

УДК 94 : 327(438)

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ПОЛЬЩІ*Наталя Буглай*

Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського
Україна, 54003, м. Миколаїв, пл. Адміралтейська, 1
e-mail: buglay@ukr.net

Не викликає сумніву, що вміло спланована та вдало організована зовнішня політика, реалізована шляхом співпраці з іншими державами та міжнародними організаціями, є важливим чинником прогресивного розвитку будь-якої з держав, запорукою зміцнення суверенітету та національної ідентичності, захисту національних інтересів і цінностей, забезпечення безпеки. Не є винятком із загального правила і Польща: завдяки плідній, на належному рівні організованій співпраці з учасниками світового співтовариства, урядовій Варшаві вдалося досягти високого рівня розвитку у різних сферах державної розбудови, ствердитися в якості впливового суб'єкта міжнародних взаємин, набутти лідерства у регіоні Центрально-Східної Європи.

Сучасні дослідження питань інституційного забезпечення зовнішньої політики Польщі [1; 2; 4; 7; 9] й ін., в основі своїй є фрагментарними та не висвітлюють всіх аспектів проблеми. Дана стаття має на меті на основі аналізу інституцій різних рівнів державної взаємодії та нормативно-правових актів, що є базою зовнішньої політики РП, визначити рівень її ефективності задля досягнення визначених у сфері зовнішньої політики цілей.

Свідченням зовнішньополітичної активності офіційної Варшави, гнучкості та збалансованості її зовнішньої політики, є налагоджені взаємини з більшістю суб'єктів світового співтовариства. Так, на сьогодні Польща співпрацює з понад 190 державами та є членом більше ніж 40 міжнародних організацій. Безперечно, на користь зміцненню геополітичної ваги III Речі Посполитої упродовж аналізованого періоду позначалося суттєве збільшення кількості дипломатичних її представництв: протягом визначеного десятиріччя чисельність посольств зросла з 90 до 97, генеральних консульств – із 60 до 141, почесних консульств – із 159 до 186, склавши, таким чином, станом на 2005 р. 327 консульських установ (йдеться лише про ті, що працюють в інших державах, але не при міжнародних організаціях) [16, с. 225]. Задля

задоволення зростаючого попиту держави на співробітників дипломатичних служб, 16 жовтня 2002 р. при МЗС РП було спеціально створено Дипломатичну академію.

Реалізації ключових зовнішньополітичних цілей Польщі слугує її членство в ООН (з підконтрольними їй ЮНЕСКО, МАГАТЕ, ВООЗ, ЮНІСЕФ, СОТ), Європейському Союзу, НАТО, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), Раді Європи, Міжнародному банку реконструкції і розвитку (МБРР), Європейському банку реконструкції і розвитку (ЄБРР), Центральноєвропейській асоціації вільної торгівлі (СЕФТА), Раді держав Балтійського моря, Вишеградській групі, Веймарському трикутнику тощо, в яких вона відома своєю активною, інколи доволі принциповою позицією.

Аналогічно більшості держав, зовнішня політика Польщі ґрунтується на загальновищаних нормах і принципах міжнародного права, Статуті ООН (1965 р.), Заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі (1975 р.), Паризькій хартії для нової Європи (1990 р.) й інших міжнародно-правових актах. У поєднанні з внутрішньою нормативно-правовою базою ними визначені засади реалізації офіційною Варшавою ключових стратегічних, геополітичних і регіональних за напрямками (політичних, економічних, соціокультурних тощо) інтересів.

Спроможність Польщі до ефективного виконання визначених зовнішньополітичних завдань, окрім наявності відповідного нормативно-правового підґрунтя, також значно зумовлена розбудовою адекватного інституційного забезпечення та механізму реалізації. Наявність дієвих інститутів, функціонуючих в умовах внутрішньої стабільності та консолідації провідних політичних сил, що засвідчують легітимність їхньої діяльності, та оптимальної мережі дипломатичних представництв у поєднанні із застосуванням збалансованих і чітко скоординованих механізмів здійснення зовнішньої політики, таким чином, виявилася запорукою успішного вико-

нання ключових її завдань. Такими, з позиції офіційної Варшави, є: по-перше, забезпечення надійних зовнішніх гарантій національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності держави; по-друге, посилення авторитету держави на міжнародній арені; по-третє, використання міжнародних реалій для успішної реалізації внутрішньополітичних цілей і завдань; по-четверте, формування ефективної системи захисту прав польських громадян закордоном.

