

# Проблеми європейської інтеграції та демократії в рецепції української та польської молоді



## Problemy integracji europejskiej i demokracji w świadomości ukraińskiej i polskiej młodzieży

Збірник статей

Випуск 4

За редакцією  
Юлії Кузьменко та Матеуша Каміонки

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НІЖИНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ МИКОЛИ ГОГОЛЯ  
ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ КОМІСІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ОСВІТИ У КРАКОВІ  
АСОЦІАЦІЯ ІНІЦІАТИВ МОЛОДІ ОЛЬКУША «SIMO»

**"Проблеми європейської  
інтеграції та демократії  
в рецепції української та  
польської молоді"**

**"Problemy integracji europejskiej i  
demokracji w świadomości  
ukraińskiej i polskiej młodzieży "**

*Збірник статей*

***За редакцією Юлії Кузьменко та Матеуша Каміонки***

*Випуск 4*

Ніжин  
2021

УДК 327 (063)

ББК 66,4 я 43

П 34

(є 24)

#### **Укладачі:**

**Кузьменко Юлія Володимирівна** – кандидат історичних наук, доцент кафедри всесвітньої історії та міжнародних відносин Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя;

**Каміонка Матеуш** – доктор політичних наук Інституту політичних наук та адміністрації Педагогічного університету імені Комісії національної освіти в Кракові.

#### **Рецензенти:**

**Луняк Євген Миколайович**, доктор історичних наук, завідувач кафедри історії України, професор Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя;

**Хробачинська-Плуцинська Едіта**, доктор гуманітарних наук у галузі політології Інституту політичних наук та адміністрації Педагогічного університету ім. Комісії національної освіти в Кракові.

П 34 Проблеми європейської інтеграції та демократії в рецепції української та польської молоді: збірник статей / за ред. Юлії Кузьменко, Матеуша Каміонки. Ніжин: НДУ ім. М. Гоголя, 2021. Вип. 4. 214 с.

ISBN 978-617-527-238-1

Автори статей відповідають за достовірність та вірогідність викладеного матеріалу, за приналежність даного матеріалу йому особисто, за правильне цитування джерел та посилання на них.

Думки авторів можуть не збігатися з позицією редколегії.

**УДК 327(063)**

**ББК 66,4я43**

ISBN 978-617-527-238-1

© автори статей, 2021

© НДУ ім. М. Гоголя, 2021

## WSTĘP

*«Sobie wyświadcza dobrodziejstwo,  
kto je wyświadcza przyjacielowi»*

***Erazm z Rotterdamu***

Rok 2020 przejdzie do nowożytnej historii nie tylko, jako okres, w którym świat po przeszło stu latach ponownie nawiedziła epidemia na tak ogromną skalę, co spowodowało całkowitą zmianę w podejściu do klasycznej edukacji. W tym roku miliony młodzieży, zarówno w szkołach podstawowych, średnich jak i studentów na uniwersytetach przeszło na naukę zdalną. Naukę, której tryb zaskoczył wszystkich, ale każdy musiał jej sprostać. Nie było też inaczej w placówkach oświatowych w Polsce i Ukrainie. Mimo planów związanych z zorganizowaniem letniej szkoły polsko-ukraińskiej, konferencji, spotkań studenci i młodzi naukowcy zmuszeni byli zorganizować wszystkie wydarzenia w trybie on-line. Wywiązali się jednak z tego wzorowo, o czym świadczy publikacja, którą drodzy Czytelnicy aktualnie posiadacie.

Monografia jest zbiorem prac studentów z Polski i Ukrainy, zaangażowanych w V konferencji dla studentów i młodych naukowców: "Integracja Europejska: doświadczenia historyczne i polityczne perspektywy", przeprowadzoną w trybie zdalnym. Organizatorami wydarzenia byli: Instytut Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie (Polska) oraz Uniwersytet im. M. Gogola w Nieżynie (Ukraina) wraz z partnerami. Podziękowanie za udział i wsparcie konferencji należą się dla: Rektora Uniwersytetu w Nieżynie Pana Aleksandra Samojlenki, Pani Minister Młodzieży i Sportu Ukrainy Maryny Popatenko, Pani Konsul Ambasada RP w Kijowie Ewie Matuszek-Zagacie, Panu Władimirowi Bazilewiczowi z Czernihowskiego Uniwersytetu Technicznego oraz Władimirowi Martinenko dziekanowi wydziału Historyczno-Prawnego Uniwersytetu w Nieżynie. Bez wsparcia naszych mecenatów trudno byłoby zorganizować coroczne naukowe spotkanie młodych, a w tym pandemicznym roku tym bardziej.

Należy też podkreślić, że coroczne monografia wydawana wspólnie przez międzynarodowy zespół badaczy w składzie: dr Mateusza Kamionkę i dr Julię Kuzmenko to nie tylko już czwarty tom, to przede wszystkim okazja do zaprezentowania swoich umiejętności naukowych dla młodych badaczy. Co warto podkreślić w monografii wyłącznie dla nich dedykowanej. Tematyka monografii związana jest przede wszystkim z stosunkami polsko-ukraińskimi, poruszana jest kwestia emigracji, współpracy ponadnarodowej oraz zagadnieniami z zakresu praw człowieka. Kto wie, może wśród tekstów, które będą mieli Państwo możliwość przeczytać, znajdują się teksty przyszłych słynnych polityków, naukowców, ludzi kultury, którzy będą przy tym niciom porozumienia między narodami Polskim i Ukraińskim. Resumując, książka to nie tylko zwykła monografia, jakich trafia do Państwa rąk mnóstwo, to deska, z której buduje się most współpracy między młodym pokoleniem sąsiednich krain.

*dr Mateusz Kamionka, dr Yulia Kuzmenko*

## Рецензія

доктора історичних наук, професора, завідувача кафедри історії України  
Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя

**Луняка Євгена Миколайовича**

на збірник статей "Проблеми європейської інтеграції та демократії в  
рецепції української та польської молоді".

Ніжин: НДУ імені Миколи Гоголя, 2021. Вип. 4.

Наукове та освітнє життя в умовах сьогодення опинилося у нових реаліях, що вимагають від вітчизняних вчених навчитися взаємодіяти між собою та з іноземними колегами дистанційно. Традиційні оффлайн заходи поступилися місцем онлайн формату, що з одного боку не дає можливості налагодити більш тісні, неформальні контакти між колегами, поспілкуватися у неформальній атмосфері тощо, проте, з іншого боку – дає можливість продовжувати та розвивати контакти між вченими, продовжувати працювати над науковими дослідженнями та обмінюватися ідеями та концепціями. Наукові онлайн конференції мають особливе значення для студентів та молодих науковців, адже незважаючи на карантинні обмеження, вони повинні здобути уміння та навички науково-дослідницької діяльності, освоїти етику наукового спілкування, отримати досвід комунікації з іноземними вченими. Саме у такому форматі у жовтні 2020 р. відбулася IV Міжнародна конференція для студентів та молодих науковців «Європейська інтеграція: історичний досвід та політичні перспективи». Вона охопила майже 40 науковців з України та Республіки Польща, які впродовж 2 днів обговорювали найгостріші та найцікавіші проблеми сучасного Європейського Союзу. Приємно відзначити, що даний захід не оминули увагою представники Міністерства молоді та спорту України та Посольства Республіки Польща в Україні, зокрема заступниця Міністра молоді та спорту України Марина Попатенко та керівник Реферату з питань науково-освітньої співпраці Посольства Республіки Польща в Україні Ева Матушек-Загата, які виступили перед учасниками конференції з вітальним словом. Безумовно, учасники даної конференції набули найважливіших комунікативних навичок в рамках міжнародного наукового дискурсу. Даний досвід є безумовно корисним, потребує всілякої підтримки.

Рецензований збірник наукових праць – це результат реалізації зазначеної конференції. У збірнику представлені доповіді учасників всіх секцій конференції, присвячені різним аспектам відносин між Україною і Європейським Союзом у політичній, економічній, ідеологічній сферах. Представлені матеріали дозволяють проілюструвати багатогранність контактів України та Європи протягом тривалої історії взаємин, розглянути перспективи подальшої співпраці як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях. Особливу увагу молоді дослідники приділяють таким аспектам процесу європейської інтеграції як передумови та генезис

євроінтеграції; політичні, економічні, соціальні, правові, гуманітарні та безпекові проблеми Європейського Союзу; міграційна криза та майбутнє ЄС; європейські цінності, стандарти та захист прав людини; європейська ідентичність; роль та місце країн Східної Європи у підтримці реалізації Україною євроінтеграційної стратегії; закордонний досвід асоціації з Європейським Союзом тощо.

Аналіз матеріалів, що увійшли до збірника, демонструє належний ступінь обґрунтованості наукових положень, володіння молодими вченими теоретико-методологічними засадами, сформованість навичку аналізу оригінальних джерел та результатів сучасних досліджень. На схвалення заслуговують авторські доробки молодих науковців, побудовані із використанням широкого кола емпіричних методів дослідження, зокрема за допомогою статистичних даних, результатів соціологічних опитувань, а також, у деяких випадках, власного практичного досвіду.

Слід констатувати, що з науково-практичної та методологічної точок зору, публікації, які представлені у збірнику статей "Проблеми європейської інтеграції та демократії в рецепції української та польської молоді" визначаються аргументованістю, нестандартними підходами та внутрішньою логікою викладення матеріалу.

Таким чином, матеріали конференції є актуальними, мають практичне значення, відповідають всім вимогам до такого виду робіт і можуть бути рекомендовані до друку.

## Recenzja

**Edyty Chrobaczyńskiej – Plucińskiej, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie, monografii zbiorowej pt. "Problemy integracji europejskiej i demokracji w świadomości ukraińskiej i polskiej młodzieży". Zbiór artykułów. Nieżyn, 2021. T. 4.**

Publikacja "Проблеми європейської інтеграції та демократії в рецепції української та польської молоді" "Problemy integracji europejskiej i demokracji w świadomości ukraińskiej i polskiej młodzieży" Збірник статей. За редакцією Юлії Кузьменко та Матеуша Каміонки Випуск 4, Ніжин – 2021 stanowi pokłosie kolejnej już edycji cyklu konferencji "Integracja europejska doświadczenia historyczne i polityczne perspektywy", ale także systematycznej już współpracy studentów z Polski i Ukrainy. Przygotowana monografia zawiera łącznie 22 artykuły, z czego 9 to prace polskich studentów, natomiast 13 tekstów zostało przygotowanych w języku ukraińskim. Z punktu widzenia warsztatowego artykuły zostały właściwie ujednoczone – afiliacja, abstrakt, przypisy, bibliografia. Recenzowane prace prezentują zróżnicowany poziom merytoryczny, jednak mimo pewnych potknięć, spełniają podstawowe wymogi stawiane tekstom naukowym.

Koncepcja całości jest dobrze przemyślana. W sposób interesujący ukazuje dwie perspektywy spojrzenia – polską i ukraińską, które mogą różnić się między sobą zarówno w opisie, jak i w ocenach, co należy uznać za atut. To co spaja całość, to pokoleniowość. Autorki i autorzy to przedstawiciele młodego pokolenia, którzy w autonomiczny sposób postrzegają różne poruszane problemy i zjawiska, także odwołując się do kontekstu historycznego. To ważny akapit, którego wspólnym mianownikiem powinno pozostawać przede wszystkim wzajemne zrozumienie w ocenie dziejów Ukrainy i Polski. Należy pamiętać, że Ukraina do lat 90. XX wieku stale przegrywała bitwę o własne, narodowe państwo, w czym swój udział miała także Polska, czasem nie dość dobrze odczytująca historycznie uwarunkowaną, ukraińską świadomość i tożsamość, pamięć ale i postpamięć. Zatem pokoleniowość autorów, pozostaje w mojej ocenie atutem tej monografii. Siła ciężkości poszczególnych artykułów, mimo wszystko ukierunkowana została na teraźniejszość i przyszłość, ukraińską perspektywę kierunku "na Zachód", nie "na Wschód". Co ważne, widoczny w publikacji jest także aspekt postradziecki i Rosja z jej doktrynalną wręcz potrzebą zniewolenia Ukrainy, zgodnie z zasadą, że nie ma silnej Rosji bez rosyjskiej Ukrainy. Wątki te odnajdziemy w przekrojowym artykule Kamila Kaduli "Agresja Rosji na Ukrainę, a Europa. Nastawienie, reakcja, działanie państw europejskich oraz organizacji je zrzeszających", w którym Autor stara się uchwycić skomplikowane relacje pomiędzy państwami zaangażowanymi w konflikt.

Problematyka ustrojowa wybrzmiewa w tekście Julii Mazur "Podobieństwa i różnice w polskim i ukraińskim systemie władzy", w którym Autorka przedstawiła studium porównawcze systemu politycznego Polski i Ukrainy oraz w pracy Aleksandry Pawłowskiej, stawiającej pytanie – "Czy UE posiada wystarczające narzędzia wpływające na efektywne stosowanie prawa unijnego?", akcentującej jednocześnie problem jednolitości i efektywności unijnych norm prawnych w krajach członkowskich, także w kontekście ich miejsca w hierarchii źródeł prawa krajowego.

Istotnym wątkiem w publikacjach polskich, ale także ukraińskich autorów jest proces integracji europejskiej. O jej historycznych uwarunkowaniach i europejskiej polityce sąsiedztwa pisze Daniel Pastuszak w tekście "10 lat Partnerstwa Wschodniego – sukces czy porażka?". Gabriela Hajduk w artykule "Europejskie wartości, standardy i prawa człowieka w polityce integracji europejskiej" zwraca z kolei uwagę na kwestie aksjologiczne, akcentując rolę Unii Europejskiej w kształtowaniu katalogu wspólnie wyznawanych fundamentalnych wartości, swoją genezą sięgających praw podstawowych, na straży których stoi wspólnota. Omawiana przez Autorkę kwestia "Stref Wolnych od LGBT" pokazuje jak skomplikowane i trudne są współczesne społeczne relacje i jak wiele jest w tym zakresie jeszcze do zrobienia. Uzupełnieniem poruszanej problematyki jest tekst Klaudii Kucharczyk "Ewolucja ochrony praw człowieka w Europie", w którym Autorka ukazała stan prawny oraz aspekt instytucjonalny systemu ochrony praw człowieka od XVIII wieku do czasów obecnych.

Zdecydowanie najsilniej akcentowanym wątkiem pozostaje polityka migracyjna i kwestie wielokulturowości, także w aspekcie polityki bezpieczeństwa. Barbara Smulska w artykule "Polityka migracyjna. Islamizacja Europy" przybliżyła nabrzmiały problem islamizacji, generujący silne napięcia społeczne, a także ukazuje w jaki sposób determinuje on proces ewolucji polityki migracyjnej państw europejskich. Oliwia Pisarczyk w tekście "Kryzys migracyjny w Unii Europejskiej w latach 2015–2020" kreśli stosunek i stopień otwartości poszczególnych krajów wobec kryzysu, jednocześnie sceptycznie oceniając skuteczność podejmowanych przez wspólnotę działań w zakresie niwelacji samego problemu. Dopelnieniem stanowi artykuł Eweliny Krywult-Golonki, "Kryzys migracyjny jako problem bezpieczeństwa Unii Europejskiej", która bada jego wpływ na kierunki polityki zagranicznej w kontekście strategii bezpieczeństwa krajów członkowskich.

Podsumowując całość jest interesująca dla obu stron, co istotne pobudza aktywność naukową studentów, a sam dyskurs zdecydowanie powinien być kontynuowany ze względu na interesujące, komparatystyczne pole badawcze, także w perspektywie social history.



---

## Історія розвитку та реалізації ідей інтеграції країн Європи

---

УДК 930.1:303.446.4

**Галина МИХАЙЛЕНКО**

*Херсонський державний університет,  
к.і.н., доцентка кафедри історії,  
археології та методики викладання*

### **ПЛАНИ ПРЕДСТАВНИКІВ УКРАЇНСЬКОЇ ЕМІГРАЦІЇ ЩОДО СПІВПРАЦІ З ЄВРОПЕЙСЬКИМИ КРАЇНАМИ НАПРИКІНЦІ 1920-Х – НА ПОЧАТКУ 1930-Х РР.**

*У статті висвітлюються спроби представників української політичної еміграції знайти підтримку серед європейських дипломатів щодо продовження боротьби за створення незалежної України. Окреслюються варіанти умов, на яких провідні європейські держави погоджувалися на фінансову чи військову допомогу.*

**Ключові слова:** еміграція, О. Лотоцький, українські землі, Франція, Англія.

*The article highlights the attempts of representatives of the Ukrainian political emigration to find support among European diplomats to continue the struggle for the creation of an independent Ukraine. Variants of the conditions under which the leading European states agreed to financial or military assistance are outlined*

**Key words:** emigration, O. Lototsky, Ukrainian Lands, France, England.

У 20–30-х роках ХХ ст. питання можливої співпраці з урядами європейських країн активно розглядалося у колах української еміграції. Колишні учасники громадсько-політичного життя початку ХХ ст. на українських землях, опинившись за кордоном, багато уваги звертали на пошук помилок у подіях 1917–20 рр. та намагалися окреслити перспективи можливої співпраці з іншими країнами. Це можна прослідкувати за публіцистичними матеріалами та спогадами українських діячів в еміграції.

Наприклад, О. Лотоцький (історик церкви, громадський, політичний діяч кінця ХІХ – першої третини ХХ ст.) критично оцінював внесок свого покоління у боротьбу за українську державність у 1917–1920 рр., однак, відмічав і досягнення: зростання національної свідомості українців та повернення Україні власного місця у міжнародних відносинах. О. Лотоцький наголошував на важливості постановня «українського питання» у політичних планах європейської спільноти. Адже за попередні століття

перебування у складі інших держав українські землі стали для очільників європейських держав «terra incognita» [1, с. 167–169].

Виходячи з цієї думки, вчений визначав головну мету діяльності представників української інтелігенції в еміграції: популяризація серед європейської політичної спільноти тези про надзвичайну політичну та економічну вагомість для Європи незалежної України. Одним з результатів цієї просвітницької/популяризаторської діяльності серед європейських політиків розглядалося здобуття військової та економічної підтримки провідних європейських держав на той випадок, коли складеться сприятлива ситуація для відновлення боротьби за незалежність українських земель. О. Лотоцький дотримувався думки, що самостійна Україна виступить своєрідним «заборолом» для європейських держав від агресивних намірів Москви [2, с. 12].

Розмірковуючи над тим, чому європейські очільники не підтримали належним чином українські національні сили у 1917–1920 рр., О. Лотоцький вбачав причину у консервативності європейської політики. Світова спільнота звикла до «неподільної Росії» і тривалий час не тільки не сприймала прагнень до відокремлення багатьох земель, що входили до складу Російської імперії, а й не розгледіла одразу, яка користь може бути для політичних та економічних планів європейських країн від появи нових держав. Проте, уже в 20–30-х рр. ХХ ст. О. Лотоцький простежував повільні зрушення на користь позитивного вирішення «українського питання».

Налагодження пропагандистської/просвітницької роботи щодо важливості для Європи існування незалежної України О. Лотоцький покладав на українську еміграцію, яка мала взяти на себе роль виразника українських національних інтересів перед світовою громадськістю на час існування СРСР. Задля реалізація цих завдань емігрантська інтелігенція мала підтримувати активне культурне життя українців за кордоном, створювати громадські, наукові товариства, проводити політичне виховання молодого покоління українців в еміграції [3, с. 6].

На жаль, неоднорідність лав українських емігрантів, розбіжності у політичних поглядах заважали формуванню єдиного підходу до вирішення головного завдання – здобуття незалежності України. У 20–30-х рр. ХХ ст. у колах українських емігрантів вирували жваві політичні дискусії, хоча і велася робота по налагодженню відносин з урядами європейських країн, діяли культурні та наукові установи. Кожна з політичних сил власними зусиллями намагалася шукати підтримку серед європейських держав, мало опікуючись створенням консолідованої української політичної еміграції. Перебіг цих політичних пошуків на чужині прослідковується не тільки у публіцистичних дописах та спогадах українських діячів в еміграції, а й в матеріалах кінця 1920-х – початку 1930-х рр. Галузевого державного архіву Служби зовнішньої розвідки України (ГДА СЗР України), серед яких наявні згадки про звернення українців до Ліги Націй щодо вирішення проблем їх перебування в європейських країнах та

перемовини представників українських політичних сил в екзилі з європейськими урядами.

Зокрема, у матеріалах ГДА СЗР України маємо відомості про культурно-просвітницьку діяльність українців в еміграції: матеріали за 1929 р. повідомляють про плани українців організувати у Парижі журнал для висвітлення українського питання французькою та англійською мовами та організувати бюро преси [4, арк. 3]. Цікаві дані містяться у листі І. Токаржевського від 4 листопада 1929 р., зміст якого був переданий агентами розвідувальної служби 29 грудня цього ж року: у зв'язку з посиленням арештів в Україні, українці-емігранти намагалися звернути увагу французького суспільства на цю проблему, організувати акцію протесту французьких вчених з приводу утисків на українські землі. Незважаючи на те, що деякі французи з осторогою відносилися до цього питання, вбачаючи в ньому лише продовження політичної боротьби, українцям в Парижі вдалося навіть зібрати 23 500 франків на допомогу вченим в Україні та переслати зібрані гроші в Бухарест. На жаль, подальша доля цієї фінансової допомоги не відслідковується [4, арк. 299].

