більшість населення прагнула якомога швидше приєднатися до ЄС [17, с. 6-7].

Приєднання Польщі до європейської спільноти відбулося у період роботи парламенту четвертої каденції, коли більшість належала лівим силам (на виборах у 2001 р. блок Союз демократичних лівих сил та Союз праці отримали підтримку 41% електорату). Коаліційний уряд сформували СДЛС, Союз Праці та ПСП, тоді як ні АВС, ні СС не змогли подолати прохідний бар'єр. Натомість пройшли такі партії, як Самооборона Республіки Польща (10,2%) та Ліга польських родин (7,9%), яка, на думку Р. Марковскі та Дж. А. Такера, є християнсько-націоналістичною правою силою, що перебувала в опозиції щодо ідеї членства Польщі у ЄС. Дещо іншою була позиція Ліги польських родин з даного питання. Так, лідер партії А. Леппер заявляв, що його політична сила не є принципово проти вступу до ЄС, а просто не погоджується з певними умовами угоди, особливо стосовно економічної та сільськогосподарської політики [16, с. 526-527]. Однак, незважаючи на наявність євроскептичних партій у парламенті, євроінтеграційний процес продовжувався. 15 листопада 2001 р. було прийнято Європейську стратегію Уряду Республіки Польща, де зазначалася найважливіша мета країни – вступ до ЄС у 2004 р., а закінчення перемовин з даного питання планувалось до кінця 2002 р.

Вже у 2002 р. у Копенгагені 15 країн Європейського Союзу прийняли рішення щодо приєднання до євроспільноти 10 нових членів, переважно країн Центрально-Східної Європи. З цього приводу 7-8 червня 2003 р. у Польщі відбувся референдум, в якому взяли участь 58,85% осіб, які мають право голосувати, з яких 77,45% схвалили вступ Польщі до ЄС, а 22,55% – ні. Однак підтримка євроінтеграції Польщі за даними CBOS за листопад 2003 р. знизилась у зв'язку з появою переконання про недостатню готовність країни до вступу. До основних причин такого стану речей 46% опитаних віднесли недостатні зусилля уряду для підготовки Польщі до членства, 32% – поспішне приєднання до ЄС, 18% – занадто високі вимоги з боку ЄС, 4% опитаних було складно відповісти [18, с. 2].

Отже, Польща наближалася до членства в ЄС поступово, переорієнтація на Захід у торгово-економічному вимірі супроводжувалась також прагненням налагодити з ним тісні політичні відносини. У зв'язку з втратою чинності Варшавського договору польські лідери мали вирішити і питання безпеки через входження країни до НАТО, причому членство у ЄС та НАТО розглядалися як ключові взаємопов'язані цілі зовнішньої політики. У 1999 р. парламент Польщі ратифікував Північноатлантичний договір, продемонструвавши консолідовану позицію політичних сил із даного питання.

Заявку на членство в ЄС було зроблено тоді, коли найбільше місць у парламенті належало партії, сформованій напередодні парламентських виборів 1991 р. з політичних сил, пов'язаних із попередньою системою, а приєднання Польщі до європейської спільноти відбулося у період роботи парламенту четвертої каденції, коли більшість належала лівим силам.

1. *Jeszenszky G. The origins and enactment of the «Visegrad Idea» / G. Jeszenszky // The Visegrad Group – A Central European Constellation / [edited by A. Jagodziński]. – Bratislava : International Visegrad Fund, 2006. – P. 60–62.*

2. *Declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration, 15 February 1991 [Electronic Resource]. – Mode of access :*

<http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412>.

3. *Копійка В. В.* Європейський Союз: досвід розширення і Україна : [монографія] / Валерій Володимирович Копійка. – К. : Юрид. думка, 2005. – 448 с.
4. *Szczerbiak A.* The political context of EU accession in Poland [Electronic Resource] / Aleks Szczerbiak // The Royal Institute of International Affairs, 2002. – Briefing paper. – 11 p. – Mode of access : <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/polish.pdf>.
5. *Шишелина Л. Н.* Расширение Европейского союза на Восток и интересы России / Шишелина Л. Н. – М. : Наука, 2006. – 300 с.
6. *Karkoszka A.* Defense Reform in Poland, 1989–2000 / A. Karkoszka // Post-War defense reforms: lessons learned in Europe and the United States / [edited by I. Gyarmati, T. Winkler]. – Potomac Books, Inc., 2002. – P. 165–188.
7. *Simon J.* Poland and NATO : a study in civil-military relations / Jeffrey Simon. – Rowman & Littlefield, 2004. – 195 p.
8. *Дем'янець В.* Політична та соціально-економічна трансформація в Польщі у 90-х роках / В. Дем'янець // Людина і політика. – 2000. – № 4. – С. 29–34.
9. *Новіков М.* Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект : аналітична записка [Електронний ресурс] / М. Новіков, О. Гайко / Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>.
10. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej* [Electronic Resource]. – Mode of access : <http://www.sejm.gov.pl>.
11. *Зеленько Г. І.* Політична «матриця» громадянського суспільства : Досвід країн Вишеградської групи та України : [монографія] / Галина Іванівна Зеленько. – К. : Знання України, 2007. – 336 с.
12. *Брусилівська О.* Системні трансформації посткомуністичних країн Європи. 1989–2009 : [навч. посібник] / Ольга Брусилівська. – Одеса : Астропринт, 2011. – 448 с.
13. *Polish Public Opinion* [Electronic Resource] / Public Opinion Research Center. – July 1997. – 4 p. – Mode of access : http://www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/1997/07_1997.pdf.
14. *Polish Public Opinion* [Electronic Resource] / Public Opinion Research Center. – August 1997. – 4 p. – Mode of access : http://www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/1997/08_1997.pdf.
15. *Polish Public Opinion* [Electronic Resource] / Public Opinion Research Center. – February 1999. – 4 p. – Mode of access : http://www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/1999/02_1999.pdf.
16. *Markowski R.* Euroscepticism and the emergence of political parties in Poland / R. Markowski, Joshua A. Tucker // Party Politics. – 2010. – Vol. 16. – No. 4. – P. 523–548.
17. *Lehmann H.* The Polish Growth Miracle: Outcome of Persistent Reform Efforts / H. Lehmann // IZA Policy Paper. – April 2012. – No. 40. – 44 p.
18. *Polish Public Opinion* [Electronic Resource] / Public Opinion Research Center. – November 2003. – 4 p. – Mode of access : http://www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/2003/11_2003.pdf.