Серед інститутів, функціонуванням яких забезпечена зовнішня політика Польщі, варто виокремити, перш за все, найвищого рівня органи державної влади та дипломатичні представництва Польщі закордоном, а також регіональні та місцеві органи влади, аналітичні центри та наукові інститути. Важливою складовою інституційної компоненти зовнішньої політики є нормативно-правові акти, що ними регулюється діяльність означених структур. Попри те, що головні (владні) інститути, відповідальні за реалізацію зовнішньої політики держави, були започатковані ще по завершенню Першої світової війни і впродовж всіх наступних років, незалежно від політичної кон'юнктури, продовжували нею опікуватися.

Становлення зовнішньополітичних інститутів сучасної нам Польщі слід розглядати у зв'язку зі здобуттям нею справжньої державної незалежності. Адже добре відомо, що, приміром, дипломатичні установи, характерні понад сорокарічній «комуністичній історії» Польщі, були нічим іншим, ніж інститутами для підтримки ініціатив СРСР. Водночас мінімум самостійності та суверенності, притаманний їхній діяльності, своїм наслідком мав деморалізацію закордонної служби, а разом з тим, позбавлення польської влади свободи у формуванні концепції та стратегії зовнішньої політики [4]. Відповідно творення зовнішньополітичних стратегії і тактики, а разом з тим, професійної дипломатичної служби, визначення зовнішньополітичних засад і ключових пріоритетів у вересні 1989 р. зусиллями польських урядовців почалося, так би мовити, «з нуля». З інтенсифікацією в євроатлантичному просторі інтеграційних процесів і поглибленням участі у них Польщі, у тому числі шляхом набуття повноправного членства у НАТО та ЄС, нагальною потребою виявилось вдосконалення механізму координування зовнішньополітичної діяльності існуючих інститутів з одночасним утворенням нових структур, компетентних виключно у питан-

нях співпраці з союзниками.

Формування інститутів, задіяних у сфері зовнішньої політики, забезпечувалося оформленням відповідного нормативно-правового підґрунтя. Адже детальна правова регламентація діяльності державних органів і посадових осіб, залучених до зовнішньополітичного процесу на основі покладених на них законом повноважень, як цілком слушно щодо цього зазначено у розвідці М. Баймуратова, є об'єктивно необхідною умовою узгодження та координування співпраці між ними [1, с. 10]. Діяльність суб'єктів зовнішньополітичного життя, таким чином, на сьогодні регулюється численними актами Президента, Ради Міністрів, Сейму та Сенату, а головне, Конституцією РП [2]. 2 квітня 1997 р. схвалений Народними Зборами РП, основний закон є визначальним документом і джерелом становлення та розвитку зовнішньої політики Польщі, основою для прийняття будь-яких інших нормативно-правових актів.

Відповідно до Конституції, зовнішня політика є компетенцією виконавчої влади, яка, з огляду на змішану форму республіканського правління Польщі, має біцефальний характер і представлена Президентом РП і Радою Міністрів РП. Значний вплив на неї, окрім того, мають Сейм і Сенат, інші органи державної влади, дипломатичні представництва та відомства РП за кордоном, а також окремі громадяни, асоціації, фонди, наукові та релігійні установи, політичні партії та громадсько-політичні організації, засоби масової інформації тощо [15, с. 232]. Згідно п. 2. ст. 126 основного закону, компетенцією президента є охорона суверенітету та безпеки держави, її недоторканості та неподільності території. Відповідно, будь-які дії, реалізовані ним у сфері зовнішньої політики, у тому числі пов'язані з підписанням міжнародних договорів, повинні корелюватися з національними інтересами та не суперечити їм.

Згідно п. 3 ст. 133, у сфері зовнішньої політики президент має взаємодіяти з прем'єр-міністром і профільним міністром – очільником МЗС. При цьому, як передбачено основним законом, вони мають налагодити та підтримувати у взаєминах між собою належний зв'язок і не конкурувати, адже це шкодить інтересам Польської держави [8, с. 118]. Своєю чергою, до повноважень Ради Міністрів [14, с. 184-187] входить право на здійснення зовнішньої політики. З 1 травня 2004 р. Рада Міністрів РП (спільно з Сеймом і Сенатом) бере активну участь у підготовці союз-

ного законодавства та є єдиним органом виконавчої влади, що задля координації зовнішньої польської політики із загальносоюзною, особливо щодо тих держав, які не є членами спільноти, долучається до роботи Ради ЄС.