За 1929 р. маємо два повідомлення щодо спроб О. Шульгіна налагодити відносини з Лігою Націй. По-перше, його було представлено Секретаріату Ліги Націй та французькій делегації. За даними з листа І. Токаржевського А. Левицькому щодо цієї зустрічі, О. Шульгіну доводилося проводити велику роботу, аби розділити у сприйнятті європейських політиків українську еміграцію від російської. У результаті, О. Шульгін одержав запевнення, що українська еміграція отримає представництво на таких же умовах, що й російська [4, арк. 4]. Наступного, 1930 р., А. Левицький також мав перемовини з представниками Ліги Націй [5, арк. 86].

Низка матеріалів стосується спроб уряду УНР в екзилі налагодити співпрацю з французьким урядом. Зокрема, у червні 1928 р. за вимогою французького уряду у Празі було проведено збори уряду УНР з метою затвердження його складу, а саме: *«А. ЛЕВИЦКИЙ – премьер, ШУЛЬ-ГИН – министр иностранных дел, ЛОТОЦКИЙ – министр внутренних дел, ген. САЛЬСКИЙ – военный министр, ЯКОВЛЕВ – министр юстиции и финансов, ПРОКОПОВИЧ – министр путей сообщения, ХОЛОДНЫЙ – министр просвещения, СЕРОПОЛКО – тов. министра просвещения, КАБАЧКОВ – государственный контролер»*. За даними цього ж повідомлення на зібранні обговорювалися питання франко-англійських намірів у боротьбі проти СРСР: Німеччині віддати Гданський коридор в обмін на нейтралітет у разі війни з СРСР; Польщі замість Гданська надати вихід до Чорного моря (Одеса); уряд УНР мав отримати моральну і матеріальну підтримку у боротьбі за створення незалежної держави на землях Лівобережжя і частково Правобережжя. Доля Галичини на цих перемовинах не обговорювалася. Уряду УНР пропонувалося формувати армію на території Польщі, головнокомандувачем майбутніх військ УНР, що мали

створити, призначався генерал Безручко. Так як подібний поділ українських земель мав викликати запереченні у прихильників Соборної України, то у донесенні не висловлювалося занепокоєння з приводу планів французького уряду та уряду УНР в екзилі [6, арк. 200].

У цілому, за даними матеріалів ГДА СЗР України, створення Української Народної Республіки розглядалося Францією як один із головних засобів умиротворення Сходу Європи. Окрім встановлення миру Франція прагнула, аби створена за її підтримки Українська Народна Республіка взяла на себе усі фінансові зобов'язання колишньої Російської імперії по відношенню до Франції [4, арк. 3]. Однією з головних умов надання французької допомоги була активність самих українців-прихильників створення УНР [Т. 1, 360]. Крім того, мова у повідомленнях йшла й про те, що на прискоренні військового вторгнення в СРСР наполягали не тільки французькі політики, а й промисловці, чия зацікавленість донецьким басейном спонукала їх фінансувати польсько-український план походу в Україну [5, арк. 86].

Не менше матеріалів кінця 1920-х – початку 1930-х рр. ГДА СЗР України висвітлюють спроби різних політичних сил української еміграції налагодити перемовини з Англією. На 1927 р. мова йшла про повне порозуміння з Англією, яка погодилася на незалежність України, хоча українці ще мали очікувати прояснення положення Англії в Китаї та стосунків з німцями. Так само як і у відносинах з Францією, в українців були побоювання, що Англія погодиться на передачу частини українських земель Польщі [7, арк. 136]. Зокрема, про певні перестороги «петлюрівців» щодо подальших відносин з Англією мова йде в повідомленнях 1929 р. Головна їх причина – зміна уряду у Великобританії, яка могла призвести до припинення фінансування [4, арк. 129].

Про важливість активної роботи з боку української політичної еміграції наголошували й англійські дипломати. Зокрема, про це мова йде у повідомленні щодо візитів А. Яковлева в Париж та Женеву для зустрічі з представниками французького та англійського урядів. У ході перемовин з боку англійців були запевнення, що у відповідний момент вирішення українського питання буде здійснюватися на міжнародній арені за участі усіх зацікавлених держав, а не тільки з поляками, адже українське питання є міжнародним, а не виключно польсько-українським: *«Украинский народ должен знать, что в борьбе за свое освобождение он найдет всегда поддержку со стороны Англии, Необходимо руководству УНР вести лишь дело так, чтобы видны были реальные результаты в их стремлениях к освобождению Украины»* [8, арк. 88]. Повідомлення про зустріч П. Скоропадського з англійським консулом у Берліні також підтверджує зацікавленість Англії українським питанням: обговорювалися настрої в Україні, існуючі організації, література, фінансові можливості, кадри, ставлення до «петлюрівців» [9, арк. 56].

Проте, світова економічна криза внесла свої корективи у плани як європейських держав, так і відповідно у сподівання українських політичних діячів в еміграції. Зокрема, зі слів англійського журналіста Біллі Слайтера, які передаються у повідомленні від 20 грудня 1931 р., ситуація розгорталася наступним чином: УНР мала отримати великі кошти від англійського уряду, проте, через фінансову кризу та виникнення протиріч із Францією, англійський уряд на деякий час відмовлявся від своїх планів відносно українських земель. У цьому ж донесенні маємо оцінку позиції Англії та Франції щодо українського питання. Зокрема, зацікавленість Англії Східною Галичиною пояснювалася тим, що вона хотіла створити на цій території базу для майбутньої боротьби з СРСР. Заради цього Англія прагнула, аби Польща задовольнила по-можливості вимоги українців. Підтримуючи ідею створення незалежної України, Англія розраховувала, що новостворена держава ослабить Росію. Французькі плани у цьому донесенні виглядають трохи інакшими: Франція хотіла використати український національний рух у боротьбі з більшовиками, проте не ставила за мету створення незалежної української держави [10, арк. 335].

Мінливість позицій провідних європейських держав щодо варіантів співпраці з українською політичною еміграцією та можливості створення незалежної України спонукали до більш широкого кола перемовин. За матеріалами ГДА СЗР України, українці в еміграції намагалися опрацювати різні варіанти європейської підтримки. Окрім Франції та Англії у полі їх зору були й відносини з Італією, Іспанією, Угорщиною. У повідомленні «Украинский вопрос на международной арене» від 29 липня 1930 р. міститься згадка про відвідини Варшави італійською делегацією на чолі з міністром іноземних справ Д. Гранді. У ході візиту обговорювалося й українське питання. Польща погоджувалася на захоплення італійцями українського ринку аби не допустити впливу на нього французів. Д. Гранді у свою чергу обіцяв найближчим часом *«подготовить соответствующую почву для заключения тайного договора, экономического и политического характера между Италией и Украиной. Договор должен заключать моменты о вывозе хлеба, угля, лесных материалов и спирта с Украины и привлечения для обмена итальянских товаров. Секретным порядком обсуждался вопрос об итальянских колонистах на побережье Черного моря и о заводе Навалья в Николаеве, причем проектируется передача этого завода в эксплуатацию итальянцам»*. Головний підсумок цієї зустрічі: позитивне ставлення Д. Гранді до ідеї створення незалежної української держави, яка б відмежувала Росію від Європи [8, арк. 60].

Нечисленні згадки стосуються перемовин з іншими європейськими країнами. Наприкінці 1920-х рр. уряд УНР в екзилі відновив відносини з Угорщиною, домовляючись про спільні дії у поваленні радянської влади в Україні. Угорщина, за матеріалів ГДА СЗР України 1929 р., зобов'язувалась надати УНР військову допомогу [4, арк. 2]. Запевнення у підтримці

діяльності, спрямованої проти СРСР, уряд УНР в екзилі отримав і від Іспанії [4, арк. 222].

Отже, процес активних перемовин між представниками українських політичних сил в еміграції та європейськими дипломатами знайшов чисельне відображення у матеріалах ГДА СЗР України. Вони демонструють прагнення українців здобути політичну, фінансову, військову підтримку своїх політичних намірів від провідних європейських країн та плани очільників Франції, Англії, Італії та інших європейських держав на вирішення «українського питання».

### Література

1. Михайленко Г. Олександр Лотоцький (1870–1939 рр.): інтелектуальна біографія історика. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2014. – 312 с.
2. Lototskiy O. Les bases de la politique d'Etat Ukrainien // Promethee. – 1930. – № 69. – P. 7-14.
3. Лотоцький О. На ріках Вавилонських. Збірник статей. – Львів. – 1938. – 192 с.
4. ГДА СЗР України. Дело 2. УНР – 1929 г. 304 арк.
5. ГДА СЗР України. Дело 1. УНР 1930 г. 460 арк.
6. ГДА СЗР України. Дело 17. УНР – 1928 г. 459 арк.
7. ГДА СЗР України. Дело 14. Украинская эмиграция в Польше 1927 год. 444 арк.
8. ГДА СЗР України. Дело 1. УНР 1930 г. 460 арк.
9. ГДА СЗР України. Дело 3. Гетьманцы – 1930 г. Разное – 1930 г. 260 арк.
10. ГДА СЗР України. Дело 8. УНР – 1931 г. Том 2. 440 арк.

**Надія КАПЛЕНКО**

*Ніжинський державний університет  
імені Миколи Гоголя, студентка III  
року навчання історико-юридичного  
факультету*

## **ІДЕЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ЄВРОПИ У ПОГЛЯДАХ МИСЛИТЕЛІВ ЕПОХИ ПРОСВІТНИЦТВА**

*У пропонованій статті розглядаються концепції об'єднання Європи доби Просвітництва, видатними представниками якої були Вільям Пенн, Шарль Ірине де Сен-П'єр, Жан-Жак Руссо, Іммануїла Канта та ін. Ці та інші мислителі звертали велику увагу на причини, наслідки та правила перебування в союзі держав. Філософсько-політичні, правові, соціальні теорії видатних філософів не втратили своєї соціальної цінності, вони і у наш час є надзвичайно важливими.*

**Ключові слова:** об'єднання, конфедерація, мислитель, війна, мир, епоха Просвітництва, Європа, проєкт.

*The proposed article examines the concepts of European unification of the Enlightenment, prominent representatives of which were William Penn, Charles Irene de Saint-Pierre, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant and others. These and other thinkers paid great attention to the causes, consequences and rules of being in a union of states. Philosophical-political, legal, social theories of outstanding philosophers have not lost their social value, they are extremely important today.*

**Key words:** unification, confederation, thinker, war, peace, Enlightenment, Europe, project.

Актуальність полягає в тому, що в наш час, коли деякі питання ще вирішуються зброєю та силою, коли Європа є центром пандемії, ми не повинні забувати для чого був створений Європейський Союз та чому люди ще в XVII – XVIII столітті прагнули цього.

В історії філософської, політичної і правової думки видатні мислителі не могли обійти проблему війни і миру. Теоретико-філософська спадщина видатних представників доби Просвітництва була предметом аналізу багатьох зарубіжних та вітчизняних учених. Їх досліджували А. Гулига, В. Ржевська, Л. Камаровський, В. Копійка, Т. Шинкаренко та ін.

Мета роботи – проаналізувати філософсько-політичні, правові, етико-моральні концепції об'єднання Європи у творчості видатних теоретиків І. Канта, Вільям Пенн, Шарль Ірине де Сен-П'єр, Жан-Жак Руссо та ін.

Основна увага у публікації прикута до опису ідей доби Просвітництва (друга половина XVII – XVIII століття). Проте однією з особливостей цього

періоду є розбіжність її хронологічного простору з календарними межами XVIII століття. Наприклад, у Франції вона починається в рік смерті Людовика XIV (1715) і закінчується періодом революційного вибуху 1789 р. (Великої французької революції). В Англії почалась наприкінці XVII століття, коли буржуазна революція, породивши нові виробничі процеси й відносини, призвела до осмислення теоретичних основ економіки (А. Сміт, Д. Рікардо) і проблем пізнання (Дж. Локк, Д. Юм і ін.) [1, с. 309].

Історичним підґрунтям становлення просвітницької ідеології став інтенсивний розвиток наукових знань у XVII столітті. Важливою складовою просвітницької ідеології стала розробка суспільно-політичних теорій, зорієнтованих на розбудову раціонально організованого суспільства [2, с. 528].

Суттєвою відмінністю епохи Просвітництва від попередніх було те, що в цей час почало складатися громадське життя. Надалі питання суспільства обговорювалися в пресі, дискусійних клубах, кав'ярнях, салонах на асамблеях, у масонських ложах. Хоча держава, парламент та церква намагалися стримувати вільнодумство, часто зробити це було неможливо, оскільки заборонені цензурою праці часто можна було опублікувати за кордоном, у країнах із ліберальнішими поглядами, таких як Англія та Нідерланди.

До другої половини XVII ст. Західна Європа втратила релігійну цілісність. Унаслідок Реформації і періоду тривалих релігійних воєн у частині європейських країн панівною християнською конфесією став протестантизм, тоді як у інших державах католицизм зберіг домінуюче становище. Між державами із різними релігіями встановився модус вівенді, що означало толерантне ставлення до релігійних розбіжностей хоча б у межах усієї Європи, якщо не окремих країн. Релігійна боротьба продовжувалася у вигляді полемік і дискусій, а це сприяло розширенню діапазону висловлюваних думок.

Європа стала різноманітною також у плані політичних режимів. Якщо у Франції, Австрійській імперії чи Іспанії цей період відповідав розквіту (абсолютизму), то Англія вже минула цей етап свого розвитку й після Славетної революції 1688 року стала конституційною монархією, у якій влада короля була обмежена. Нідерланди тішилися демократичним правлінням, Німеччина та Італія були роздроблені на низку малих держав, у деяких країнах, таких як Росія та Австрійська імперія, ще міцно зберігалось кріпацтво. При широкому спектрі політичних устроїв неминуче виникали порівняння, що в свою чергу призводили до дискусій щодо ідеального облаштування суспільства.

В економіці Європи теж відбувалися докорінні зміни, формувалися капіталістичні виробничі відносини, зростала й зміцнювала свої позиції буржуазія. Економічний центр Європи змістився з півдня, де раніше основну роль відігравали Венеція та Генуя, на північ, в Амстердам, де вже відбулася буржуазна революція. В другій половині XVIII ст., з початком промислової революції, головним центром економіки Європи став Лондон.



Для епохи Просвітництва властиве нове суспільне явище – виникнення сфери громадського життя, тобто інституцій, де відбувалися дебати щодо важливих для суспільства проблем. До таких інституцій належали новостворені академії та наукові товариства, гуртки, салони, кав'ярні, масонські ложі тощо [3].

Також, не менш важливим фактором впливу на ідеї просвітників були війни. Це й Тридцятирічна війна (1618–1648), що розпочалася як релігійний конфлікт між протестантськими і католицькими утвореннями Священної Римської імперії і в наслідку закріпила рівність цих конфесій; Хмельниччина (1648–1657), внаслідок якої значна частина українських земель вийшла з-під контролю Речі Посполитої і потрапила під контроль Московського царства; декілька турецьких воєн, унаслідок яких Османська імперія втратила свої володіння у Південній Європі; буржуазна революція в Англії, що призвела до переходу від абсолютної до конституційної монархії; Велика Північна війна; насильницька депортація українців з Правобережжя на підконтрольну Росії Лівобережну Україну (1711–1712 рр.); російсько-турецькі війни; війна за іспанську спадщину; війна за польську спадщину 1733-1735; війна за австрійську спадщину; семирічна війна; поділи Речі Посполитої; Американська революція; Велика французька революція.

Можна виділити характерні риси для цієї доби: 1. Прагнення його представників до перебудови всіх суспільних відносин на основі розуму, «вічної справедливості», рівності. 2. Рушійною силою історичного розвитку і умовою торжества розуму просвітителі вважали розповсюдження передових ідей, знань, а також поліпшення морального стану суспільства. 3. Вони прагнули розквувати розум людей і тим самим сприяли їхньому політичному розкряпаченню. 4. Просвітителі вірили в людину, її розум і високе покликання. Цим вони продовжували гуманістичні традиції доби Відродження [9].

Розглядаючи державу та її інтереси як першопричину міждержавних суперечностей, що зумовлюють воєнні конфлікти, прихильники «єдиної Європи» висловлювалися за необхідність утворення наднаціонального об'єднання, яке керувалося б, насамперед, спільними інтересами, а не інтересами окремих держав. Ця мета залишалася незмінною протягом століть, змінювалися лише завдання, форми та методи досягнення такого об'єднання [7, с. 11].

Вільям Пенн, як ключова фігура в ранній історії англійських колоній в Америці у своїй праці «Опыт о настоящем и будущем мире в Европе путем создания европейского Конгресса, Парламента или Палаты государств» свою думку виклав у десяти статтях. Він роздумує з приводу війни та вигоди миру, пропонує створення сейму задля припинення європейських воєн і вперше висловлює думку про те, що «об'єднані інститути спільноєвропейського союзу мають володіти певними правами щодо окремих європейських держав». За його теорією, Верховний союз повинен збиратись тоді, коли якась Європейська країна має за мету

починати війну й більшістю голосів війна не повинна розпочатись. У останній статті він вказує про безліч переваг його проекту: припинення безглузлого пролиття крові та відновлення доброго імені християнина через безперервні війни, відновлення та збереження економіки, економія на розвідці та шпигунах, збереження міст та сіл, які могли бути зруйнованими під час війни, безпека торгівлі, тощо [8].

Одним із найяскравіших мислителів в епоху Просвітництва висловив свою ідею Шарль Іріне де Сен-П'єр (французький абат, письменник, дипломат). Цікаво відзначити, що свій перший проєкт об'єднання європейських держав з метою встановлення миру між ними Сен-П'єр виклав в «Записке об улучшении дорог» (1708), яку він написав під враженням від аварії свого екіпажу через жалюгідний стан французьких доріг під час подорожі. Надалі він перетворюється в непримиренного критика французького абсолютизму і в подальшому активно виступає за припинення воєн і об'єднання європейських держав.

Думка про те, що війни не тільки забирають людські життя, а й пожирають величезні кошти, які з успіхом могли б бути вжиті для цілей загального блага, Сен-П'єр спочатку розвиває в «Записке о сохранении вечного мира в Европе» (1712), яку він написав напередодні мирних переговорів 1713 р., які поклали край війні за іспанську спадщину. Багато в чому завдяки своєму безпосередньому досвіду учасника даних переговорів, мислитель, згодом, доповнює та удосконалює свої ідеї об'єднання держав Європи в головній праці свого життя – тритомному творі «Проект вечного мира в Европе», написаному в 1713–1717 рр., що сильно вплинуло на інтелектуалів наступних століть.

Саме проєкт договору про конфедерації становить основу плану Сен-П'єра. Щодо його прийняття французький мислитель розраховував на «некие совместные устройства, возникающие у нас время от времени и получающие название конгрессов, на которые торжественно съезжаются представители всех европейских государств, чтобы вслед за тем столь же торжественно отбыть восвояси... [которые] совещаются, чтобы ничего не сказать... [которые] совместно решают, заседать ли за круглым или квадратным столом, сколько дверей должно быть в зале, лицом или спиной к окну будет восседать тот или иной полномочный представитель, и толкуют о множестве других столь же значительных вопросов, бесполезно возбуждающихся вот уже три столетия...». Будучи очевидцем і не з чуток знаючи про роботу даних конгресів, Сен-П'єр все ж сподівався, що: «может случиться, что участники одной из таких ассамблей обнаружат присутствие здравого смысла... и [вследствие изложенных Сен-Пьером выгод проекта] получают от своих суверенов приказ подписать договор о конфедерации». Мислитель, в дусі свого часу, твердо вважав, що «установление вечного мира зависит исключительно от согласия суверенов и единственной трудностью, которую предстоит преодолеть, является их сопротивление» і виклав свій проєкт у п'яти статтях.

У них йдеться про те, що глави держав повинні встановити між собою вічний і нерозривний союз та призначити своїх повноважних представників в постійну раду (або конгрес), головним завданням якого було б вирішення всіх розбіжностей між європейськими державами шляхом арбітражу або суду; про кількість представників різних країн, час та місце проведення та наводить пропозицію щодо складу цієї ради; Сен-П'єр вважав за необхідне гарантувати кожному члену конфедерації їх право на правління в своїх державах, а також їх територіальну цілісність. Всі договірні державці повинні були назавжди відмовитися від будь-яких подальших претензій і не піднімати один проти одного зброю; передбачались санкції в разі порушення договору членами конфедерації; повноважні представники європейських держав отримали можливість приймати тимчасові рішення більшістю голосів у раді, які через п'ять років могли б бути оформлені більшістю в три чверті голосів в остаточні рішення – закони. У той же час зміни в дані п'ять основних статей передбачалося вносити лише за спільною згодою всіх конфедератів [12].

Основний недолік полягав у тому, що в основу його концепції закладали хибну тезу про можливість інституційно-конституційного оформлення об'єднання держав у обмежений проміжок часу. Кінцеву мету даної теорії – утворення федерації чи конфедерації європейських держав – одночасно проголошували як необхідну умову для початку інтеграційного процесу. Розглядаючи наднаціональні структури як основний стимулюючий фактор у інтеграції країн, подібний до того, який державна влада відіграє щодо інтеграції внутрішніх національних регіонів, прихильники цього напрямку робили висновок про необхідність утворення такого стимулюючого елемента на міжнародному рівні саме на початковому етапі інтеграції [7, с. 17–18].

Жан-Жак Руссо (женевський франко-швейцарський філософ-просвітник, письменник, композитор) вважав, що у Європі вже було сформовано систему певного типу, і що між різними народами існують зв'язки, хоча і недосконалі, проте більш тривкі, ніж загальні слабкі зв'язки гуманізму. «Слабка система» чи «співтовариство» Руссо ґрунтувалося вже не тільки на загальній релігії і звичаях, але і взаємній торгівлі і балансі сил. Така система не виключала можливості війни, тому Руссо вважав за необхідне трансформувати її у «справжню конфедерацію», модель якої Руссо, як і Сен-П'єр, знаходив у Швейцарії, Голландії і Німецькому союзу, хоч критикуючи проект другого. За відсутності об'єктивних передумов (насамперед, зовнішньої загрози) єдино можливим шляхом утворення такого союзу держав мислитель вважав силу. Він вважав позитивною функцією міждержавного союзу, як основи міжнародного порядку у Європі, забезпечення співіснування в «слабкій» системі (за Пуфендорфом). Концепція міжнародного порядку Руссо ґрунтувалася на тій же ідеї «суспільного договору», яку він доводив як основу внутрішньодержавного порядку. В основі як держави, так і міждержавного союзу, що встановлює як

суверена загальну волю всіх окремих суб'єктів. Суверен діє через органи, у яких репрезентовані всі члени держави. Кожен індивід, таким чином, з одного боку, є частиною суверенної асамблеї, з іншого боку – об'єктом її впливу. Відповідно і міждержавний порядок – конфедерацію – засновано на договорі. Кожна держава-член конфедерації є як суб'єктом, так і об'єктом керування асамблеї. Руссо підкреслював, що індивіди, які складають державу, як і держави-члени союзу на основі фундаментальної угоди, підлегли не тільки собі, але і «загальному», частиною якого є кожний. Якщо держава-член не виконує взятих на себе за договором зобов'язань, вона буде розглядатися як «ворог співтовариства», а інші члени конфедерації матимуть право вжити заходів для того, щоб змусити порушника коритися, як і в суспільному договорі між індивідами. Втім, держави, що вступають до союзу, у принципі, не позбавляються тим самим свого суверенітету [11]. Отже, у Руссо існує тісний взаємозв'язок між структурою й основою суспільства і держави і структурою міжнародного порядку.

Іммануїл Кант (німецький філософ) у своєму трактаті «До вічного миру» фактично прогнозує «всесвітньо – громадянські» тенденції в розвитку майбутнього людства і одночасно вказує на ті складнощі і протиріччя, які очікують людей на шляху до його встановлення і подолати їх дозволить реалізація принципу всезагальної гостинності.

Гостинність означає право кожного чужинця на те, щоб в тій країні, куди цей останній прибув не походилися з ним як із ворогом. «Але це право на гостинність, тобто право прибульця не поширюється далі можливості зав'язати відносини з корінними жителями» [6, с. 399]. А розвиток цих відносин з часом, на думку філософа, сприятиме їх перетворенню на публічно узаконені і тим самим «наближуватиме рід людський до всесвітньо – громадянського устрою» [6, с. 399]. Таким чином, право на гостинність стає необхідним доповненням до публічного права людини згідно з яким кожна людина повинна мати можливість відвідати будь-який куточок землі і не зазнавати при цьому нападів та ворожих дій. В лекціях з етики він стверджує: «Вищим серед обов'язків є глибока повага права інших людей. Наш обов'язок полягає в тому, щоб глибоко поважати право інших і як святиню цінувати його. У всьому світі немає нічого святішого, ніж право інших людей. Воно недоторканне й непорушне» [5, с. 178].

В той же час кожен народ має право на територію, яку він займає, і тому не повинен бути поневоленим прибульцями. Тобто, «право відвідування» у І. Канта не давало права на завоювання і містило критику колоніальної політики європейських держав. Справа в тому, що в XVIII ст. завоювання європейцями великих територій в Америці, Африці та Азії супроводжувалося не лише збереженням там рабства, а й масовою работоргівлею, а більшість рабів використовувалися для робіт на плантаціях в європейських та американських колоніях. У зв'язку з цим І. Канта обурює «негостинна поведінка цивілізованих, переважно торгівельних

держав» щодо місцевого населення. Жахливе ставлення до них європейців призвело до поширення на завойованих територіях, що сприймалися на той час як «нічийні землі», чисельних лих і нещасть [6, с. 399].

I. Кант пропонує три моделі правового устрою: устрій по праву державного громадянства людей в складі народу (*ius civitas*); устрій, що базується на міжнародному праві і визначається відносинами держав одна з одною (*ius gentium*); устрій по праву всесвітнього громадянства (*ius cosmopoliticum*) [6, с. 373].

Кантівська ідея «вічного миру» пов'язана з «громадянином світу», який у філософа відповідає європейському типу особистості, що формується у епоху Просвітництва тому й керується раціональними принципами оцінки особистих і загальних інтересів й свобод; він здатен жити за законами публічного права, а відносини з іншими контролюються мораллю.

Однак, Джеремі Бентам (англійський філософ і правознавець) мав такі головні пропозиції: 1. Скорочення та фіксація збройних сил держав, що входять до європейської системи. 2. Звільнення залежних територій кожної держави. У такий спосіб мають ліквідуватися приводи до війни у тогочасному світі.

Проте основний зміст записів І. Бентама щодо його проєкту всезагального і постійного миру складають дев'ять тез, які являють собою, так би мовити, шлях до миру – це ланцюг міркувань, що частково визначають передумови встановлення постійного миру, а частково – послідовність кроків до його здійснення. Проєкт спрямований на досягнення спільного добробуту всіх цивілізованих народів, але конкретно адресований Великій Британії та Франції, які мають бути ініціаторами його здійснення. І. Бентам у своїх міркуваннях прямує наступним шляхом: переконати насамперед Велику Британію в тому, від чого їй слід відмовитися для досягнення цієї цілі. Потім довести, що це саме справедливе й щодо Франції – давнього історичного супротивника Великої Британії. Насамкінець – запропонувати, що саме, виходячи з попереднього, має бути досягнуто за взаємною згодою Великої Британії та Франції заради встановлення та збереження загального і постійного миру в усій Європі.

Можна відмітити такі складові підтримання тривалого міжнародного миру, згадані І. Бентамом: роззброєння та обмеження озброєнь на основі угоди держав на засадах взаємності цього процесу; доля залежних територій; усунення приводів до війни, характерних для даного історичного періоду; усвідомлення збитковості війни; кодифікація міжнародного права; запровадження механізму мирного вирішення міждержавних спорів із можливістю колективних збройних примусових дій до порушника рішень; відповідальність урядів перед народами за зовнішню політику; скасування таємної дипломатії, яка виключає можливість контролю з боку народу над зовнішньою політикою урядів; проголошення повної свободи слова та розвиток в усіх державах громадської думки, яка здійснює контроль за

зовнішньою політикою урядів; «робота людини над собою», розвиток у людей і народів тих позитивних якостей, які сприяють відмові від війни та утвердженню міжнародного миру [10, с. 189–190].

Проект І. Бентама виразно демонструє, наскільки сильно можуть відрізнятися особисті уявлення про користь і добробут людини, держави і людства в цілому. Навіть якщо великий філософ достатньо обґрунтує свої пропозиції із використанням економічних аргументів, вони все одно носитимуть певний відбиток суб'єктивізму, і все одно його уявлення про користь людства не обов'язково цілком співпадатиме з уявленням всіх, від кого залежить до нього прислухатися. Значення проекту І. Бентама, окрім вже зазначеного, в тому, що в ньому послідовно вказані різні чинники, від яких залежить ситуація із підтримкою міжнародного миру: окрім необхідності кодифікації міжнародного права, що робить більш чітким зміст міжнародно-правових зобов'язань держав, створення органу мирного вирішення міжнародних спорів та застосування колективних санкцій від імені міжнародного співтовариства щодо порушника миру, І. Бентам наголошує також і на завданні обмеження озброєнь, яке стане важливою складовою міжнародних відносин та міжнародно-правового регулювання у сфері безпеки у ХХ ст. Не менш важливі його зауваження щодо ролі у підтримці міжнародної безпеки громадської думки народів держав, яка оцінює зовнішню політику своїх урядів, та зв'язку між внутрішньодержавними механізмами відповідальності урядів та підтримкою міжнародного миру. Нарешті, як показує досвід міжнародних відносин, чинником, який суттєво впливає на стан підтримки міжнародного миру, є і доля залежних територій – як під час боротьби держав за колонії, так і пізніше, при здійсненні самовизначення цих територій [10, с. 189].

Л. О. Камаровський атестував проект І. Бентама як «досить цікавий» і вважав, що проекти І. Канта та І. Бентама «складають перехід від коротких і утопічних поглядів на світ у ХVIII ст. до більш широких і раціональних проектів 19-го століття. Обидва ці мислителі не втрачають часу на виклад ідеальної конституції між державами, але вказують на шлях, яким практично можна досягти поступового зміцнення між ними миру». На погляд Л. О. Камаровського ідея постійного миру підтримується авторитетами Канта і Бентама: «Гідна особливої уваги та обставина, що великий представник критичного ідеалізму у Німеччині і глава утилітаризму в Англії зійшлися у цьому важливому пункті – здійсненні миру на землі» [4, с. 246].

Отже, була значна кількість різноманітних проектів, дуже схожих між собою. В них можна виділити такі основні складові: створення європейського парламенту, сенату чи сейму, рішення якого є обов'язковим до виконання; створення арбітражного суду для розв'язання конфліктів мирним шляхом, об'єднання збройних сил для спільного захисту від зовнішніх загроз (передусім турків-османів), але найголовніша і найперша теза – об'єднання держав і мир.

З часом з'являлася ще низка абстрактних проєктів філософсько-теоретичного характеру, які відстоювали ідеї відновлення єдності шляхом розуміння серед людей своєї європейської ідентичності, що стане основою встановлення в Європі «вічного миру».

Та в майбутньому ідеї про об'єднання Європи ставала не лише рушійною силою влаштування справедливого устрою, який би підтримував мирні відносини, а й проектом досягнення окремими правителями державних цілей. Вперше силою вирішив об'єднати Наполеон, пізніше, роль Німеччини в політичних процесах почала зростати і згодом почалась Перша світова війна, яка стала переломним моментом і поштовхом до створення Європейського союзу.

### Література

1. Гаврюшенко О.А., Шейко В.М., Кравченко О.В. Історія світової культури: Навч. посібник / Наук. ред. В.М. Шейко. – К.: Кондор, 2006. – 404 с.
2. Горський В., Просвітництво // Філософський енциклопедичний словник / В. І. Шинкарук (гол. редкол.) та ін. – Київ : Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України : Абрис, 2002. – С. 528. – 742 с.
3. Епоха просвітництва [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%B>
4. Камаровский Л.А. О международном суде /Л.А. Камаровский; отв. редактор Л.Н. Шестаков; автор биографического очерка: В.А. Томсинов; автор вступительной статьи: У. Э. Батлер. Москва: Зерцало, 2007. – 488 с.
5. Кант И. Лекции по этике / И. Кант. – М.: Республика, 2000. – 431 с.
6. Кант И. Сочинения в 4-х т. на немецком и русском языках. Т.1: «Трактаты и статьи» (1784–1796) / И. Кант; [под. ред.: Н. Мотрошиловой (Москва) и Б. Тушлинга (Марбург)]. – М.: Изд. фирма АО «Ками», 1993. – 586 с.
7. Копійка В. В., Шинкаренко Т. І. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. Навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2001. – 448 с.
8. Пенн Вильям., Опыт о настоящем и будущем мире в Европе путем создания европейского Конгресса, Парламента или Палаты государств / Пер. И. С. Андреевой – М., 1963
9. Просвітництво в Україні та Європі [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://osvita.ua/vnz/reports/culture/10174/>
10. Ржевська В. С., Політико-правові ідеї І. Бентама щодо встановлення та засобів підтримки тривалого міжнародного миру // Актуальні питання публічного та приватного права. – Одеса, – 2013. – №1 – С. 185-190
11. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. – М., 1969. – С. 150.
12. Сен-Пьер Ш. И. Избранные места из проекта вечного мира (в изложении Ж.-Ж. Руссо) // Трактаты о вечном мире / Сост. И. С. Андреева, А. В. Гулыга. М., 1963. С. 116.

**Павло ІВОЧКО**

*Ніжинський державний університет  
імені Миколи Гоголя, магістрант  
II року навчання*

## **ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ У РАДЯНСЬКИЙ І ПОСТРАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОДИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

*У статті висвітлено проблеми адаптації трудових мігрантів у радянський і пострадянський час. Проаналізовано окремі риси соціальної адаптації, характерні для радянського та сучасного періоду. В радянський час трудова міграція, як частина політики радянського уряду, була централізованою і керованою, відбувалась в межах країни, на відміну від сучасної, яка має приватний характер, є некерованою і неорганізованою, виходить за межі країни.*

***Ключові слова:** трудова міграція, адаптація, СРСР, політика, Україна.*

*The article highlights the problems of adaptation of migrant workers in the Soviet and post-Soviet times. Some features of social adaptation, typical for the Soviet and modern period, are analyzed. Labor migration was a part of the policy of the Soviet government, it was centralized and controlled and took place within the country in Soviet times. Nowadays labor migration is private, uncontrolled and unorganized, extends beyond the country.*

***Key words:** labor migration, adaptation, USSR, politics, Ukraine*

Міграції з давніх часів відігравали значну роль у розвитку суспільства. Міграція виконує важливі соціальні, економічні, культурні, політичні функції і відіграє як позитивну роль в економічному розвитку країни, саме в яку прибувають мігранти, так і негативну, через яку розвиваються конфлікти і війни в суспільстві. Розпад СРСР кардинально змінив міграційну ситуацію в світі. Такі традиційні причини міграцій, як стан ринку праці, диференціація рівня життя, здобуття освіти, на деякий час втратили своє колишнє значення, а на перший план за силою впливу вийшли стресові фактори – зміна суспільно-економічної формації, збройні конфлікти, націоналізм і сепаратизм.

Етимологічний аналіз показує, що термін «адаптація мігрантів» походить від латинського слова «adaption» – пристосування. Адаптація як процес пристосування індивіда до нових для нього обставин життя з одного боку, це пристосування людини як живої істоти, а з іншого – як особистості, соціального феномена.



Л.Л. Рибаківський пропонує наступну класифікацію моделей адаптації мігрантів. Перший вид адаптації має найбільш загальний характер і означає пристосування мігранта до нового соціального демографічного середовища – того місця, де він постійно проживає і здійснює трудову діяльність. При цьому відбувається процес встановлення нових родинних зв'язків, знайомств, а з іншого боку – поступове ослаблення старих родинних, земляцьких зв'язків.

Другий вид адаптації мігрантів виникає тоді, коли в результаті зміни місця проживання змінюється статус населеного пункту. Подібна адаптація необхідна при переселенні з селищ в середні і великі міста.

Третій вид адаптації відбувається, коли процес переселення здійснюється між районами з різними природними і географічними умовами, це так зване медико-біологічне пристосування.

Говорячи про заходи, спрямовані на успішність адаптації трудових мігрантів до нових умов, деякі вчені наголошують, що в першу чергу необхідно усунути причини, що викликають міжнаціональні конфлікти; по-друге, створити умови для повноцінного життя і роботи, медичного обслуговування; по-третє, дати можливість адаптуватися до чужих традицій, мови, культури; по-четверте, створити умови для всіх бажаючих отримати робітничі професії (маються на увазі професії, затребувані в конкретному регіоні) [1].

Таким чином, адаптація трудових мігрантів – це цілеспрямована діяльність різних державних органів, недержавних утворень, суспільства в цілому, спрямована на оптимізацію взаємовідносин прибулого трудового мігранта з приймаючим суспільством і максимальне його включення і дотримання інтересів приймаючого суспільства.

Для виявлення ступеня соціальної адаптації трудових мігрантів проаналізуємо основні показники соціальної адаптації трудових мігрантів на основі вторинних соціологічних джерел (дослідження проводились в Російській Федерації і Польщі), що відображають специфіку процесу соціальної адаптації трудових мігрантів в сучасному суспільстві.

Мовна адаптація. Одним з важливих показників соціальної адаптації мігрантів є володіння мовою країни прибуття. Якщо в Російській Федерації і Польщі особливих мовних проблем у мігрантів з України та інших країн СНД не виникає, то в інших країнах далекого зарубіжжя незнання місцевої мови для мігрантів часто становиться трагедією.

Соціальна адаптація. У щоденні контакти з місцевими жителями вступають тільки 20 % опитаних мігрантів: з них менше 3 % контактують з місцевими поза роботою і 5 % мігрантів мають щоденні контакти з місцевими жителями на робочому місці. При цьому 52 % мігрантів відповіли, що не мали конфліктів з місцевими жителями, в той час як 48 % мають досвід побутових конфліктів.

В іншому дослідженні на питання про те, як, на думку мігрантів, ставиться до них місцеве населення, близько половини опитаних відповіли, що негативно – 48,2 %, тільки 16,3 % – позитивно, близько 35 % не змогли відповісти на це питання, швидше за все, це пов'язано з тим, що основна маса опитаних мігрантів не має можливості спілкування з місцевим населенням, тому не може будь-яким чином характеризувати ці відносини.

Доступ трудових мігрантів до соціальних послуг, якими користується місцеве населення, утруднений. Мігранти відзначали складності у влаштуванні дітей в дитячі садки та школи. Особливі проблеми виникають у мігрантів при зверненні за медичною допомогою. Трудові мігранти практично виключені з системи медичного обслуговування. Мало хто з мігрантів має медичну страховку. Це істотно підвищує ризики не тільки для мігрантів, а й для місцевого населення.

Економічна адаптація. Доступ до ринку праці для мігрантів з країн України та інших країн СНД утруднений. Дискримінація проявляється в обмеженні доступу мігрантів до окремих видів робіт і сфер зайнятості, в оплаті праці та його умовах.

Сьогодні більше 70% мігрантів знаходять роботу через родичів і знайомих, тобто за допомогою сформованих неформальних мігрантських мереж. Продовжує формуватися інститут професійних приватних посередників, який зараз обслуговує 10–15 % мігрантського потоку. Більшість таких посередників діють як тіньові агенти – з усіма наслідками, що звідси випливають. Мігранти прекрасно знають, що звернення до тіньових сервісів пов'язано з різними ризиками – тільки 10 % не бачать їх або вважають незначними; близько 60 % вважають, що існує велика ймовірність бути обманутих.

Важливим показником адаптації є готовність роботодавців до працевлаштування мігрантів, їх задоволеність працею мігрантів. Потреба в працівниках змушує роботодавців вдаватися до послуг трудових мігрантів: згідно з опитуванням близько чверті російських компаній згодні повністю або частково заповнити наявні у них вакансії за рахунок мігрантів з України та інших країн СНД.

Вельми показовими для характеристики включеності мігрантів до приймаючого суспільства є відповіді на питання про їх матеріальне благополуччя. Своє матеріальне становище як тяжке оцінюють 27 % опитаних мігрантів з України та інших країн СНД, а 66 % – відчують серйозні матеріальні труднощі, коли грошей вистачає тільки на скромне життя. Такий стан пояснюється тим, що більшість мігрантів частину грошей відправляють родичам в країну виїзду. За оцінками фахівців близько 12 млрд доларів на рік українські трудові мігранти відправляють на батьківщину щороку. На питання про перерахування грошей на батьківщину, ствердно відповіли 79,7 % респондентів, 16,4 % – відповіли,

що не перераховують гроші; 3,9 % – не змогли відповісти, а швидше за все, побоялися або не захотіли відповідати.

У великих містах погані житлові умови залишаються серйозною проблемою для трудових мігрантів. Багато хто з мігрантів живуть там, де працюють. Це не пристосовані для життя приміщення, які перетворені в місця проживання – горища, підвали, недобудовані або підлягають знесенню будівлі, вагончики, битовки. Найчастіше в цих приміщеннях антисанітарні умови, немає води, опалення, світла. Багато мігрантів по кілька років живуть і працюють, але при цьому не бувають за межами свого двору або району. Подібні умови життя ускладнюють адаптацію трудових мігрантів, формують у них негативне ставлення до місцевого населення і країни перебування в цілому.