З урахуванням зазначеного, а також з огляду на відсутність в основному законі від 1997 р., на відміну від Конституційного Закону («Малой Конституції») «Про взаємні стосунки між виконавчою і законодавчою владою, а також територіальним самоврядуванням Республіки Польща» (1992 р.) [17], положень про здійснення президентом загального керівництва зовнішньою політикою та національною безпекою, можливості впливати на вибір міністра МЗС та ініціювати ратифікацію і денонсацію міжнародних договорів, очевидними видаються суттєве обмеження ролі президентського чинника у зовнішній політиці, з однієї сторони, та нечіткість і суперечливість у розмежуванні між президентом та урядом повноважень щодо керівництва, реалізації та оцінки зовнішньої політики, з іншої.

Як гарант суверенності, президент має контролювати, аби міжнародна ситуація, в якій доводиться функціонувати Польщі, не спричинила її залежність від інших держав чи їх об'єднань, а закордонна політика, що її реалізує Рада Міністрів, не суперечила національним інтересам РП [15, с. 245]. Разом з тим, втручатися у зовнішньополітичні справи, визначені компетенцією уряду, президенту заборонено, а репрезентація ним на найвищому рівні держави зовсім не означає репрезентацію на найвищому рівні державної влади РП [1, с. 8].

Варто зазначити, що розмежування повноважень у сфері зовнішньої політики між президентом та Радою Міністрів на чолі з прем'єром із прийняттям Конституції виявилось однією із найбільш обговорюваних у Польщі інституційно-устроєвих проблем [9, с. 3]. Еклектизм президентського й урядового чинників [7, с. 297-298] у зовнішній політиці Республіки Польща, нерідко притаманний демократичним державам зі змішаною формою правління, неодноразово спричиняв протистояння у вищих ешелонах виконавчої влади. Тільки, якщо з обранням на посаду, приміром, Л. Качинського, а пізніше Б. Коморовського, він був очевидним, з однією лише різницею, що при Л. Качинському, подібно попереднику, центром прийняття зовнішньополітичних рішень була президентська адміністрація [12, с. 195], а при

Б. Коморовському її здійснення більше було пов'язане з Радою Міністрів [8, с. 119-120].

При перебуванні на президентській посаді «лівого» А. Квасневського конфлікт мав латентний характер через те, що упродовж 31 жовтня 1997 р. – 19 жовтня 2001 р. та 31 жовтня – 23 грудня 2005 р. уряд очолювали «праві» прем'єри Є. Бузек і К. Марцинкевич відповідно. Маючи відмінні від президента погляди щодо зовнішньої політики РП, вони, разом з тим, жодного разу не скористалися своїми конституційними можливостями на міжнародній арені, демонструючи у такий спосіб уміння виробляти компромісні рішення та бажання співпрацювати всупереч різній партійній приналежності. Проте вже за президентства Л. Качинського взаємини по лінії глава держави – глава уряду були характерні серйозним протистоянням, особливо з часу, коли на чолі Ради Міністрів став Д. Туск.

Подолання протистояння по лінії президент – уряд, на необхідності якого шляхом внесення відповідних змін до основного закону у політико-дипломатичних та аналітичних колах тривалий час йшлося, Польській державі вдалося досягти лише з прийняттям 8 жовтня 2010 р. закону «Про співпрацю Ради Міністрів з Сеймом та Сенатом у справах, пов'язаних із членством РП у ЄС». Згідно нього, «пальму першості» у провадженні зовнішньої політики отримав прем'єр-міністр з одночасним розширенням повноважень очолюваної ним Ради Міністрів. Головним завданням міністра МЗС, свою чергою, було визначено підтримку (в якості координатора) дій глави уряду у виконанні ним ст. 146 Конституції Польської держави. Зростання ролі Ради Міністрів у зовнішній політиці Польщі, зауважимо, було значно зумовлене членством держави в Європейському Союзі [5, с. 24].

Окремими повноваженнями у реалізації зовнішньої політики Польщі наділені також Сейм і Сенат РП [14, с. 140-152]. Головними серед них є нормотворчість [6, с. 132] і призначення на посаду (звільнення з посади) президента, прем'єр-міністра, а також членів деяких інших органів державної влади. В аспекті законотворчості йдеться, перш за все, про ратифікацію (денонсацію) міжнародних договорів [10, с. 13]. Так, згідно п. 1 ст. 89 Конституції РП [2], ратифікації (денонсації) потребує міжнародний договір, предметом якого є питання миру, союзу, політичних і воєнних домовленостей, членства Польщі у міжнародних організаціях. У випадку, якщо ратифікації президентом підлягає міжнародний договір,

ратифікація якого, згідно законодавства, не потребує згоди, прем'єр-міністр інформує про це Сейм.