Культурна адаптація. Переважна більшість мігрантів не знайомі з місцевими культурними традиціями і не прагнуть їх пізнати. Навпаки, більше половини мігрантів намагаються підтримувати свої культурні традиції. Так, при опитуванні мігрантів в Санкт-Петербурзі 23 з 30 мігрантів відповіли, що обов'язково підтримують відносини зі своїми земляками на приймаючій території через різні національні об'єднання (земляцтва, діаспори), і тільки троє відповіли, що не роблять цього, в якості пояснення виділивши брак часу для підтримки зв'язків.

Участь в колективних неформальних практиках (релігійні практики) властиво для переважної більшості трудових мігрантів. Показовим є також відповідь на питання «При конфлікті з місцевими жителями, до кого Ви звертаєтесь по допомогу?». У діаспору і до родичів звернеться 80% мігрантів, інші ж відповіли, що у них не може бути проблем з місцевими жителями. Тобто всі, хто стикався з конфліктами, зверталися саме до допомоги земляків. За умови конфліктів всередині групи мігрантів члени цієї групи не «винесуть сміття з хати» і за допомогою також звернуться або в діаспору, або до родичів [2, с. 76–124].

Професійна адаптація. Більшість трудових мігрантів мають тимчасову зайнятість, в основному в приватному секторі економіки. За офіційними даними, трудові мігранти зайняті в будівництві, в торгівлі, в промисловості, в сільському господарстві, в транспортній галузі, в інших видах діяльності.

Переважна частина мігрантів незадоволена умовами праці і ставленням до них з боку роботодавців. 38 % мігрантів вважають умови своєї праці небезпечними для здоров'я. Дослідження адаптації мігрантів також підтверджують важкі умови роботи мігрантів.

Щодо самооцінки мігранта до його соціальної адаптації показово розподіл відповідей на питання «Як ви вважаєте, чи зуміли Ви пристосуватися до життя в новому соціумі?» – більшість респондентів відповіли позитивно. На питання «Чи задоволені Ви вашим сьогоднішнім життям?» – «так, задоволений» відповіло 59 % опитаних, «скоріше, так» – відповіли 29%, вагалися з відповіддю – 10 % респондентів. Такий розподіл

пояснюється тим, що добровільна трудова міграція відбувається з метою поліпшення життєвих умов і матеріального добробуту, і в ім'я цієї мети людина готова терпіти певні незручності, тому в цілому оцінки позитивні [3].

Для переважної більшості трудових мігрантів з України та інших країн СНД характерна відсутність знання певних базових аспектів життя в місцевому соціумі. Такі важливі показники, як володіння місцевою мовою, отримана освіта хорошого рівня, знання традицій, норм і цінностей нового для мігрантів соціуму, знаходяться на низькому рівні, що свідчить про відсутність у мігрантів прагнення до повної адаптації.

Трудові мігранти не мають частих контактів з місцевим населенням і приймаючим середовищем, вибирають стратегії спільного розселення, зберігають і підтримують традиційні для них моделі культурної поведінки.

Таким чином, трудові мігранти з України та інших країн СНД розглядають приймаюче середовище переважно як економічний і технологічний ресурс, який підлягає освоєнню при визнанні пріоритетності власних соціально-культурних стандартів. Трудові мігранти орієнтовані на часткову адаптацію на рівні, достатньому для виконання трудової функції при збереженні власних соціально-культурних цінностей. Перешкодами соціальної адаптації є ослаблена мотивація до адаптації і розвинена мережа етнічних діаспор з високим рівнем соціальної автономії.

Трудові міграції громадян УРСР та інших союзних республік за часів Радянського Союзу суттєво відрізнялись від сучасних і мали дещо інший соціальний, культурний і політичний характер. Перш за все, трудова міграція відбувалась безпосередньо на просторах СРСР і була частиною політики радянського уряду, мала добровільно-примусовий характер, але часто з широкою системою пільг для переселенців.

Тому і адаптація трудових мігрантів – громадян СРСР всередині Радянського Союзу мала зовсім інший характер і спрямування.

Планове регулювання раціонального територіального перерозподілу і закріплення трудових ресурсів передбачало здійснення широкого комплексу економічних, соціальних і організаційних заходів, серед яких важливе значення мало використання і поступове удосконалення системи матеріального стимулювання. Дії цієї системи були направлені на вирішення трьох головних завдань: перерозподіл трудових ресурсів в економічно перспективні райони країни, створення постійного населення на територіях нового господарського освоєння, створення умов для всебічного розвитку особистості.

**Мовна адаптація.** Єдина система освіти, яка існувала на території СРСР і охопила кілька поколінь, забезпечувала володіння російською мовою як мовою міжетнічної комунікації і принципову спільність систем знання. Тому в яку б з республік Радянського Союзу новоприбулий працівник не потрапив – проблем із спілкуванням не виникало. Це також полегшувало соціальну адаптацію новоприбулих.

На будівництва всесоюзного масштабу (освоєння цілинних і перелогових земель, БАМ, багаточисельні ГЕСи і АЕСи) було направлено

величезну кількість інженерів, будівельників та інших спеціалістів з усіх союзних республік. Завдяки існуючій на той час панівній комуністичній ідеології не існувало міжнаціональних і міжетнічних конфліктів. Більше того, трудові міграції в СРСР стали причиною того, що приблизно 2/3 росіян перебувають у спорідненості з українцями і білорусами. Зокрема, частка росіян, які перебувають у шлюбі з українцями і білорусами, становила 43,6 %. Ще 5,5 % росіян перебували у шлюбі з представниками угро-фінської групи, з тюрками відповідно 26,6 %, з християнськими народами Кавказу – 5 % і мусульманськими народами Кавказу – 2,8 % [4, с. 59–75].

Доступ трудових мігрантів в СРСР до соціальних послуг був таким, як і в місцевого населення. Держава в повному обсязі брала на себе обов'язки по медичному обслуговуванню всіх громадян, влаштуванню дітей в дитячі садки та школи.

Часто громадяни УРСР та інших союзних республік переселялись з метою не тільки покращити своє матеріальне становище, а також через внутрішнє моральне спонукання, суспільну значимість особистої участі у важливому загальногосподарському будівництві. Завдяки такому підходу переселенці без нарікань і з розумінням ставились до складних побутових умов.

Особливо слід звернути увагу на міграції громадян в СРСР в регіони, які мали природно-кліматичні особливості (Казахстан, Сибір, Далекий Схід та ін.). Адаптуватися до таких природно-кліматичних умов здатний був лише здоровий людський організм. Складність адаптації до нових кліматичних умов ще більше була обумовлена в районах нового промислового освоєння, де на початковій стадії урбанізації була відсутня відповідна соціально-побутова і виробнича інфраструктура, а житло часто мало тимчасовий характер.

Але з часом вченими-медиками була розроблена спеціальна програма професійного відбору і орієнтації у відповідних регіонах країни. Вона передбачала систему контролю за тим, як відбувається у переселенців період акліматизації, враховувала рекомендації, направлені на полегшення пристосування організму людини до нових для нього умов. Контролювались також процеси психологічної адаптації новоселів [5].

Одним з найактуальніших видів міграцій за всю історію існування Радянського Союзу, починаючи з 1920 років, була міграція сільських жителів у місто. Дуже часто вчорашні селяни зустрічалися з масою матеріальних, організаційних, психологічних, а також соціальних проблем. Багатьом переселенцям доводилось жити в тимчасових житлах, бараках, пізніше – гуртожитках. Значною для них проблемою була соціальна адаптація до міського життя – на новому місці, але в рідній країні, вчорашні селяни іноді були чужими. Проте селян-мігрантів не лякали міські труднощі – вони не боялись 8-ми годинного робочого дня на заводах, фабриках, будівництві, оскільки праця в селі часто була без вихідних, мало не цілодобовою, набагато важчою і неоплачуваною.

Варто зазначити, що з розвитком урбанізації радянська влада створювала всі умови для подальшого переселення селян в міста. Розвиток промисловості, будівництво нових заводів потребувало нових робочих рук. Для матеріального заохочення вчорашніх селян на новому місці створювались цілі комплекси соціальної інфраструктури – житлові мікрорайони, дитячі садки, школи, ПТУ, медичні заклади, клуби, кіно-театри та ін. Разом з тим для психологічної і соціальної адаптації у вільному доступі пропонувалась література з правилами поведінки в сім'ї, громадських місцях, на роботі та ін. [6].

Отже, проблеми адаптації трудових мігрантів у радянський і пострадянський періоди мали різний характер і особливості.

В радянський час трудова міграція була частиною політики радянського уряду, була централізовано і керованою, відбувалась в межах країни, на відміну від пострадянської, яка має приватний характер, є некерованою і неорганізованою, а також виходить за межі країни.

Крім того в радянський час трудові мігранти незалежно від національності сприймалися рівноцінними громадянами в місці вселення, не було дискримінації по виплаті заробітної плати, мали однакові права і свободи, були повноцінно забезпечені медичним і соціальним обслуговуванням, користувались побутовими, транспортними та іншими послугами, а в деяких регіонах навіть мали деякі пільги (першочергове отримання житла, автомобіля тощо).

А от пострадянські мігранти сьогодні часто сприймаються в країні вселення як люди «другого сорту», внаслідок чого часто отримують набагато нижчу заробітну плату, ніж місцеві. Зазвичай сучасні трудові переселенці перебувають у чужих країнах нелегально, тому не можуть отримати повноцінну медичну, соціальну, правову та іншу допомогу. Багато з них, маючи навіть певний фах, погоджуються виконувати важку некваліфіковану низькооплачувану роботу, робочий час іноді доходить до 12–16 годин. Весь цей тягар неприємностей негативно впливає на самооцінку і психічний стан пострадянського трудового мігранта і його адаптацію в сучасному світі.

### Література

1. Демографический понятийный словарь / под ред. Л. Л. Рыбаковского; Центр социального прогнозирования. – М., 2003.
2. Лисицын П.П., Резаев А.В. Трудовые мигранты в России: стратегии социальной адаптации. – Санкт-Петербург, 2015.
3. Виступ Альони Ляшевої на дискусії "П'ята хвиля. Трудова міграція в історіях і цифрах". <https://www.youtube.com/watch?v=lveE6TmLf10&t=37s>
4. Рыбаковский Л.Л., Сигарева Е.П., Харланова Н.Н. Этническая гомогенность народов России // Народонаселение. 2000. № 23.
5. Белкин Е.В., Шерегин Ф.Э. Формирование населения в зоне БАМ. – Москва // Мысль. – 1985.

6. Домоводство. Государственное издательство сельскохозяйственной литературы. Москва – 1959. В составлении книги «Домоводство» принимали участие: кандидат сельскохозяйственных наук Блинов Л. Ф., кандидат педагогических наук Болдырев Н. И., Гай-Гулина З.С., кандидат сельскохозяйственных наук Грудев Д. И., профессор Дубров Я. Г., Коваленко В. Д., Крысина О. Г., кандидат технических наук Курко В. И., кандидат сельскохозяйственных наук Леей М. Ф., Мордкович М. С, кандидат биологических наук Попов И. П., агроном Сагалович Е. И., зоотехник Силин В. Н., врач Струянский И. Л., кандидат медицинских наук Сушкова-Ляхович М. Л., кандидат сельскохозяйственных наук Шаповалов Я. Я., кандидат сельскохозяйственных наук Шендерецкий Э. И., кандидат медицинских наук Явнель А. Ю. и др.

---

# Євроінтеграційний шлях Польщі та України: рушійні сили, досягнення та перешкоди

---

УДК 339.92:621.311](477:438)

**JULIA MAZUR**

*Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie,  
Instytut Nauk o Polityce i Administracji,  
III rok*

## **PODOBIENSTWA I RÓŻNICE W POLSKIM I UKRAIŃSKIM SYSTEMIE WŁADZY**

*Polska i Ukraina są krajami sąsiadującymi, zarówno pod względem geograficznym, jak i pod względem genezy. Wielu mieszkańców Ukrainy zamieszkuje tymczasowo tereny Polski, oraz osiedla się tu na stałe. Nie jest to jedyna analogia pomiędzy tymi państwami, ponieważ zarówno grupa haploidalna, historia oraz porozumienia międzynarodowe i poparcie w wielu sytuacjach są współzależnością pomiędzy krajami. Jednak system władzy jest w przypadku każdego odrębnego państwa zróżnicowany, i warto przyjrzeć się strukturze obu. Na początku autor stara się przybliżyć, czym jest system polityczny, przedstawić jego definicję w różnych ujęciach, jego funkcje, elementy, interakcje oraz otoczenie.*

**Słowa kluczowe:** *Polska, Ukraina, system władzy, podobieństwa, różnice*

*Poland and Ukraine are similar and neighboring countries, both geographically and in terms of origin. Many inhabitants of Ukraine temporarily live in Poland and settle here permanently. This is not the only analogy between these countries, because both the haploid group, history and international agreements and support in many situations are interdependence between countries. However, the system of power varies from country to country, and it is worth looking at the structure of both.*

*At the very beginning, it is necessary to describe what the political system actually is, present it's definition from various perspectives, its functions, elements, interactions and environment.*

**Key words:** *Poland, Ukraine, power system, similarities, differences.*

### **Wprowadzenie**

Polska i Ukraina, to kraje które łączy naprawdę wiele. Sąsiadują ze sobą, jednoczy je historia, i w niejednym przypadku można stwierdzić, że wielu obywateli Ukrainy ma polskie korzenie, oraz sporo Polaków ma ukraińskie.



Niestety są też kwestie, które te narody dzielą, lecz ich systemy polityczne niekoniecznie znacznie się różnią. Przeglądając obie konstytucje, można natrafić na ciekawe spostrzeżenia dotyczące podobieństw i różnic pomiędzy systemem władzy w Polsce i na Ukrainie. Szczegółowo badając obszary trójpodziału władzy, kompetencji poszczególnych jednostek oraz treści samej konstytucji warto przyrzeć się bardzo interesującym detalom.

### **Czym jest system władzy?**

System władzy, inaczej system polityczny, jest zbiorem struktur, procedur oraz instytucji (partii politycznych, organizacji i grup społecznych) działających wspólnie w obszarze działań politycznych danego państwa. System ten, to również zbiór zasad i norm stabilizujących stosunki między aparatem państwowym a partiami politycznymi oraz organizacjami i grupami społecznymi.<sup>1</sup> Istnieją trzy ujęcia, pod względem których należy zdefiniować system władzy. W ujęciu instytucjonalnym jest to współdziałanie osób, grup i organizacji jako podmiotów, które posiadają znaczący wpływ na wprowadzenie norm regulujących życie społeczeństwa. W ujęciu instytucjonalnym system polityczny zrównuje się z ustrojem politycznym. System polityczny w ujęciu strukturalno-funkcjonalnym uznawany jest za proces polityczny, który dotyczy wspólnot np. państwa, partii politycznej lub zrzeszenia przedsiębiorców. W skład systemu politycznego wchodzi wzorce zachowań jednostek oraz wzajemne relacje między nimi. Jeśli natomiast sprawa dotyczy systemu władzy w ujęciu systemowym, rozpatrywane są powiązania pomiędzy systemem a jego otoczeniem, co wyróżnia trzy etapy: wejścia, przetworzenia i wyjścia.<sup>2</sup> Na elementy systemu politycznego składają się wartości i idee polityczne jakimi kieruje się system w danym państwie, normy prawne i kulturowe, czyli te wcielające w życie wartości polityczne oraz regulacje prawne; oraz organizacji instytucje polityczne np. partie polityczne, związki zawodowe, kluby poselskie. Funkcje systemu politycznego trzeba wymienić cztery. Są to:

- Funkcja regulacyjna – kierowanie procesami na podstawie przyjętych reguł obowiązujących w systemie politycznym
- Funkcja adaptacyjna – do której można do niej zaliczyć usprawnianie działań instytucji
- Funkcja mediacyjna – mediacja oraz rozwiązywanie konfliktów
- Funkcja innowacyjna – polega na wdrażaniu nowych reguł do otoczenia<sup>3</sup>

Na system polityczny ma wpływ wiele grup, a nie tylko politycy, których celem jest maksymalizacja głosów zapewniających im władzę. Pozostałymi grupami są konsumenci, producenci oraz biurokraci. Grupy wywierają wpływ na system polityczny aby uzyskać:

- biurokraci – maksymalizację budżetu

<sup>1</sup>System polityczny. [Data dostępu:2020-10-05] *Vide:* <[https://mfiles.pl/pl/index.php/System\\_polityczny](https://mfiles.pl/pl/index.php/System_polityczny)>

<sup>2</sup>M.Podolak, M. Żmigrodzki (2013) System polityczny i jego klasyfikacje, Współczesne systemy polityczne, Wydawnictwo Naukowe PWN, nr 2

<sup>3</sup>*Idibiem.*

- producenci – maksymalizację zysku
- konsumenci – maksymalizację użyteczności

System polityczny natomiast musi realizować cel maksymalizacji dobrobytu oraz zwracać uwagę na oczekiwania otoczenia. Otoczenie w analizie systemowej jest bardzo ważnym elementem, zatem warto przedstawić też je w przypadku systemu politycznego. Na otoczeniu składają się dwie sfery:

1. Wewnętrzna- jest to funkcjonowanie społeczeństwa w aspekcie ekonomicznym, społecznym i kulturowym. Aspekt ekonomiczny określa charakter gospodarowania. Aspekt społeczny dotyczy struktury społeczeństwa pod względem np. płci i wieku. Aspekt kulturowy obejmuje idee i poglądy funkcjonujące w społeczeństwie.
2. Zewnętrzna- jest to otoczenie kraju oraz relacje zachodzące między systemami politycznymi. Powiązanie między otoczeniem a systemem politycznym ma charakter dwustronny. Otoczenie wpływa na system, ale również jest pod jego oddziaływaniem<sup>4</sup>.

## Polski system władzy

Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polski opiera się na Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 roku. Ów dokument składa się z preambuły i 243 artykułów zawartych w 13 rozdziałach.<sup>5</sup> Do jej głównych zasad między innymi należą: zasada demokratycznego państwa prawa, zasada suwerenności ludu, zasada niepodległości i suwerenności państwa, czy zasada pluralizmu politycznego. Zgodnie z treścią konstytucji Polska jest republiką parlamentarną, czyli jej system rządów opiera się na tzw. podwójnej egzekutywie, tzn. rozdziale funkcji szefa rządu i głowy państwa. System ten pozwala na łączenie funkcji w rządzie i parlamencie. Rząd zobowiązany jest do ustąpienia w wyniku otrzymania wotum nieufności w parlamencie. Głowa państwa może rozwiązać parlament, jednak występują w tym przypadku pewne ograniczenia. Aby skonkretyzować, w Polsce występuje system parlamentarno-gabinetowy. Polega on na określających wzajemny stosunek między parlamentem a egzekutywą (głową państwa i rządem) w taki sposób, że rząd z premierem na czele jest powoływany i odwoływany przez głowę państwa (monarchę lub prezydenta), a odpowiedzialność polityczną ponosi przed parlamentem w drodze wotum nieufności.<sup>6</sup> Rzeczpospolita Polska jest określona jako państwo unitarne. W jej Konstytucji jest również określone funkcjonowanie i struktura **władzy ustawodawczej**, a do jej sprawowania wybierany przez elektorat jest Sejm i Senat. Polski parlament jest więc dwuizbowy, gdzie izbą niższą jest Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, wyższą zaś Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Izby te

<sup>4</sup>R. Nagaj Przesłanki regulacji rynków w świetle teorii wyboru publicznego, 2012 Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, nr 27

<sup>5</sup> Ustrój polityczny. Data Dostępu: [2020-10-05]

Vide:<[https://pl.wikipedia.org/wiki/Ustr%C3%B3j\\_polityczny\\_Polski](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ustr%C3%B3j_polityczny_Polski)>

<sup>6</sup> System parlamentarno-gabinetowy [Data Dostępu: 2020-10-05] Vide:<<https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/system-parlamentarno-gabinetowy;3954447.html>>

tworzą razem Zgromadzenie Narodowe. Ich najważniejszym zadaniem jest uchwalanie ustaw. Skrupulatnie opisując obie Izby:

- **Sejm**- jest izbą składającą się z 360 posłów, wybieranych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych. Zajmuje on ważną pozycję w sprawowaniu władzy ustawodawczej, ponieważ ma wysoką pozycję w zakresie zmiany konstytucji. Posiada trzy funkcje: ustawodawczą- decydująca rola w uchwalaniu ustaw; kreacyjną- uczestniczy w tworzeniu rządu, udzielając wotum zaufania powołanej przez Prezydenta Radzie Ministrów lub samodzielnie wybierając Prezesa Rady Ministrów i proponowany przez niego skład rządu; oraz kontrolną- polega na możliwości samodzielnego ustalania przez Sejm stanu faktycznego w sprawach dotyczących tych podmiotów (także stanu podstawowych dziedzin życia społecznego) i porównywania go ze stanem nakazanym przez prawo.<sup>7</sup>

- **Senat**- w jego skład wchodzi 100 senatorów, wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Do kompetencji Senatu należy: prawo inicjatywy ustawodawczej, zatwierdzanie ustaw uchwalanych przez Sejm, wyrażanie zgody na zarządzenie przez Prezydenta referendum ogólnokrajowego, wybór ławników Sądu Najwyższego, możliwość występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach dotyczących zgodności prawa z ustawą, oraz wyrażanie zgody na powołanie przez Sejm: Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej.<sup>8</sup>

Do najważniejszych organów Sejmu i Senatu można zakwalifikować Marszałka Sejmu, który jest przedstawicielem najliczniejszego klubu parlamentarnego. Marszałek zastępuje prezydenta w razie braku możliwości sprawowania przez niego urzędu. Do jego kompetencji należy: przewodniczenie obradom Sejmu, dozorowanie praw Sejmu, reprezentowanie go na zewnątrz. Jest również przewodniczącym Zgromadzenia Narodowego, nadaje bieg inicjatywom ustawodawczym, kieruje pracami Prezydium Sejmu, zwołuje Konwent Seniorów i przewodniczy jego obradom. Powołuje i odwołuje szefa kancelarii Sejmu oraz wydaje zarządzenia porządkowe. Kolejnym istotnym organem parlamentu jest Prezydium Sejmu- czyli marszałek i wicemarszałkowie. Prezydium zwołuje posiedzenia Sejmu, ustala ich porządek dzienny oraz plan pracy. Dokonuje również wykładni regulaminu sejmu i opiniuje sprawy wniesione do Marszałka Sejmu. W przypadku senatu istnieje również Marszałek Senatu oraz Prezydium Senatu.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Władza ustawodawcza [Data Dostępu: 2020-10-05] Vide: <<http://www.tomaszewska.com.pl/ust.lo.pdf>>

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> H. Zięba-Załucka Władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej(2002)

W przypadku władzy wykonawczej do jej głównych organów należy Rada Ministrów, wraz z Prezesem Rady Ministrów. Głową państwa jest natomiast prezydent. Do jego głównych zadań należy:

- Reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych- uosabia państwo na arenie międzynarodowej, w kontaktach z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi takimi jak Unia Europejska, NATO, czy ONZ. Prezydent reprezentuje Polskę w sytuacjach, gdy tego wymaga od niego prawo krajowe lub międzynarodowe, ale także wtedy, gdy wskazują na to zwyczaje w stosunkach dyplomatycznych.

- Prezydent w Polsce jest Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP- zatwierdza on, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego oraz zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem. Poza tym, wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego. Prezydent nadaje również stopnie wojskowe, może wprowadzić na części lub na całym terytorium kraju stan wojenny, oraz w przypadku zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa może wprowadzić stan wyjątkowy.<sup>10</sup>

- Wobec uchwalonych ustaw, warunkiem wejścia w życie każdej ustawy jest podpisanie jej przez prezydenta. Jeżeli prezydent nie zgadza się z daną ustawą, może on skorzystać z prawa weto, i umowa zostaje ponownie rozpatrywana.<sup>11</sup>

- Do jego kompetencji należą również desygnowanie i powoływanie Premiera i Rady Ministrów. Jest to zazwyczaj osoba wskazana przez większość parlamentarną. Mianowany Premier proponuje Prezydentowi skład Rady Ministrów. Następnie Prezydent dokonuje aktu powołania Premiera i pozostałych członków Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów i odbiera przysięgę od członków nowo powołanej Rady Ministrów.<sup>12</sup>

- Prawo łaski- w przypadku osób skazanych wyrokiem przez sąd powszechny za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, prezydent ma prawo ułaskawić jednostkę, jeśli uważa że wyrok sądu jest niehumanitarny, jego represyjny charakter znacznie przekracza poziom zamierzony przez sąd. Ze względu na zapis w konstytucji, Akt Łaski nie podlega kontroli.<sup>13</sup>

- Nadanie obywatelstwa- Prezydent RP nadaje polskie obywatelstwo, oraz wyraża zgodę jego zrzeczenie się. Wniosek nie trafia bezpośrednio do niego, ponieważ składany jest u wojewody lub konsula danego kraju, lecz ostateczna decyzja należy do prezydenta.

---

<sup>10</sup> Kompetencje prezydenta. [data dostępu: 2020-10-05]

Vide:<<https://www.prezydent.pl/prezydent/kompetencje/sily-zbrojne/>>

<sup>11</sup>Ibidem.

<sup>12</sup>Ibidem.

<sup>13</sup>B. Opaliński Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP(2014)

• Prezydent RP nadaje również nominacje- Dotyczy to nominacji sędziowskich, profesorskich, generalskich oraz członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Szefa Kancelarii Prezydenta, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, członków Rady Dialogu Społecznego, oraz członków Rady Polityki Pieniężnej.<sup>14</sup>

Kolejnym organem **władzy wykonawczej** w Polsce jest **Rada Ministrów**- czyli Prezes Rady Ministrów wraz z podległymi mu ministrami. Zapis w konstytucji wyróżnia dwa rodzaje ministrów – kierujących działaniami administracji rządowej oraz ministrów-członków Rady Ministrów, czyli przewodniczących określonych komitetów. Prezesa Rady Ministrów nominuje Prezydent, a następnie zwraca się do Izby z wnioskiem o wotum zaufania. Jeżeli Sejm przegłosuje Radę Ministrów, to zostaje ona powołana.<sup>15</sup>

Zadania Rady Ministrów to między innymi:

- Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej
- Kieruje administracją rządową
- Zapewnia wykonanie ustaw
- Wydaje rozporządzenia
- Koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej
- Chroni interesy Skarbu Państwa
- Uchwala projekt budżetu państwa
- Kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu
- Zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne, wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny
- Kieruje stosunkami z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi
- Zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe
- Sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej
- Określa organizację i tryb swojej pracy<sup>16</sup>

W skład Rady Ministrów wchodzi: Prezes Rady Ministrów, trzech Wiceprezesów Rady Ministrów, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Minister Infrastruktury, Minister Rozwoju, Minister Aktywów Państwowych, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, Minister Finansów, Minister Klimatu, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Minister Edukacji Narodowej, Minister Zdrowia, Minister

---

<sup>14</sup>*Ibidem.*

<sup>15</sup>M. Drzonek, A. Wołek Władza wykonawcza w Polsce i Europie(2009)

<sup>16</sup>*Ibidem.*

do spraw Unii Europejskiej, Minister Środowiska, Minister Cyfryzacji, Minister Sprawiedliwości, Minister Sportu, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz dwóch Ministrów- członków Rady Ministrów.<sup>17</sup>

Ostatnią władzą wynikającą z trójpodziału władzy jest **władza sądownicza**. Naczelnym organem władzy sądowniczej w Polsce, jest **Sąd Najwyższy**. Działa on na podstawie prawa konstytucyjnego oraz ustawy o Sądzie Najwyższym. Nie należy on ani do sądów powszechnych ani do sądów szczególnych. Jest on więc powoływany do:

- Nadzoru judykacyjnego czyli sprawowania nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Sąd Najwyższy ma za zadanie rozpoznawać skargi nadzwyczajne, kasacje oraz inne środki odwoławcze, w tym podejmuje uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne.
- Kolejnym obszarem jego działalności jest rozpoznawanie protestów wyborczych oraz stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego.
- Kolejnym obszarem działań Sądu Najwyższego jest rozpoznawanie protestów wyborczych do Parlamentu Europejskiego, rozstrzyganie nadzorcze w stosunku do samorządów zawodowych: adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy, rozpatrywanie skarg kasacyjnych na orzeczenia Trybunału do Spraw Sportu oraz opiniowanie ustaw i innych aktów normatywnych na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw w zakresie, w jakim uzna to za celowe.<sup>18</sup>

Głównymi organami Sądu Najwyższego są Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, zgromadzenie sędziów izby Sądu Najwyższego oraz Kolegium Sądu Najwyższego.<sup>19</sup>

Wszelkie sprawy z zakresu prawa karnego, cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy rozstrzygają **sądy powszechne**. Do sądów powszechnych zalicza się **sądy rejonowe, okręgowe** oraz **apelacyjne**. Powoływaniem wszystkich sędziów do sądów powszechnych zajmuje się Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Kierowaniem sądów zajmują się prezesi powoływani przez Ministra Sprawiedliwości. Postępowanie sądowe oparte jest na zasadzie dwuinstancyjności.

Podział sądów powszechnych wygląda następująco:

1. **Sądy rejonowe**- są powołane do rozpoznawania większości spraw, z wyjątkiem zastrzeżonych dla pozostałych sądów. Jest to najniższa instancja sądowa, tworzy je i znosi Minister Sprawiedliwości po

<sup>17</sup> Ustrój polityczny Polski. [Data Dostępu:2020-10-05]

Vide:<[https://pl.wikipedia.org/wiki/Ustr%C3%B3j\\_polityczny\\_Polski#W%C5%82adza\\_wynonawcza](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ustr%C3%B3j_polityczny_Polski#W%C5%82adza_wynonawcza)>

<sup>18</sup>Sąd najwyższy. Data [Dostępu:2020-10-05]

Vide:<[https://pl.wikipedia.org/wiki/S%C4%85d\\_Najwy%C5%BCszy\\_\(Polska\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/S%C4%85d_Najwy%C5%BCszy_(Polska))>

<sup>19</sup>Ibidem.

zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa w drodze rozporządzenia. Sąd rejonowy dzieli się na wydziały: cywilny, karny, rodzinny i nieletnich, pracy, ksiąg wieczystych gospodarzy.<sup>20</sup>

2. **Sądy okręgowe**- wyższa instancja od sądów rejonowych, zarówno jak w przypadku sądów rejonowych tworzy je i znosi Minister Sprawiedliwości za zgodą Krajowej Rady Sądownictwa w drodze rozporządzenia. Obszar właściwości sądu okręgowego winien obejmować obszary właściwości przynajmniej dwóch sądów rejonowych. Sądy okręgowe dzielą się na działy: cywilny, karny, penitencjarny i nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń sądowych, pracy, ubezpieczeń społecznych oraz gospodarczy. Sądy okręgowe mogą również pełnić rolę pierwszej instancji.<sup>21</sup>
3. **Sądy Apelacyjne**- najwyższa instancja wśród sądów powszechnych. Powołane są do rozstrzygania spraw w zakresie: prawa cywilnego, gospodarczego, rodzinnego i opiekuńczego, karnego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.<sup>22</sup>

Ponadto, w Polsce istnieją też **sądy wojskowe**, oraz **sądy administracyjne**. Sądy wojskowe są sądami karnymi, orzekającymi przede wszystkim w sprawach przestępstw popełnianych przez żołnierzy czynnej służby wojskowej. Strukturę tychże sądów stanowią sądy garnizonowe i wojskowe sądy okręgowe. W przypadku sądów administracyjnych dzielą się one na wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Część władzy sądowniczej stanowi również **Trybunał Konstytucyjny** oraz **Trybunał Stanu**.

Trybunał Konstytucyjny orzeka w następujących sprawach:

- zgodność ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją
- zgodność ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagały zgody wyrażonej ustawowo
- zgodność przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją
- skargi konstytucyjne
- rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między centralnymi organami państwa<sup>23</sup>

Przed Trybunałem Stanu natomiast władze państwowe, które są oskarżone o naruszenie konstytucji lub ustaw dotyczących sprawowania przez nie władzy. Są to:

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
- Prezes Rady Ministrów wraz z Radą Ministrów

---

<sup>20</sup> Postępowanie sędowo-administracyjne. [Data dostępu:2020-10-05]

Vide:<<https://www.infor.pl/prawo/gmina/postepowanie-sadowoadministracyjne/274351,Czym-zajmuja-sie-sady-powszechne.html>>

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Trybunał konstytucyjny. [Data dostępu:2020-10-05]

Vide:<[https://pl.wikipedia.org/wiki/Trybuna%C5%82\\_Konstytucyjny\\_\(Polska\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Trybuna%C5%82_Konstytucyjny_(Polska))>

- Prezes Narodowego Banku Polskiego
- Prezes Najwyższej Izby Kontroli
- Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji
- Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych<sup>24</sup>

## Ukraiński system władzy

Struktura organizacyjna państwa ukraińskiego jest określona przepisami konstytucji z 1996 roku, według której Ukraina jest republiką demokratyczną z semiprezydenckim systemem rządów. Konstytucja Ukrainy została uchwalona 28 czerwca 1996 na V sesji Rady Najwyższej Ukrainy II kadencji. Konstytucja ta składa się z preambuły oraz 161 przepisów zawartych w 15 rozdziałach. Zarówno na Ukrainie jak i w Polsce, Konstytucja ma najwyższą moc prawną. Do jej głównych założeń należą:

1. Ukraina jest suwerennym i niepodległym, demokratycznym, socjalnym państwem prawnym
2. Jest państwem unitarnym, a jej obecne granice są nienaruszalne
3. Władza państwowa na Ukrainie jest sprawowana z zachowaniem zasady podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą
4. Organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej sprawują swoje funkcje w granicach określonych w niniejszej Konstytucji i zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy<sup>25</sup>

**Władzę ustawodawczą** na Ukrainie sprawuje jednoizbowy parlament, czyli **Rada Najwyższa**. Składa się ona z 450 członków, a parlamentarzyści wybierani są w wyborach na podstawie równego i bezpośredniego prawa wyborczego w głosowaniu tajnym na okres czterech lat. Ordynacja wyborcza jest proporcjonalna w systemie otwartych list. Podobnie jak w przypadku polskiego prawa, kandydat na parlamentarzystę musi mieć ukończone 21 lat, oraz nie być skazanym za popełnienie umyślnego przestępstwa. W przypadku Konstytucji Ukrainy, kandydat musi również mieszkać na Ukrainie nieprzerwanie od 5 lat. Do uprawnień Rady Najwyższej Ukrainy między innymi należy:

- wnoszenie zmian do Konstytucji Ukrainy w zakresie i trybie przewidzianym w rozdziale XIII niniejszej Konstytucji
- wyznaczanie ogólnoukraińskiego referendum w sprawach określonych w konstytucji
- uchwalanie ustaw
- zatwierdzanie Budżetu Państwowego Ukrainy i wnoszenie do niego zmian
- określenie zasad polityki wewnętrznej i zagranicznej
- zarządzanie wyborów Prezydenta Ukrainy w terminie wyznaczonym w konstytucji

<sup>24</sup>Trybunał Stanu [Data dostępu: 2020-10-05]

Vide: <<https://businessinsider.com.pl/trybunal-stanu-czym-jest-ta-instytucja-i-jakie-ma-prawa/vx4gyt3>>

<sup>25</sup> Konstytucja Ukrainy Rozdział I [Data dostępu: 2020-10-05]

Vide:<<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina.html>>



- rozpatrzenie i podjęcie decyzji o programie działania Gabinetu Ministrów Ukrainy
- powoływanie i odwoływanie z urzędu Pełnomocnika Rady Najwyższej Ukrainy do Praw Człowieka; wysłuchanie jego corocznych sprawozdań o stanie przestrzegania i obrony praw człowieka i obywatela na Ukrainie
- powoływanie i odwoływanie z urzędu Prezesa Banku Narodowego Ukrainy na wniosek Prezydenta Ukrainy
- powoływanie połowy składu Rady Narodowej do spraw Radia i Telewizji
- wybór sędziów na czas nieokreślony
- wyrażanie zgody, w terminie określonym w ustawie, na ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych Ukrainy<sup>26</sup>

Rada Najwyższa wybiera ze swojego składu Przewodniczącą Rady Najwyższej Ukrainy, Pierwszego zastępcę i zastępcę Przewodniczącą Rady Najwyższej Ukrainy oraz odwołuje ich. Do uprawnień Przewodniczącą Rady Najwyższej należy głównie: prowadzenie posiedzeń Rady Najwyższej Ukrainy, organizowanie przygotowania wniosków do rozpatrzenia na posiedzeniach Rady Najwyższej Ukrainy oraz podpisywanie aktów uchwalonych przez Radę Najwyższą Ukrainy.<sup>27</sup>Rada Najwyższa Ukrainy uchwała ustawy, uchwały i inne akty większością konstytucyjnego składu. Prawo inicjatywy ustawodawczej w Radzie Najwyższej Ukrainy posiada Prezydent Ukrainy, deputowani ludowi Ukrainy, Gabinet Ministrów Ukrainy i Narodowy Bank Ukrainy.

Na Ukrainie w kwestii **władzy wykonawczej** Ukrainy, podzielona ona jest na **Prezydenta Ukrainy** oraz **Gabinet Ministrów** wraz z **Premierem**. Prezydent jest wybierany przez obywateli Ukrainy na pięcioletnią kadencję, w wyborach powszechnych, równych i bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Prezydentem Ukrainy może zostać wybrany obywatel Ukrainy, który ukończył trzydzieści pięć lat, posiada czynne prawo wyborcze, zamieszkuje teren Ukrainy permanentnie w ciągu ostatnich dziesięciu lat przed dniem wyborów i włada językiem państwowym.

Prezydent Ukrainy nie może pełnić dwóch następujących po sobie kadencji. Do kompetencji Prezydenta Ukrainy należą:

- gwarancja niepodległości państwa, bezpieczeństwa narodowego, oraz ciągłości władzy
- reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych oraz sprawowanie kierownictwa nad polityką zagraniczną państwa
- podejmowanie decyzji o uznaniu innych państw
- zarządzanie ogólnoukraińskim referendum w sprawie zmian Konstytucji
- powoływanie, za zgodą Rady Najwyższej Ukrainy, Premiera Ukrainy; uchylanie jego uprawnień i podejmowanie decyzji o jego odwołaniu
- powoływanie, na wniosek Premiera Ukrainy, członków Gabinetu Ministrów Ukrainy, kierowników innych urzędów centralnych organów władzy

---

<sup>26</sup>Op.citRozdział IV

<sup>27</sup>Op.citRozdział IV

wykonawczej, a także kierowników lokalnej administracji państwowej i uchylenie ich uprawnień

- bycie Zwierzchnikiem i Głównodowodzącym Sił Zbrojnych Ukrainy; powoływanie i odwoływanie wyższego dowództwa Sił Zbrojnych Ukrainy oraz innych formacji wojskowych
- stanie na czele Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy
- kierowanie sprawami bezpieczeństwa narodowego i ochrony państwa
- ogłaszanie stanu wojennego i podejmowanie decyzji o użyciu Sił Zbrojnych Ukrainy w razie agresji na Ukrainę
- udzielanie Prawa Łaski
- podpisywanie ustaw uchwalonych przez parlament.<sup>28</sup>

Drugim, lecz najsilniejszym organem władzy wykonawczej, według Konstytucji Ukrainy z 1996 roku jest **Gabinet Ministrów**. Składa się on z Premiera Ukrainy, Pierwszego Wicepremiera, trzech wicepremierów oraz ministrów- ministra rozwoju gospodarczego, handlu i rolnictwa, ministra sprawiedliwości, ministra finansów, ministra energetyki i ochrony środowiska, ministra infrastruktury, ministra rozwoju społeczności lokalnych, ministra transformacji cyfrowej, ministra zdrowia, ministra oświaty i nauki, ministra kultury, młodzieży i sportu, ministra polityki społecznej, ministra spraw wewnętrznych, ministra obrony, ministra spraw zagranicznych, ministra ds., weteranów, terytoriów czasowo okupowanych i osób przesiedlonych wewnętrznie, oraz ministra gabinetu ministrów.<sup>29</sup>

Rola Gabinetu Ministrów:

- Zapewnia suwerenność państwa i niezależność gospodarczą Ukrainy, realizację wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa, przestrzeganie Konstytucji i praw Ukrainy, aktów Prezydenta Ukrainy
- Podejmuje środki w celu zapewnienia praw i wolności człowieka i obywatela
- Zapewnia wykonanie polityki finansowej, cenowej, inwestycyjnej i podatkowej; polityki w sprawach pracy i zatrudnienia, osłony socjalnej, wykształcenia, nauki i kultury, ochrony przyrody, bezpieczeństwa ekologicznego i korzystania ze środowiska naturalnego
- Opracowuje i realizuje ogólnonarodowe programy rozwoju ekonomicznego, naukowo-technicznego, społecznego i kulturalnego Ukrainy
- Zapewnia równe warunki rozwoju wszystkim formom własności; organizuje zarządzanie obiektami własności państwowej zgodnie z ustawą
- Opracowuje projekt Budżetu Państwa Ukrainy i zapewnia realizację zatwierdzonego przez Radę Najwyższą Ukrainy Budżetu Państwowego

---

<sup>28</sup>Op. Cit. Rozdział V

<sup>29</sup>Rząd Ołeksija Honczaruka [Data Dostępu: 2020-10-05]

Vide:<[https://pl.wikipedia.org/wiki/Rz%C4%85d\\_O%C5%82eksija\\_Honczaruka](https://pl.wikipedia.org/wiki/Rz%C4%85d_O%C5%82eksija_Honczaruka)>