Прерогативою депутатів, як уже йшлося, є також заслуховування завдань зовнішньої політики, з інформацією про які на засіданні Сейму щорічно виступає очільник МЗС РП. Депутати та сенатори, окрім того, над конкретними питаннями зовнішньої політики постійно працюють у відповідних профільних комітетах Сейму та Сенату. Такими, зокрема, є Комітет у справах Європейського Союзу і Комітет закордонних справ, функціонуючі у структурі Сейму, та Комітет з питань Європейського Союзу і Комітет закордонних справ, що діють у складі Сенату. Згідно встановлених процедур, Комітети, в обох палатах парламенту відповідальні за взаємини з ЄС, мають право безпосереднього звернення до Ради Міністрів. При цьому їх звернення трактується як таке, що відображає позицію всієї палати [8, с. 128].

Безпосереднє здійснення зовнішньої політики держави є компетенцією МЗС РП, яке здійснює загальне керівництво дипломатичною службою, та, будучи «обличчям» і «головом» Польщі за кордоном, забезпечує реалізацію зовнішньої її політики та координує діяльність усіх міністерств і відомств, задіяних у сферу зовнішньої політики. Повноваження профільного міністра, а разом очолюваного ним міністерства, визначені ст. 32 Закону «Про державне управління». На міністра МЗС, окрім того, покладено обов'язок формування (у співпраці з Департаментом стратегії та планування зовнішньої політики та за погодженням Ради Міністрів) завдань зовнішньої та європейської польської політики і не пізніше 20 грудня поточного року їх оприлюднення на засіданні Сейму [3].

Щорічно на постійній основі МЗС РП формує також «Орієнтири зовнішньої політики», характерні обмеженим доступом та застосуванням на рівні непрофільних міністерств задля координації міжнародної їх співпраці. Пріоритети зовнішньої політики Польщі [13], принагідно відзначимо, документального оформлення у вигляді довгострокової стратегії вперше зазнали у березні 2012 р. У реалізації визначених функцій міністр МЗС РП спирається на очолюване ним міністерство, представлене політичним кабінетом і 34-ма структурними підрозділами, у тому числі 14-ма департаментами, що спеціалізуються безпосередньо на зовнішньополітичних питаннях, і трьома, компетенцією яких є питання

співпраці з Європейським Союзом [11].

Проведений аналіз, таким чином, дозволяє зробити деякі висновки: по-перше, наявність дієвих, налаштованих на взаємовигідну співпрацю та взаємодоповнюваних інститутів на всіх рівнях державної взаємодії – від найвищого (президент – уряд – парламент) до регіонального (органи місцевого самоврядування) – є запорукою ефективної зовнішньополітичної діяльності держави; по-друге, інституційно-правове забезпечення зовнішньої політики Польщі, представлене низкою відповідних структур і масивом нормативно-правових актів, впродовж аналізованого періоду забезпечувало досягнення визначених у сфері зовнішньої політики цілей; по-третє, головною рушійною силою закордонної політики Польщі, у тому числі в аспекті прийняття стратегічних рішень, є Рада Міністрів на чолі з прем'єром; по-четверте, брак чіткості у розподілі повноважень між главою держави та главою уряду щодо реалізації зовнішньої політики, характерний аналізованому періоду польської історії, був зумовлений положеннями Конституції РП, які, за потреби, неодноразово зазнавали неоднакового трактування.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Баймуратов М.О. Теоретичні аспекти конституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності держави в умовах глобалізації та європейської інтеграції / М.О. Баймуратов // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. – Вип. 7. – Маріуполь, 2014. – С. 10-27.
2. Конституція Республіки Польща // Дневник Законов. – 1997. – 16 июля [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>
3. Максак Г.А. Європейські практики в реформі дипломатичної служби України / Г.А. Максак // Польський фонд міжнародних та регіональних досліджень. – 2015. – 28 липня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pfirs.org/publikatsiji/item/315-1363.html>
4. Новаковський Є. Закордонна політика Польщі: цілі і очікування / Єжи Марек Новаковський // Український журнал. – 2009. – № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrzurnal.eu/ukr.archive.html/765/>
5. Совгіря О.В. Кабінет Міністрів України як суб'єкт здійснення зовнішньої політики держави: теоретичні та практичні проблеми / Ольга Володимирівна Совгіря // Адміністративне право і процес. – № 1 (7). – 2014. – С. 52-59.
6. Bałaban A. Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej / Andrzej Bałaban // Przegląd Sejmowy. – 2007. – № 4 (81). – S. 127-150.
7. Banaszak B. O projektach zmiany Konstytucji RP z 1997 r. / B. Banaszak, M. Granat // Przegląd Sejmowy. – 2007. – № 4. – S. 293-309.
8. Chojan A. Polityka zagraniczna współczesnej Polski w świetle uwarunkowań instytucjonalno-prawnych / Adrian Chojan // Myśl Ekonomiczna i Polityczna. – 2013. – № 1. – S. 114-142.
9. Jaskiernia J. Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej / Jerzy Jaskiernia // Państwo i Prawo. – 2010. – № 6. – S. 3-18.
10. Mażewski L. Prowadzenie polityki zagranicznej w Rzeczypospolitej Polsce / Lech Mażewski // Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny. – 2009. – Zeszyt 3. – S. 9-18.
11. Ministry of Foreign Affairs Republic Poland. Organisational chart [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ms.gov.pl/en/ministry/organisation/organisational_c