Ukrainy, przedkłada Radzie Najwyższej Ukrainy sprawozdanie z wykonania Budżetu

- Tworzy warunki dla zapewnienia zdolności obronnych i bezpieczeństwa narodowego Ukrainy, porządku społecznego, walki z przestępczością
- Organizuje i zapewnia realizację współpracy gospodarczej Ukrainy z zagranicą, sprawy celne
- Kieruje i koordynuje pracą ministerstw, innych organów władzy wykonawczej
- Sprawuje inne pełnomocnictwa, określone w Konstytucji oraz w prawach Ukrainy, aktach Prezydenta Ukrainy.<sup>30</sup>

Zarówno jak w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej, ostatnią władzą wynikającą z trójpodziału władzy jest na Ukrainie **władza sądownicza**. Jurysdykcja sądów rozciąga się na wszystkie stosunki prawne, jakie nawiązują się na terytorium państwa. Wymiar sprawiedliwości sprawują Sąd Konstytucyjny Ukrainy i sądy powszechne. Sądownictwo składa się z sądów lokalnych oraz apelacyjnych. Najwyżej w hierarchii jest **Sąd Najwyższy**. Nie dopuszcza się tworzenia sądów wyjątkowych ani specjalnych. Sąd Najwyższy powołany jest do:

- Sprawowania nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania – jest to tzw. nadzór judykacyjny
- Zwracania się do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności ustawy oraz o oficjalną interpretację Konstytucji i ustaw
- Sprawdzenia, czy postępowanie prezydenta Ukrainy mają oznaki zdrady lub przestępstwa
- Przeprowadzenia postępowania kontrolnego w przypadku skazania Ukrainy przez międzynarodową instytucję sądowniczą, której jurysdykcja jest uznawana przez Ukrainę, za naruszenia zobowiązań międzynarodowych.<sup>31</sup>

Istnieje również organ, który może zostać uznany jako odpowiednik polskiego Trybunału Konstytucyjnego i jest to **Sąd Konstytucyjny Ukrainy**. Kontroluje on konstytucyjność aktów normatywnych z Konstytucją Ukrainy.<sup>32</sup>

### **Podobieństwa i różnice w polskim i ukraińskim systemie władzy**

Zarówno w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej jak i Ukrainy, istnieje trójpodział władzy, dzielący ją na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W przypadkach obu państw Konstytucja jest aktem o najwyższej mocy prawnej, i to z nią muszą się zgadzać wszystkie inne akty normatywne. Daty uchwalenia obu konstytucji są bardzo zbliżone, ponieważ Konstytucja Ukrainy została uchwalona 28 czerwca 1996, natomiast Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej została uchwalona 2 kwietnia 1997, czyli niecały rok później. Polska konstytucja jest natomiast bardziej obszerna, ponieważ zawiera 243 przepisy, a ukraińska 161. W kwestii systemów politycznych, są one różne, w Polsce istnieje system parlamentarno-gabinetowy, a na Ukrainie

<sup>30</sup> Konstytucja Ukrainy *Rozdział VI* (1996)

<sup>31</sup> *Op. Cit. Rozdział VIII*

<sup>32</sup> Konstytucja Ukrainy [Data Dostępu:2020-10-05]

Vide:<[https://pl.wikipedia.org/wiki/S%C4%85d\\_Konstytucyjny\\_Ukrainy](https://pl.wikipedia.org/wiki/S%C4%85d_Konstytucyjny_Ukrainy)>

system semiprezydencyjny. Oznacza to, że w Polsce rząd z premierem na czele jest powołany przez parlament we współpracy z głową państwa, a odpowiedzialność polityczną ponosi przed parlamentem, nazywaną zależnie od wyniku **wotum nieufności** bądź **wotum zaufania**. W przypadku Ukrainy, system inaczej zwany mieszanym, to połączenie systemu parlamentarno-gabinetowego wraz z prezydenckim. Najważniejszą zasadą ustrojową systemu mieszanego jest tak zwany dualizm egzekutywy, czyli oddzielenia funkcji szefa rządu od stanowiska głowy państwa, oraz podział władzy wykonawczej na prezydenta i premiera. Należy zauważyć również spore podobieństwo w przypadku maksymalnej liczby parlamentarzystów w izbach. Co prawda w Polsce występują dwie izby, a na Ukrainie jedna, lecz liczebność Zgromadzenia Narodowego w Polsce to 460 parlamentarzystów, a w ukraińskiej izbie jest to 450. Podobieństwo widnieje również w kwestii głosowania do sejmiku, w obu krajach wybory do parlamentu są powszechne, równe, bezpośrednie a głosowanie jest tajne. Ordynacja wyborcza jest proporcjonalna w tym przypadku. Zarówno w przypadku Ukrainy jak i Polski, Sejm ma prawo do wprowadzania zmian w Konstytucji, do wyznaczania referendum ogólnokrajowego, i pełni rolę ustawodawczą. W ukraińskim parlamencie to Rada Najwyższa określa kierunek polityki zagranicznej i wewnętrznej, zaś w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej należy to do Rady Ministrów- władzy wykonawczej. Zgodność występuje również w przypadku kompetencji Głowy Państwa- Prezydenta. Zarówno do Prezydenta Polski jak i Ukrainy, należy gwarancja niepodległości państwa, bezpieczeństwa narodowego, oraz ciągłości władzy. Prezydent w obu przypadkach jest również reprezentantem narodu w stosunkach międzynarodowych i dyplomatycznych. Oboje są zwierzchnikami i dowodzącymi siłami zbrojnymi w obu krajach, oraz przysługuje im prawo weta. Oboje również mają prawo do udzielenia Prawa Łaski, oraz ogłaszania stanu wojennego i podejmowania decyzji o użyciu Sił Zbrojnych Ukrainy i Polski w razie agresji, oraz stanów wyjątkowych. W kwestii drugiej instytucji władzy wykonawczej, można zauważyć również wiele podobieństw. Rząd w Polsce i Gabinet Ministrów na Ukrainie opracowują i realizują sferę rozwoju ekonomicznego, naukowo-technicznego, społecznego i kulturalnego. Zajmują się również opracowywaniem budżetu państwa. W przypadku sądownictwa, najbardziej zauważalną różnicą jest mniej skomplikowany system sądowniczy na Ukrainie. Sądy powszechne składają się z sądów lokalnych oraz apelacyjnych. Mają tylko dwie instancje. Istnieje również Sąd Najwyższy, lecz nie istnieją sądy wojskowe ani administracyjne. Istnieje natomiast Sąd Konstytucyjny Ukrainy, który jest odpowiednikiem polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

### **Bibliografia:**

#### **Źródła pisane:**

- M. Drzonek Władza wykonawcza w Polsce i Europie Warszawa 2009. S. 240–253.

- R. Nagaj Przesłanki regulacji rynków w świetle teorii wyboru publicznego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Szczecin 2012. s. 5–32.
- B. Opaliński Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP Warszawa 2014. S. 15–19.
- M. Podolak, M. Żmigrodzki System polityczny i jego klasyfikacje, Współczesne systemy polityczne Warszawa 2014. s. 11–12
- H. Zięba- Załucka Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 2002 Warszawa. S. 18–22.

### Akty Prawne i Dokumenty:

Konstytucja Ukrainy, 1996 [Data dostępu: 2020-10-05]  
 Vide:<<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina.html>>

### Źródła Internetowe:

- Konstytucja Ukrainy [Data Dostępu:2020-10-05]  
 Vide:< [https://pl.wikipedia.org/wiki/S%C4%85d\\_Konstytucyjny\\_Ukrainy](https://pl.wikipedia.org/wiki/S%C4%85d_Konstytucyjny_Ukrainy)>
- Rząd Ołeksija Honczaruka [Data Dostępu: 2020-10-05]  
 Vide:<[https://pl.wikipedia.org/wiki/Rz%C4%85d\\_O%C5%82eksija\\_Honczaruka](https://pl.wikipedia.org/wiki/Rz%C4%85d_O%C5%82eksija_Honczaruka)>
- Trybunał konstytucyjny. [Data dostępu:2020-10-05]  
 Vide:<[https://pl.wikipedia.org/wiki/Trybuna%C5%82\\_Konstytucyjny\\_\(Polska\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Trybuna%C5%82_Konstytucyjny_(Polska))>  
 Trybunał Stanu [Data dostępu: 2020-10-05]  
 Vide:< <https://businessinsider.com.pl/trybunal-stanu-czym-jest-ta-instytucja-i-jakie-ma-prawa/vx4gyt3>>  
 Konstytucja Ukrainy Rozdział I [Data dostępu: 2020-10-05]  
 Vide:<<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina.html>>
- Postępowanie sądowo-administracyjne. [Data dostępu:2020-10-05]  
 Vide:<<https://www.infor.pl/prawo/gmina/postepowanie-sadowoadministracyjne/274351,Czym-zajmuja-sie-sady-powszechne.html>>  
 Sąd najwyższy. Data [Dostępu:2020-10-05]  
 Vide:<[https://pl.wikipedia.org/wiki/S%C4%85d\\_Najwy%C5%BCszy\\_\(Polska\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/S%C4%85d_Najwy%C5%BCszy_(Polska))>  
 Ustrój polityczny Polski. [Data Dostępu:2020-10-05]  
 Vide:<[https://pl.wikipedia.org/wiki/Ustr%C3%B3j\\_polityczny\\_Polski#W%C5%82adza\\_wykonawcza](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ustr%C3%B3j_polityczny_Polski#W%C5%82adza_wykonawcza)>  
 Kompetencje prezydenta. [data dostępu: 2020-10-05]  
 Vide:<<https://www.prezydent.pl/prezydent/kompetencje/sily-zbrojne/>>  
 Władza ustawodawcza [Data Dostępu: 2020-10-05] Vide: <  
<http://www.tomaszewska.com.pl/ust.lo.pdf>>  
 Ustrój polityczny. Data Dostępu: [2020-10-05]  
 Vide:< [https://pl.wikipedia.org/wiki/Ustr%C3%B3j\\_polityczny\\_Polski](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ustr%C3%B3j_polityczny_Polski)>  
 System polityczny. [Data dostępu:2020-10-05] Vide:  
 <[https://mfiles.pl/pl/index.php/System\\_polityczny](https://mfiles.pl/pl/index.php/System_polityczny)>
- System parlamentarno-gabinetowy [Data Dostępu: 2020-10-05]  
 Vide:<<https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/system-parlamentarno-gabinetowy>>

**Лариса МИЦИК**

*Ніжинський державний університет  
імені Миколи Гоголя, к.і.н., доцент  
кафедри всесвітньої історії та  
міжнародних відносин*

## **СТРАТЕГІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ОСВІТИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОСВІТНЬОГО ПРОСТОРУ**

*В статті аналізується імплементація системи забезпечення якості на Європейському освітньому просторі, визначаються її фундаментальні принципи та стратегії. Автор виділяє підходи до оцінки якості на предметному, інституційному та національному рівнях. Значну увагу приділено проблемам інтегрування вищої школи України у європейську систему забезпечення якості освіти.*

**Ключові слова:** *якість вищої освіти, Європейський освітній простір, Болонський процес, інституційна автономія, управління якістю.*

*The article analyzes the implementation of the quality assurance system in the European educational space, defines its fundamental principles and strategies. The author identifies approaches to quality assessment at the subject, institutional and national levels. Considerable attention is paid to the problems of integration of higher education in Ukraine into the European quality assurance system.*

**Key words:** *quality of higher education, European educational space, Bologna process, institutional autonomy, quality management.*

У рамках Болонського процесу забезпечення якості декларується як найважливіший орієнтир політики європейських держав у сфері вищої освіти. Впровадження системи забезпечення якості виступає важливим засобом оцінки потенціалу вищих навчальних закладів, вдосконалення їхньої діяльності та забезпечення успіху у конкурентній боротьбі на ринку освітніх послуг. Університетська автономія передбачає наявність ефективної моделі забезпечення якості освіти, яка б користувалась довірою і була прозорою як для керівництва університету, так і для всіх замовників і споживачів освітніх послуг – студентів, роботодавців і держави – і водночас демонструвала здатність закладу освіти контролювати процес навчання та науково-дослідної діяльності.

Незважаючи на те, що в науковій літературі знайшло широке відображення осмислення поняття якості вищої освіти (В. Андрущенко, І. Бех, К. Гнезділова, О. Демченко, В. Зінченко, М. Кисіль, К. Корсак, О. Левченко,

В. Луговий, П. Саух, Ж. Таланова, І. Тализіна, А. Токман, М. Степко, Є. Шульгін, С. Цимбалюк, Я. Яхніна та ін.), стратегії її забезпечення в контексті розбудови європейського освітнього простору досі залишаються дискусійними.

Теорії та практиці освіти в країнах ЄС присвячені дослідження багатьох вітчизняних компаративістів, серед яких А. Василюк, Л. Зязюн, Т. Кристопчук, О. Кузнєцова, Н. Лавриченко, М. Лещенко, О. Локшина, О. Овчарук, О. Огієнко, Л. Пуховська, А. Сбруєва та інші.

Фундаментальною основою євроінтеграції у ХХІ ст. є закладена у Лісабонській стратегії ідея формування в Європі найбільш динамічної знаннєвоорієнтованої економіки у світі. Тому у програмних документах Європейського Союзу зазначається, що девізами вищої освіти в умовах змін, які відбуваються в Європі і світі, повинні бути відповідність вимогам сучасності, інтернаціоналізація та якість. До 2020 року державами-членами ЄС передбачається досягнення чотирьох ключових цілей: перетворити навчання протягом життя та мобільність на реальність; підвищити якість і результативність освіти та професійної підготовки; утвердити рівність, соціальну злагоду та активне громадянство; сприяти розвитку креативності, включно з підприємливістю, на всіх рівнях освіти. Відбувається гармонізація національних освітніх політик – як результат, європейський простір перетворюється на спільність індивідуумів та інституцій, що взаємопов'язані у мережі вертикально і горизонтально ідеями, завданнями, практиками.

Європейська інтеграція у галузі освіти пройшла тривалий шлях через встановлення базових принципів спільної політики, цілей, термінів їх досягнення, запровадження інструментів для вимірювання успіхів у їхній реалізації (індикаторів, стандартів). Цей рух не був безпроблемним через виклики європейського та регіонального етноцентризму. Не менш серйозним викликом стала економічна максимізація освіти, яка абсолютизувала ідею її якості, залишивши поза увагою ідею справедливості в умовах багатомовної, багатонаціональної і соціально різнорівневої Європи. Тому, починаючи з 2006 року, новими гаслами освітньої політики Брюсселя стають «ефективність і справедливість».

Створення так званого «внутрішнього» європейського освітнього простору на засадах європеїзації на сучасному етапі нерозривно пов'язано та корелюється зі світовою інтеграцією у галузі освіти. Постулатом європейської інтеграції освіти на шляху підвищення якості та забезпечення справедливості стає освіта протягом життя, що розбудовується державами в рамках політик таких міжнародних організацій, як ООН, ЮНЕСКО, Світовий банк, ОЕСР, ЄС тощо, які, застосовуючи спільну «уніфікаційну» методологію (віхи для досягнення, індикатори для порівняння, стандарти, компетентності, кваліфікації, класифікації, рамки і мережі), формують спільний освітній простір світового масштабу.

Модернізаційний порядок денний для вищої освіти, визначений у європейській стратегії «Освіта і підготовка 2020», охоплює:

- підвищення кількості випускників вищих навчальних закладів;
- підвищення якості викладання та навчання;
- промоцію мобільності студентів і викладачів та кроскордонне співробітництво;
- посилення «трикутника знань» шляхом взаємодії освіти, досліджень та інновацій;
- запровадження механізмів ефективного управління й фінансування у галузі вищої освіти.

З метою реалізації визначених завдань запроваджуються такі інструменти, як Європейська кредитна трансферно-накопичувальна система (ECTS) та Додаток до диплому (DS).

Важливим орієнтиром для підвищення якості вищої освіти в ЄС та інших європейських країнах продовжує залишатися Болонський процес, який, сприяючи стандартизації сектора вищої освіти, її привабливості і конкурентоспроможності, формує спільний простір вищої освіти. Болонський процес доповнено започаткованим Лісабонською стратегією рухом до створення Європейського дослідницького простору.

У Комюніке Празької зустрічі європейських міністрів, які відповідають за вищу освіту, «До Зони європейської вищої освіти» (19 травня 2001 р.) наголошується на "життєво важливій ролі, яку відіграють системи якості у забезпеченні стандартів високої якості в полегшенні порівнянності кваліфікацій в усій Європі" [1, 144]. Болонський процес заохочує більш тісне співробітництво мереж із визнання та із забезпечення якості, а також близьку європейську співпрацю і взаємну довіру у прийнятті національних систем забезпечення якості. Міністри закликали університети та інші вищі навчальні заклади до поширення зразків найкращої практики і до розробки сценаріїв взаємного прийняття механізмів акредитації/сертифікації та оцінки. Якщо Європа хоче реалізувати своє прагнення перетворитися на динамічне Суспільство знань (Лісабонська стратегія), тоді європейська вища освіта має продемонструвати, що вона серйозно ставиться до якості своїх програм і готова запровадити засоби забезпечення і демонстрації цієї якості.

Європейська мережа гарантії якості у вищій освіті (ENQA) була утворена у 2000 році. Основою її створення стали "Європейський пілотний проект по оцінці якості вищої освіти" (1994–1995 рр.), Рекомендації Єврокомісії (98/561/ЕС від 24 вересня 1998 р.) з європейського співробітництва у питаннях гарантії якості у вищій освіті й текст Болонської декларації 1999 року.

Задля формування системи забезпечення якості вищої освіти у Болонському процесі міністри країн-учасниць у Берлінському комюніке [2] від 19 вересня 2003 року доручили ENQA через її членів у співпраці з Європейською Асоціацією університетів (EUA), Європейською Асоціацією



вищих навчальних закладів, що не є університетами (EURASHE), та Європейським студентським міжнародним бюро (ESIB), які утворили групу E4, розробити "узгоджені стандарти, процедури та рекомендації із забезпечення якості". Розроблені документи – European quality assurance standards and guidelines (ESG) – були схвалені на конференції в Бергені 2005 року [3].

Призначення ESG – надати допомогу і визначити орієнтири як для університетів при розробці їх власних систем забезпечення якості, так і для агенцій, які здійснюють незалежні перевірки. Європейські стандарти і рекомендації (ESG) складаються з трьох частин: внутрішнього забезпечення якості у вищих навчальних закладах; зовнішнього забезпечення якості вищої освіти; забезпечення якості у діяльності агенцій із зовнішнього забезпечення якості – і ґрунтуються на наступних основних принципах:

- зацікавленість студентів, так само як і інтереси роботодавців і суспільства в цілому у високій якості вищої освіти;
- ключове значення інституційної автономії, що поєднується з усвідомленням високої відповідальності, яка нею накладається;
- результативний зовнішній контроль якості має відповідати своїй цілі і лише в необхідній мірі обтяжувати навчальні заклади.

Ці принципи мали стати наріжним каменем системи забезпечення якості української вищої освіти, оскільки Україна у травні 2005 р. приєдналася до Болонського процесу.

Особливості сучасних критеріїв оцінювання якості освіти полягають в тому, що вони припускають:

- свободу для університетів у формуванні навчальних планів;
- особливу увагу до якості підготовки фахівців;
- необхідність постійного вдосконалення освітніх програм з метою підвищення їх якості;
- стимулювання інновацій в освітніх стандартах.

Якість вищої освіти, згідно Статті 11 Всесвітньої Декларації з вищої освіти Організації Об'єднаних Націй, є багатовимірним поняттям, яке охоплює всі сторони діяльності вищого навчального закладу: навчальні та академічні програми, наукові дослідження, професорсько-викладацький склад і студентів, навчально-матеріальну базу і ресурси, громадське і навчальне середовище. Вона передбачає форми внутрішньої самооцінки і зовнішньої оцінки, що відкрито здійснюється незалежними фахівцями, бажано міжнародного рівня, що є життєво важливим для підвищення якості. Створюються незалежні національні органи і визначаються критерії якості, визнані на міжнародному рівні. Належна увага приділяється специфічному інституційному, національному і регіональному контекстам з метою врахування багатоманітності і уникнення однотипності. Всі замовники на ринку освітніх послуг мають виступати невід'ємною складовою процедури оцінки навчального закладу. Якість також вимагає,

щоб вища освіта мала міжнародний вимір, забезпечуючи обмін знаннями, інтерактивну комунікацію, мобільність викладачів і студентів, міжнародні дослідницькі проекти, враховуючи при цьому національні культурні цінності і особливості. Першочергового значення набуває забезпечення якості на локальному рівні (академічний курс-факультет-університет), що передбачає два основних типи її оцінки: ту, що фокусується на окремих навчальних дисциплінах або блоках дисциплін (предметний рівень) і ту, що аналізує практику і процедури на рівні університету в цілому. Оцінка предметного рівня робить акцент на академічних стандартах і якості, тоді як оцінка інституційного рівня тяжіє до перевірки процесуальної ефективності та стратегічного менеджменту якості.

Існують різноманітні інтерпретації того, що справді становить прийнятну якість освіти (наприклад: діяльність навчального закладу має "відповідати меті"; має забезпечувати ефективне використання ресурсів; має забезпечувати надання замовникові якісних послуг), але загально визнано, що важливо забезпечити *підвищення* якості, а не лише її збереження. Тобто, відбулося зміщення акценту з підтримки досягнутого рівня якості в бік його постійного зростання. На наш погляд, підвищення якості передбачає здійснення системи кроків із забезпечення ефективності навчання студентів, ключовими аспектами якого є:

- Програма навчання – її структура, цілі, очікувані результати навчання і методи їх оцінювання;
- Забезпечення і підтримка ефективного навчання, включаючи форми викладання і навчання, діяльність служб підтримки студентів, доступ до бібліотек й інформаційних технологій; ступінь залученості студентів до моніторингу та вдосконалення навчального процесу в університеті, а також необхідні заходи з підготовки і підвищення кваліфікації викладацького складу.

Система контролю академічної якості, в залежності від її конкретного фокусу, оцінює повністю або частково:

- Академічні стандарти, за якими побудована програма навчання, і відповідні методи викладання, навчання і оцінювання;
- Якість методів викладання, навчання і оцінювання, а також різноманітні ресурси, що підтримують навчання студентів;
- Дієвість процедур, покликаних забезпечити академічні стандарти і якість навчальних можливостей;
- Забезпечення якості як процес стратегічного управління.

Європейські стандарти щодо внутрішнього забезпечення якості у вищих навчальних закладах включають:

1. Політику закладу і процедури забезпечення якості.
2. Затвердження, моніторинг і періодичний перегляд програм і дипломів.
3. Оцінювання студентів через послідовне використання оприлюднених критеріїв, правил і процедур.

4. Забезпечення якості викладацького складу.
5. Навчальні ресурси та підтримку студентів.
6. Інформаційні системи, здатні забезпечити ефективне управління освітніми програмами та іншою діяльністю вищих навчальних закладів.
7. Публічність інформації.

В Європі поки що відсутня єдина система інституційної оцінки діяльності освітніх установ, аналогічна системі акредитації в США. Проте в кожній країні існують свої підходи до зовнішнього забезпечення й оцінки якості вищої освіти. 4 березня 2008 року в Брюсселі (Бельгія) було створено Європейський реєстр забезпечення якості (EQAR), засновником якого стала група E4. Головною умовою включення до реєстру є відповідність ESG та ряд інших критеріїв, визначених у доповіді групи E4 на конференції у Лондоні 2007 року. [4] Метою EQAR є забезпечення прозорості і доступної інформації про надійні агенції із забезпечення якості освіти, що працюють в Європі, а також сприяння мобільності студентів та підвищення довіри до вищих навчальних закладів.

Унікальний інтерес становить нова процедура – інституційна оцінка, спрямована на підвищення якості (Enhancement-Led Institutional Review (ELIR)), яку було розроблено в країнах Європи з метою посилення стратегічної уваги навчальних закладів на підвищення якості з відповідним зміщенням акцентів із забезпечення якості викладання на стимулювання якості навчання. Специфічні аспекти інституційної оцінки, спрямованої на підвищення якості, включають оцінку:

- спроможності систем внутрішнього контролю навчального закладу здійснювати моніторинг та підтримку якості і стандартів на рівні програми або спеціальності. Ця оцінка дозволяє судити про рівень відповідності критеріям якості («цілком відповідає», «частково відповідає» або «не відповідає»), що може бути покладений університетом в основу управління якістю своїх програм і академічних стандартів. В цьому відмінність інституційної оцінки, спрямованої на підвищення якості, від інших методів оцінки, що діють в країнах Європи та в Україні;
- заходів навчального закладу щодо забезпечення того, щоб інформація про якість освітніх послуг, яку він оприлюднює, була повною і точною;
- дієвості підходів навчального закладу до забезпечення ефективного навчання студентів;
- спільного результату політики і практики навчального закладу щодо забезпечення підвищення якості викладання і навчання;
- ефективності реалізації навчальним закладом його стратегії підвищення якості.

Вивчення досвіду розробки і здійснення такої оцінки цілком відповідає філософії і завданням реформи вищої освіти в Україні.

Важелем для підвищення якості освіти служить управління. Управління якістю підготовки фахівців вищої кваліфікації ґрунтується на контролі за дотриманням державних вимог до рівня навчання і забезпечується зовнішніми (по відношенню до вищого навчального закладу) процедурами ліцензування освітньо-професійних програм, атестації та акредитації вищих навчальних закладів. До основних складових системи управління якістю підготовки кадрів у вищих навчальних закладах належать:

1. кадрове забезпечення навчального процесу;
2. вироблення вимог до контингенту тих, хто навчається;
3. визначення характеристик та умов системи атестації тих, хто навчається;
4. розробку показників навчально-методичного забезпечення навчального процесу;
5. визначення рівня і характеристик навчально-лабораторної бази;
6. розробку видів і характеристик використовуваних технологій навчання (включаючи самостійну та індивідуальну роботу студентів);
7. визначення інформаційно-бібліотечного забезпечення навчального процесу;
8. розробку інших спеціальних умов, обумовлених під час вступу [1, 172]

У 2012 р. в умовах загострення економічної конкуренції, потреби ринків праці у висококваліфікованих працівниках ЄС модернізував стратегічні орієнтири розвитку освіти та професійної підготовки у державах-членах у документі «Переосмислення освіти: інвестиції у професійні навички задля кращих соціально-економічних результатів». На порядку денному:

- розбудова навичок для ХХІ ст.: трансверсальних та базових – здатність вчитися, критично мислити, математичних, природничих компетентностей, підприємливості, ІКТ-компетентності, спілкування сучасними іноземними мовами; а також професійних навичок;
- стимулювання відкритого та гнучкого навчання;
- покращення результатів навчання, ефективності оцінювання та визнання освітніх результатів й кваліфікацій, включно з результатами неформального навчання;
- якнайширше застосування потенціалу ІКТ і відкритих освітніх ресурсів; підтримка європейського вчительства, що передбачає запровадження нового портфоліо компетентностей для вчителів та управлінців, інноваційних методик викладання;
- оптимізація фінансування на засадах спільної відповідальності, яке позиціонується як інструмент підвищення продуктивності та економічного зростання;
- подальший розвиток державно-приватного партнерства.

Важливим інструментом гармонізації континентальних, національних і регіональних особливостей є Європейський вимір в освіті, який, виникнувши у 50-х рр. ХХ ст. у контексті реалізації освітніх політик ЄС та Ради Європи, позиціонується як певний стандарт знань про Європу (загальноєвропейські цінності і вміння демократичного спрямування) для трансляції засобами освіти (зміст освіти, дистанційне навчання, обмін між викладачами, студентами, учнями, проекти).

Глобалізація світу та розбудова єдиної Європи перетворюють інтеграцію національної освіти до європейського освітнього простору на обов'язкову умову розвитку української держави. Імплементация європейської системи забезпечення якості освіти в Україні передбачає здійснення наступних заходів:

1. Розробка рекомендації щодо запровадження національних Стандартів та Рекомендацій для забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти.
2. Створення системи акредитацій та Національного освітнього акредитаційного центру.
3. Підвищення міжнародного рівня участі України у зовнішній системі забезпечення якості.
4. Розробка та запровадження правових механізмів участі роботодавців в процедурі контролю та суспільної відповідальності за якість вищої професійної освіти.
5. Підвищення рівня участі студентів у національній системі забезпечення якості.
6. Запровадження постійно діючого моніторингу якості вищої освіти з урахуванням світового, європейського та національного досвіду.
7. Удосконалення рейтингової системи оцінювання результатів діяльності вищих навчальних закладів як інструментів управління якістю вищої освіти.
8. Запровадження і розвиток практики забезпечення доступності і прозорості інформації з питань забезпечення якості у вищій освіті на всіх рівнях: окремого ВНЗ, національному та міжнародному рівнях [6].

Приєднавшись до Болонського процесу, Україна взяла на себе зобов'язання проводити роботу з приведення якості національної освіти у відповідність до європейських стандартів. Чимала робота в цьому напрямку в Україні вже проведена. Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову від 31.12.2005 р. № 1312 "Про невідкладні заходи щодо запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти" якою затверджено Положення про Український центр оцінювання якості освіти (УЦОЯО). Починаючи із 2008 року всі вступники зараховуються до ВНЗ за результатами зовнішнього тестування.

З метою подальшого розвитку національної системи освіти, забезпечення якості вищої освіти та її інтеграції в європейське освітнє

співтовариство наказом Міністра освіти і науки України № 612 від 13.07.2007 р. затверджено "План дій щодо забезпечення якості вищої освіти України та її інтеграції в європейське і світове освітнє співтовариство на період до 2010 року". 4 березня 2008 року в Брюсселі (Бельгія) Україна стала повноправним урядовим членом EQAR. Це стало важливим кроком України в напрямі забезпечення європейського рівня якості вищої освіти.

Проблемним моментом на шляху інтеграції була непослідовність освітньої політики, тому цей процес має перервний характер. В результаті Україна у сфері забезпечення якості вищої освіти донедавна відставала від загальноєвропейського рівня. За даними інвентаризації виконання групою країн-учасниць вимог Болонського процесу на 2007 рік [5] Україна отримала за індикаторами забезпечення якості освіти оцінку 3,5 за п'ятибальною шкалою при загальній оцінці країн-учасниць за цим показником – 4,1.

В Україні створена і функціонує державна система ліцензування, акредитації та атестації, «європеїзація» якої вимагала узгодження та уніфікації показників і гармонізації критеріїв для європейського освітнього простору.

Рушійною силою забезпечення європейських стандартів має стати Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, яке є незалежним постійно діючим колегіальним органом і створення якого було передбачено Законом України "Про вищу освіту" 2014 року і яке офіційно розпочало свою діяльність наприкінці лютого 2019 року. Сьогодні Національне агентство набуває спроможності реалізовувати державну політику в сфері вищої освіти, протистояти сучасним викликам та стати каталізатором змін у вищій освіті України.

Місія Національного агентства – стати каталізатором позитивних змін у вищій освіті та формування культури її якості. Стратегічні цілі Національного агентства реалізуються за трьома головними напрямками:

1. Якість освітніх послуг
  - гарантування якості освітніх програм через впровадження ефективної процедури їх акредитації та вимогливого ставлення до процедур Агентства та діяльності закладів вищої освіти;
  - сприяння функціонуванню внутрішніх систем забезпечення якості освіти у закладах вищої освіти шляхом реалізації консультативно-інформаційної діяльності та бенчмаркінгу локальних систем якості;
  - погодження стандартів та розробка критеріїв забезпечення якості вищої освіти на основі передових світових і національних практик.
2. Визнання якості наукових результатів
  - формування політики доброчесності наукових досліджень через впровадження прозорих і ефективних процедур, нетерпимість до проявів псевдонауки;

- запровадження процедур атестації наукових кадрів, які відповідають кращим європейським стандартам;
  - акредитація спеціалізованих вчених рад на підставі розробленого положення та моніторинг їх діяльності.
3. Забезпечення системного впливу діяльності Національного агентства
- моніторинг та аналіз результатів діяльності закладів вищої освіти щодо забезпечення якості освіти через проведення акредитаційних процедур і атестації наукових кадрів;
  - сприяння інтеграції системи вищої освіти України в світовий освітній та науковий простір шляхом встановлення партнерських стосунків з іноземними агентствами забезпечення якості, заохочення закладів вищої освіти до міжнародної співпраці та визнання освітніх і наукових ступенів здобутих в іноземних ЗВО;
  - забезпечення ефективної взаємодії у сфері забезпечення якості вищої освіти між усіма стейкхолдерами через взаємоповагу у відносинах, відновлення довіри, забезпечення відкритості у спілкуванні;
  - стимулювання участі українських закладів вищої освіти в міжнародних освітньо-наукових рейтингах на основі запровадження нових якісних критеріїв;
  - використання кращих світових практик при повазі до національної освітньої традиції;
  - формування власної позитивної репутації через довіру учасників освітнього процесу та стейкхолдерів до Агентства [7].

Новий етап, що розпочався після 2014 р., ознаменувався інтенсифікацією синхронізації української освіти з європейськими параметрами. Перспективними напрямками української освіти в умовах європеїзації та глобальної інтеграції є: конвергенція з європейськими країнами ключових показників, які визначають напрями та сутність розвитку національної освіти; оптимізація моделей управління та фінансування з урахуванням тенденції децентралізації, посилення ролі регіонів у прийнятті рішень, розбудови державно-громадсько-приватного партнерства; подальша трансформація змісту освіти на компетентнісних засадах і розроблення валідних вимірників оцінювання набуття молоддю ключових і предметних компетентностей; наближення освіти до потреб суспільства, а професійної – до потреб ринку праці.

Наразі освітня політика у площині забезпечення якості вищої освіти зосереджена на обґрунтуванні методології і методичних рекомендації щодо розроблення ліцензійних умов освітньої діяльності та стандартів вищої освіти з урахуванням Національної рамки кваліфікацій, Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (2015 р.), рекомендацій щодо реалізації компетентнісного підходу у вищій освіті за проектом Європейської Комісії «Налаштування освітніх структур в Європі» (Тюнінг 2000 р.), Міжнародної стандартної класифікації

освіти (2011, 2013 рр.), Національного освітнього глосарію: вища освіта (2011, 2014 рр.). Кроком до інтеграції України в європейський дослідницький простір стало прийняття Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (2015 р.).

Участь України у Болонському процесі поряд з удосконаленням державної системи оцінки якості освіти вимагає більш широкої участі в роботі профільних міжнародних організацій, зокрема, в роботі Європейської мережі забезпечення якості у вищій освіті (система ENQA – European Network for Quality Assurance).

Отже, в чому полягає значення європейської системи забезпечення якості для України в цілому і для кожного навчального закладу зокрема?

По-перше, просування в напрямку інтегрування системи забезпечення якості у практику вищої школи України дозволить її університетам та студентам досягти європейських стандартів якості викладання і навчання, що в свою чергу сприятиме розширенню міжнародної співпраці, посиленню якості, прозорості і порівнянності кваліфікацій і академічних програм в контексті Болонського процесу і, в такий спосіб, більш продуктивному входженню її до Європейської освітньої спільноти.

По-друге, запровадження ефективної системи забезпечення якості гарантуватиме українським університетам визнання і довіру з боку наявних і потенційних споживачів освітніх послуг, можливість демонструвати свою відданість високій якості в умовах все більш конкурентного і вимогливого освітнього середовища.

По-третє, всебічне вивчення європейських моделей забезпечення якості вищої освіти сприятиме реформуванню у ВНЗ України управління професорсько-викладацькими кадрами і створенню та підтримці належної академічної культури одночасно із забезпеченням якості викладання кожним окремим викладачем. Ключовими напрямками вдосконалення управління якістю викладання видаються поширення практики зворотної оцінки викладача студентами; підвищення ефективності накопичення даних і відповідних змін і реформ; вдосконалення керівництва; забезпечення можливостей кар'єрного зростання кадрів як викладачів і науковців і постійне методичне навчання викладацького корпусу. Основна увага має бути зосереджена на вмінні викладача організовувати і стимулювати навчання, а не просто викладати, на збагаченні індивідуальних навчальних навичок студентів.

По-четверте, стратегічні й організаційні зміни всередині університетів також сприятимуть посиленню процесів їх демократизації, остаточній заміні авторитарних методів і підходів сучасною інституційною представницькою демократією.

Однак декларування прихильності до європейських стандартів якості не означатимуть їх автоматичної беззастережної підтримки і прийняття українськими університетами. Те, що передбачають стандарти, може зустріти опір з боку вищих навчальних закладів, які формують власні



підходи до забезпечення якості або в яких увага до навчальних запитів студентів та їхньої готовності відповісти на виклики ринку праці не вкорінена в інституційну культуру. До того ж, стандарти забезпечення якості вимагатимуть від українських університетів критично оцінити себе і співставити свою практику з очікуваннями європейської спільноти. Тому попереду значна робота щодо впровадження європейської культури якості у вищих навчальних закладах України.

### **Література**

1. Вища освіта України і Болонський процес: навч. посіб. / за ред. В.Г.Кременя. – Тернопіль, 2004. – 384 с.
2. Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003. "Realising the European Higher Education Area" // [www.bologna-berlin2003.de/pdf/Communique1.pdf](http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Communique1.pdf)
3. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area // [www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main\\_doc/050221\\_ENQA\\_report.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050221_ENQA_report.pdf)
4. Report to the London conference of ministers on a European Register of Quality Assurance Agencies // [www.enqa.eu/pubs.lasso](http://www.enqa.eu/pubs.lasso)
5. Bologna Process Stocktaking London 2007 // [www.dfes.gov.uk/londonbologna/](http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/)
6. <http://euroosvita.net/?category=17&id=1612>
7. <https://naqa.gov.ua/>

**Анжела ТИМЧЕНКО**

*Ніжинський державний  
університет імені Миколи Гоголя,  
магістрантка 2 року навчання  
спеціальності «Соціальна  
робота» факультету психології  
та соціальної роботи*

## **ЛОКАЛЬНІ ПРИКЛАДИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ КРАЩИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАКТИК МОЛОДІЖНОЇ РОБОТИ ЯК КРОК ДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

*У даній статті проаналізовано основні успішні кейси імплементації кращих європейських практик роботи з молоддю Ніжинської міської ОТГ на прикладі діяльності Ліги старшокласників, Громадської організації «Лабораторія Ініціативної Молоді» та Комунального закладу Ніжинський міський молодіжний центр Ніжинської міської ради Чернігівської області. За останні п'ять років досвід молодіжної роботи в Ніжині має високі показники зростання результативності як на місцевому, так і на всеукраїнському рівні, а відповідно – гідний узагальнення та популяризації.*

**Ключові слова:** *молодь, молодіжні працівники, молодіжна робота, участь молоді, учнівське самоврядування, проєктний менеджмент, Рада Європи, визнання молодіжної роботи, адвокаційні кампанії.*

*This article analyzes the main successful cases of implementation of the best European practices of working with youth of Nizhyn City OTG on the example of the League of High School Students, NGO "Laboratory of Initiative Youth" and Municipal Institution Nizhyn City Youth Center of Nizhyn City Council of Chernihiv region. Over the past five years, the experience of youth work in Nizhyn has had high growth rates at both the local and national levels, and is therefore worthy of generalization and promotion.*

**Key words:** *youth, youth workers, youth work, youth participation, student self-government, project management, Council of Europe, recognition of youth work, advocacy campaigns.*

Сучасна Європа демонструє досить різноманітний, позбавлений уніфікації досвід формування та реалізації молодіжної політики. Однак за наявності великих розбіжностей у підходах щодо її концептуалізації та практичного впровадження завдяки інтегративним зусиллям керівних структур Європейського Союзу та Ради Європи сьогодні можна вести мову про існування наднаціональної загальноєвропейської системи роботи з молоддю. Нині в Європі на наддержавному рівні існує щонайменше два

види міжнародних інституцій молодіжного спрямування. Молодіжну політику Ради Європи у виконавчій сфері забезпечують Директорат з питань молоді та спорту, статутні органи, Європейські молодіжні центри та Європейський молодіжний фонд. Питаннями молодіжної роботи у складі Європейської Комісії опікується Директорат "Д" (Молодь, спорт та зв'язки з громадянами) у складі Генерального директорату з питань освіти та культури. Окрім того, сучасна Європа демонструє приклади узгодженої взаємодії установ Ради Європи та Європейського Союзу з молодіжних питань. Саме ця співпраця уможливила створення Європейського центру знань з молодіжної політики. Усі зазначені структури взаємодоповнюють одна одну, зберігаючи при цьому свої особливі функції.

Загальноєвропейська молодіжна політика багато в чому стала результатом плідної та конструктивної співпраці Ради Європи та Європейського Союзу з ювенальних питань. Взаємодія цих наднаціональних утворень є наочним прикладом уникнення паралелізму та дублювання, оскільки вона базується на підготовці кадрів, обміні інформацією, проведенні наукових досліджень [4].

Постійні зміни, що останніми роками вимагають координації діяльності у молодіжній сфері на рівні центральних органів виконавчої влади, негативно впливають на діяльність регіональних і місцевих органів виконавчої влади, які є відповідальними за реалізацію роботи з молоддю як складової державної молодіжної політики. Структурні підрозділи не встигають перегруповуватися відповідно до здійснюваних на державному рівні реформ. Так, на рівні районів координацію і реалізацію роботи з молоддю здійснюють виконавчі органи різного рівня підпорядкування, що поєднують різні напрями діяльності: освіту, спорт, оздоровлення, роботу з сім'ями, захист прав дітей тощо. А через велику кількість функцій, не притаманних підрозділам з питань молоді та спорту, на деяких територіях робота з молоддю практично не реалізується.

Відповідно до висновків та рекомендацій команди міжнародних оглядачів Ради Європи стосовно молодіжної політики (2013) [2], успіх осередків, які працюють з молоддю в Україні, здебільшого залежить від особистої ініціативи і зобов'язань працівників цих установ. Для подальшої підтримки цих людей необхідно надати їм адекватні механізми для навчання, знання про різноманітні форми роботи з молоддю в європейських країнах, а також різні педагогічні методи, що використовуються на практиці. З цією метою, у 2014 році за підтримки Програми розвитку ООН в Україні, у співпраці з Міністерством молоді та спорту України й Державним інститутом сімейної та молодіжної політики розпочалася реалізація навчальної Програми «Молодіжний працівник». Програма є одним з пріоритетів Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки, ефективна реалізація якої потребує обґрунтованої доказової бази.