hart_en/organisational_chart

12. Podgórska R. Problem kohabitacji egzekutywy w Polsce i jego implikacje dla polskiej polityki zagranicznej / Renata Podgórska // Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej, red. R. Podgórska. – Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009. – S. 167-199.

13. Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej. 2012-2016. – Warszawa, marzec 2012 r. – 29 s. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ms.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR>

14. Skrzydło W. Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r. / Wiesław Skrzydło. – W.: Oficyna Wolters Kluwer, 2009. – 256 s.

15. Stemplowski R. O konstytucyjnym pojęciu prowadzenia polityki / Ryszard Stemplowski // Przegląd Sejmowy. – 2007. – № 4 (81). – S. 229-254.

16. Szczepanik K. Dyplomacja Polski 1918–2005. Struktury organizacyjne / Krzysztof Szczepanik. – W.: Askon, 2005. – 244 s.

17. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – Warszawa, dnia 23 listopada 1992 r. – № 84 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dziennikustaw.gov.pl/du/1992/s/84/426>

Буглай Наталя Інституційне забезпечення зовнішньої політики Польщі

Вдало організована зовнішня політика, реалізована шляхом співпраці з іншими країнами та міжнародними організаціями, є важливим чинником прогресивного розвитку будь-якої держави. Розбудова адекватного інституційного забезпечення та механізмів реалізації зовнішньої політики Польщі забезпечило успішне виконання ключових її завдань. Як результат, Республіка Польща посилила свій авторитет на міжнародній арені, отримала надійні зовнішні гарантії національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності.

Ключові слова: інституційне забезпечення, Польща, зовнішня політика, національна безпека, нормативно-правова база

Буглай Наталья Институционное обеспечение внешней политики Польши

Удачно организованная внешняя политика, реализованная путем сотрудничества с другими странами и международными организациями, является важным фактором прогрессивного развития любого государства. Развитие адекватного институционного обеспечения и механизмов реализации внешней политики Польши обеспечило успешное выполнение ее ключевых заданий. Как результат, Республика Польша усилила свой авторитет на международной арене, получила надежные внешние гарантии национальной безопасности, суверенитета и территориальной целостности.

Ключевые слова: институционное обеспечение, Польша, внешняя политика, национальная безопасность, нормативно-правовая база

Buglay Natalia The institutional providing of foreign policy of Poland

The skilfully planned and successfully organized foreign policy realized by a collaboration with other states and international organizations is the important factor of progressive development of any of the states, by the mortgage of strengthening of sovereignty and national identity, defense of national interests and values, providing of safety. It is not an exception from a general rule and Poland: due to fruitful, up to the mark to the organized collaboration with the participants of world concord, governmental Warsaw succeeded to attain the high level of development in the different spheres of state development, to become firmly established as an influential subject of international mutual relations, purchase leadership in the region of Centrally-East Europe.

Capacity of Poland for effective implementation of set foreign policy tasks, except the presence of corresponding normatively-legal soil, also considerably predefined by development of the adequate institutional providing and mechanism of realization. The presence of effective institutes, functioning in the conditions of internal stability and consolidation of leading political forces that certify legitimacy of their activity, and optimal network of diplomatic representative offices, in combination with application of the mechanisms of realization of foreign policy balanced and clearly coordinated, thus, appeared the mortgage of successful implementation of her key tasks. Such, from position of official Warsaw: firstly, providing of reliable external national safe, sovereignty and territorial integrity of the state conducts; secondly, strengthening of authority of the state in the international arena; thirdly, use of international realities for successful realization of home policy aims and tasks; fourthly, forming of the effective system of defence of rights for the Polish citizens by a foreign country.

Keywords: institutional providing, Poland, foreign policy, national safety, normatively-legal base

Рецензенти:

Димчик Рафал, доктор історії, ад'юнкт

Тробські Мацей, доктор габілітований, професор

Надійшла до редакції 25.10.2016 р.