В Україні термін «молодіжна робота» офіційно не закріплений в жодному нормативному документі, але активно використовується. Регіональні і місцеві органи виконавчої влади, відповідальні за реалізацію молодіжної політики, осередки по роботі з молоддю різних форм власності та громадські організації впроваджують різні форми роботи з молоддю, які називають молодіжною роботою. Під терміном «молодіжна робота» розуміють і роботу з групою молоді, і управління молодіжним клубом, молодіжним центром, і встановлення контактів з різними групами молоді на вулиці, і наставництво тощо. Насамперед, молодіжна робота – це партнерство з молоддю. Якщо досліджувати теорію і практику молодіжної роботи, то можемо знайти деякі ключові елементи, які визначають молодіжну роботу, а саме:

- орієнтація на молодих людей, їхні потреби, досвід і внесок;
- добровільна участь молоді у молодіжній роботі;
- сприяння об'єднанню;
- базується на доброзичливості, доступності, чуйності і чесності;
- орієнтується на освіту і на добробут молоді [1].

Оперуючи даним визначенням варто зауважити, що молодіжна робота в Ніжині, що на Чернігівщині, почала виходити на якісно новий рівень з 2014 року, з моменту активізації Ліги старшокласників Ніжина – вихованців гуртка Ніжинського Будинку дітей та юнацтва. Учнівська молодь, об'єднана першопочатково на основі активної громадянської позиції, а вже потім за принципом приналежності до шкільних органів учнівського самоврядування, під керівництвом педагога та психолога закладу Тимченко А.В. почала масово проводити волонтерські, соціокультурні, профілактичні, просвітницькі вуличні акції, виховні заходи, спрямовані на підвищення громадянської активності молоді міста та організацію просоціального дозвілля в місті.

З 2016 року їх діяльність виходить на новий рівень свого розвитку після участі керівника та вихованців гуртка у локальному тренінгу по програмі «Активні громадяни» від Британської ради. Програма «Активні громадяни» орієнтована на формування лідерського потенціалу в соціальній сфері та покликана сприяти розвитку навичок міжкультурного діалогу й соціальної відповідальності як базових якостей лідера 21 століття. Програма впроваджується Британською радою у співпраці з організаціями громадянського суспільства в різних куточках світу. Від свого початку в 2009 році вона поширилася на країни Європи, Середнього Сходу країни Африки та Південної Азії та до цього часу охопила більше 100 000 учасників, які відвідували навчально-практичні семінари, конференції, долучалися до соціальних досліджень і міжнародних навчальних візитів. Програма «Активні громадяни» має на меті сприяти соціальному розвитку, головною рушійною силою якого виступають самі громади. Вона заохочує членів громад брати на себе відповідальність за власні соціальні потреби і передбачає набуття ними потрібних знань, навичок і досвіду для

їх вирішення. Основну аудиторію програми становлять громадські лідери, які працюють у маргіналізованих спільнотах і разом з такими спільнотами. Програма «Активні громадяни» готує фасилітаторів, які є потенційними агентами змін у своїх громадах. Далі вони в свою чергу залучають до навчання за цією програмою учасників на місцевому рівні. За підсумками проведених навчальних тренінгів представники громадськості реалізують соціальну дію, тобто на волонтерських засадах втілюють некомерційний проект на благо своєї громади. В процесі цієї роботи вони демонструють нові навички з проведення соціально-орієнтованої діяльності та підтримують взаємодію з людьми, які дотримуються різних поглядів. Разом члени громади також формують навички, які готують їх до викликів 21 століття в усе більш глобалізованому світі. Ці навички однаково знадобляться їм на робочому місці, в житті громади, де вони мешкають, та в повсякденному побуті. Цей досвід посилює їхню віру в свої сили, навчає більше цінувати відмінність, допомагає краще зрозуміти місцеві громади й ширші спільноти, розвиває стратегічне мислення і підвищує їхні шанси на ринку праці [3].

За результатами проходження локальних тренінгів з 2016 по 2019 р. активістами Ліги були реалізовані 3 проекти соціальної дії за грантової підтримки Британської ради та адміністрування ГО «Чернігів Європейський»: «Молодь діє – місто радіє!» (менеджер проекту – Тимченко А.), «Дивопластик» (менеджер проекту – Бублик Ю.), «Summer space» (менеджер проекту – Гузь А.), а 2019 року ГО «Лабораторія Ініціативної Молоді» стала партнерською організацією Британської ради в Ніжині.

З 2016 року в Ніжинській громаді почалась історія реалізації загальнонаціональної програми «Молодіжний працівник» – від участі Тимченко А. в базовому тренінгу, тренінгу для тренерів та систематичного навчання активу Ліги старшокласників до організації регулярних базових тренінгів для молодіжних працівників міста та району.

Реалізація Програми «Молодіжний працівник» на рівні України розпочалася у 2014 році за підтримки Програми розвитку ООН України та у співпраці з Міністерством молоді та спорту України й Державним інститутом сімейної та молодіжної політики. Впровадження Програми «Молодіжний працівник» в Україні – це унікальна можливість підвищити професійний рівень представників державних службовців та громадських об'єднань, які працюють з молоддю, що сприятиме збільшенню кількості молоді, яка бере участь у формуванні молодіжної політики, та посилить на загальнодержавному рівні взаємодію державних та молодіжних громадських інституцій щодо соціального становлення молоді.

Унікальність програми «Молодіжний Працівник»:

1) Програма є національною. Вперше за роки Незалежності започатковано навчальну програму національного масштабу для фахівців, що працюють з молоддю, яка базується на принципах міжсекторального та міжгалузевого партнерства. Вперше фахівців, які працюють з молоддю,

виділяють в окрему професійну групу. Молодіжна робота виокремлюється як окремий професійний напрям, що потребує спеціально підготовлених фахівців.

2) Міжсекторний та міжгалузевий підхід. Близько 30% випускників Програми – це представники професій прямо не пов'язаних з молодіжним сектором (представники бібліотечної галузі, журналісти, представники приватного сектору, вчителі тощо). Це говорить про наявність значного потенційного ресурсу для посилення молодіжної роботи. Таким чином, Програма посилює структуру молодіжної політики за рахунок представників інших галузей і секторів.

3) Доступність. Програми базується на принципах неформальної освіти, що робить її доступною для широкого кола представників суміжних галузей. Щоб пройти навчання за Програмою, не потрібно мати спеціальну освіту, рекомендаційні листи від керівництва, бути представником певних організацій тощо. Єдина умова до участі – досвід та бажання працювати з молоддю. Участь у Програмі є безкоштовною, як для учасника, так і для організації, яку він представляє [5].

2017–2018 рр. у Ніжині реалізується проект «Поширення моделі Молодіжних банків ініціатив через програму «Молодіжний працівник» за підтримки Міністерства молоді та спорту України, Програми розвитку ООН в Україні, Державного інституту сімейної та молодіжної політики та ICAP-Єднання. Молодіжні банки ініціатив утворюються з метою формування навичок лідерства серед молоді. Такі програми є популярними серед фондів громад Європи, оскільки ефективно долучають молодь громади до вирішення загальних проблем шляхом включення в процес розподілу ресурсів.

Молодіжний банк ініціатив (YouthBank) – це унікальна модель всебічного залучення молодих людей до громадської активності у своїй громаді. Вона надає можливість молодим людям брати участь у роботі Молодіжного банку ініціатив у одній з трьох основних ролей:

- бути учасником ініціативної групи, яка пропонує зміни на краще у громаді та готує відповідний проект, що подається на розгляд МБІ;
- бути благодійником, який бере участь у фінансуванні цих проектів;
- бути членом команди МБІ («комітету»), щоб допомогти у зборі коштів на фінансування таких проектів і приймати рішення щодо фінансування тих чи інших проектів як експерт.

Організація, в межах якої працює Молодіжний банк ініціатив, збирає в громаді кошти для підтримки ідей молоді до змін життя у громаді на краще, причому саме молоді пропонується вирішити, які саме проекти варто втілити у життя. Для цього створюється грантовий комітет з числа зацікавлених та небайдужих молодих людей. Такий комітет визначається з пріоритетами грантового конкурсу, затверджує засади його проведення, залучає додаткове фінансування у разі потреби, проводить рекламну кампанію у громаді, відбирає власне найкращі та найактуальніші заявки.

Робота у такому комітеті заохочує молодь до активних дій з покращення власного життя у своїй громаді, дозволяє швидко вчитися та надихає молодь до усвідомлення ролі власних дій. Крім того, беручи участь в роботі МБІ, молодь отримує унікальний досвід – управління проектами, прийняття фінансових рішень, роботи в команді, реального впливу на якість життя громади тощо.

Технологія Молодіжного банку ініціатив дозволяє швидко та ефективно встановити порозуміння поколінь у громаді. Молодь, долучаючись до серйозної справи, швидко вчиться розуміти проблеми та знаходити шляхи їх вирішення. Молодіжні банки ініціатив також надають прекрасні можливості для розвитку молодіжного лідерства, а також дозволяють самій молоді переоцінити пріоритети громади під впливом відповідального прийняття рішень щодо тих проектів, які мають бути реалізовані першочергово [6].

З 2015 року ICAP «Єднання» є офіційним представником YouthBank International і веде роботу з розвитку Молодіжних банків ініціатив, які успішно існують у різних країнах світу з 2002 року. В Ніжині Молодіжний банк ініціатив було організовано з числа активістів та випускників Ліги старшокласників, які для офіційного оформлення своєї діяльності в листопаді 2018 року зареєстрували Громадську організацію «Лабораторія Ініціативної Молоді».

У ході своєї активності, фандрайзингової діяльності та завдяки реалізації проєкту «Підтримка молодіжних ініціатив в Ніжині» (грант Програми розвитку ООН в Україні) Комітет МБІ запустив грантовий конкурс проєктів для молоді Ніжина, за результатами якого було підтримано на профінансовано 4 проєкти на загальну суму 57 200 грн. За результатами Конкурсу кращих практик молодіжної роботи в Україні Молодіжний банк ініціатив Ніжина було обрано до ТОП-10 кращих практик роботи з молоддю (2018 р.).

2019 рік – черговий період підвищення молодіжної активності в громаді, що пов'язаний з одночасним проведенням двох адвокаційних кампаній по створенню Комунального закладу Ніжинський міський молодіжний центр Ніжинської міської ради Чернігівської області та консультативно-дорадчого органу – Молодіжної ради Ніжинської міської ОТГ (в рамках проєкту «Молодіжній раді в Ніжині бути!» в рамках спеціалізованої програми «Громадянська освіта для молодіжних працівників» за підтримки Міністерства молоді та спорту України, Програми розвитку ООН в Україні та програми «Молодіжний працівник»). Результат – обидві кампанії реалізовано успішно: Ніжинська міська рада проголосувала за творення і Молодіжного центру, і Молодіжної ради, а дані кейси роботи з молоддю увійшли до Каталогу кращих практик молодіжної роботи в Україні–2019. Більш того, проєкт «Адвокація створення та облаштування Ніжинського міського молодіжного центру» увійшов до ТОП-10 кращих практик за версією всеукраїнського конкурсу.

Таким чином, можна зробити висновок, що молодіжна робота в Україні не визначена і не регулюється жодним офіційним документом на державному рівні. Проте, ця сфера соціальної роботи дуже динамічно розвивається та розширює межі своєї діяльності. Окрім того, молодіжна робота, як складова молодіжної політики, спрямована на категорію населення, яка постійно змінюється і має великий потенціал до змін. Також постійні структурні зміни, що відбуваються в країні в останні роки, формують суттєві відмінності у життєвих орієнтирах і цінностях представників молоді порівняно з іншими категоріями населення. Постійний розвиток і зміни в настроях та потребах молоді, збільшення часу на становлення та самовизначення молодих людей в умовах постійних реформ і децентралізації влади вимагає забезпечення умов розвитку особистісного потенціалу молоді та залучення молодих людей до участі у суспільному житті. Це потребує впровадження дієвої системи молодіжної роботи, побудованої за принципом «для молоді і спільно з молоддю». Молодіжна робота є сферою, дотичною до формальної освіти та впливу найближчого оточення молодої людини (сім'ї, друзів, однолітків, громади), що забезпечує можливості особистого, соціального та освітнього розвитку, необхідні для успішного сприяння переходу молоді до дорослого життя. Використання різних методів, форм і практик молодіжної роботи сприяє залученню молоді до суспільного життя, значно посилює позиції молодих людей у навчанні та розвитку.

Забезпечення координації молодіжної роботи та активного залучення молоді до життя місцевих громад можливе за умови формування молодіжної інфраструктури в об'єднаних територіальних громадах, що передбачає підтримку та розвиток діючих і створення нових молодіжних центрів/молодіжних просторів (на рівні спроможних ОТГ) та запровадження діяльності молодіжних працівників (на рівні сільських та селищних ОТГ). Основним кроком, що підтвердить спроможність громади ефективно реалізувати молодіжну політику, є створення молодіжного центру/молодіжного простору, що зосереджував би необхідні для молоді послуги, можливості проведення вільного часу та всебічного розвитку. Таким чином, молодіжна політика та молодіжна робота в умовах децентралізації орієнтована на формування комфортного середовища для життя та розвитку молоді в громадах, а пріоритетними напрями її реалізації є фінансове та кадрове забезпечення, розвиток молодіжної інфраструктури залучення молоді до процесу розроблення й ухвалення рішень та контролю за їх виконанням [1].

### Література

1. Молодіжна робота: запитання та відповіді. Навчально-методичний посібник для фахівців, які працюють з молоддю. – Київ: ДУ «Державний інститут сімейної та молодіжної політики», 2020. – С. 5-6.
2. Молодіжна політика в Україні: висновки Команди міжнародних оглядачів Ради Європи, 2013, с. 69. <https://sdg.org.ua/images>



3. Програма «Активні громадяни». Посібник фасилітатора. – Британська рада, 2014, 4-й випуск. – С.7-8.
4. Сучасний європейський досвід формування та реалізації молодіжної політики: Навч. посіб. / С. І. Бородін, Ю. В. Борисова, Н. М. Літвінова, І. В. Хохрякова. – Д.: Пороги, 2008. – с. 94.
5. <https://youth-worker.org.ua/program-history/>
6. <http://ednannia.ua/our-programs-and-activities/pidtrymuemo-lokalnu-filantropiiu/166-fondy-hromad/8610-molodizhni-banki>

.....

## Транскордонне співробітництво як механізм реалізації політики Східного партнерства

.....

УДК 930.2:(477)+[(438)+(439)+(437.1/2.)+(437.6)]"19"

**Анастасія КАВУННИК**

*Інститут української археографії  
та джерелознавства  
ім. М.Грушевського НАН України,  
здобувач*

### **МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ІНІЦІАТИВИ «СХІДНЕ ПАРТНЕРСТВО»: УКРАЇНСЬКИЙ АСПЕКТ**

*У статті висвітлено причини перегляду Європейської політики сусідства та виокремлення південного і східного напрямків в політиці розширення ЄС. Проаналізовано нормативно-правові документи, які засвідчують активізацію форм міжнародно-політичних, економічних, соціокультурних комунікацій щодо східного розширення ЄС. Стверджується активна участь держав-членів ЄС, та зокрема участь України у затвердженні ініціативи «Східне партнерство».*

**Ключові слова:** *Європейський Союз, зовнішня політика ЄС, Європейська політика сусідства, ініціатива «Східне партнерство», Україна.*

*The article considers the reasons for the revision of the European Neighborhood Policy and the separation of the southern and eastern directions in the EU enlargement policy. Analyzed statutes and regulations documents about intensification of the forms of international-political, economic, socio-cultural communications on the eastern enlargement of the EU. In the article emphasize active participation of EU member states, and in particular of Ukraine in the deciding initiatives EU Eastern Partnership.*

**Key words:** *European Union, EU foreign policy, European Neighborhood Policy, Eastern Partnership initiative, Ukraine.*

Ініціатива ЄС «СхП» стала важливою складовою зовнішньополітичної стратегії країн Співдружності на початку XXI століття. "Східна" п'ята хвиля розширення дала «зелене світло» на членство в ЄС для пострадянських країн, в ряду яких Естонія, Латвія, Литва, для країн ближнього зарубіжжя, як-от Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія, країнам з регіону Середземномор'я, зокрема Мальті та Кіпру. У

такий спосіб у ЄС було сфокусовано увагу на регіонально-географічних векторах політики розширення співдружності, зокрема для країн центрально-східної Європи [3, с. 110]. Науковці, політики, парламентарі інституцій Співдружності вбачали за необхідне встановлення контактів з країнами східного регіону, зокрема, з Україною, в політичній, економічній, соціальній, правовій, гуманітарній і культурній сферах. Їх важливість безперечна для ствердження власної самостійної позиції держав регіону в світовій геополітиці, можливостей досягти стабільно передбачуваного простору навколо кордонів ЄС. Зміцнення контактів, розпочатих 2004 р., у період дії програми Європейської політики сусідства зі східними сусідами, було гарантом подальшого розвитку східного напрямку ЄС.

Реалізації принципів ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство» (далі – ЄС «СхП»), ухваленої 2009 р. на Саміті в Ризі, сприяв міжнародно-правовий концепт розширення кордонів для зміцнення зони стабільності, миру в напрямку півдня й сходу. Його передумовами були геополітичні процеси цивілізаційної трансформації, як-от близька перспектива збільшення кількісного складу країн Південного Кавказу та Східного регіону Європи, зокрема, України на шляху до їх членства в ЄС. За висловом Оллі Рена – комісара ЄС з питань розширення, першопричини цього причинно-наслідкового концепту були зумовлені внутрішнім переходом Співтовариства на якісно новий рівень розвитку. «Розширення залишатиметься життєдайною частиною нашої зовнішньої політики, тому що це наш найпотужніший зовнішньополітичний інструмент» [10]. Цікавим є підхід щодо зовнішньої політики ЄС до східних сусідів, як «політики напіввідчинених дверей» – чогось більшого ніж партнерство, проте меншого, ніж членство. Втім, Оллі Рен на зустрічі з представниками ЄС та Американської палати комерції зазначив: «Ми хочемо бути впевненими, що наші зобов'язання щодо членства тих чи інших країн є реальними та такими, що заслуговують на довіру. Водночас ми можемо і повинні використовувати перспективи членства як стимул для демократичних перетворень, здійснення непростих реформ та збільшення свободи» [10].

У даному контексті показовими є матеріали Копенгагенського саміту 1993 р., в яких вже було зафіксовано етапи розширення майбутнього ЄС, програма цивілізаційних перетворень у східному та південно-східному субрегіонах європейського континенту та Звернення «Ширша Європа» Єврокомісії у березні 2003 р.. Створенню міжнародно-правових передумов східно-регіонального розширення ЄС впродовж наступних 2004–2007 років сприяли дипломатичні (практичні, теоретичні) двосторонні дії представників Інституцій ЄС, України, що підтвердили документальні Звіти, програма «Чорноморська синергія», ініціатива Німеччини «ЄПС плюс» (ENP Plus), Програма Франції «Середземноморський Союз», діяльність, зокрема, в Україні, представників державних та неурядових аналітичних організацій.

Оскільки дослідження міжнародно-правових передумов для формування принципів ініціативи ЄС «СхП» лежить в площині дії Європейська політика сусідства (далі – ЄПС) програми ЄС на 2004-2008 роки – доцільно визначити це як процес, конкретика хронології подій та деталізація їх учасників в якому становлять важливу складову. Документальним свідченням цьому є Повідомлення Єврокомісії «Про заходи з імплементації ЄПС» [1], Комунікація від Єврокомісії «Посилення Європейської політики сусідства», Повідомлення для Європарламенту та Ради ЄС «Реалізація Європейської політики у 2007 році» [5]. Ключовими в змісті кожного з них було виокремлено «південний» та «східний» напрями співпраці. Дані документи ствердили актуальність програм ЄПС в діяльності інституцій ЄС на сучасному етапі, її довгострокову перспективу для східноєвропейських країн.

Так, у дослідженні змісту Програми «Стратегічні документи з питань ЄПС» виокремимо тези щодо співпраці ЄС з Алжиром, Вірменією, Азербайджаном, Білорусією, Єгиптом, Грузією, Ізраїлем, Йорданією, Ліваном, Лівією, Молдовою, Марокко, Україною, окупованими палестинськими територіями Сирії, Тунісу на засадах спільно визначених цінностей демократії, прав людини, принципів ринкової економіки, узгоджених правових норм та правил керування у політичному, безпековому, економічному, соціокультурному векторах співпраці. Їх кінцевою метою для ЄПС стало поглиблення політичних взаємин та економічної інтеграції.

В розумінні значимості політики розширення кордонів ЄС показовим є дослідження В. Л. Мартинюка «Трансформація Східної політики Європейського Союзу у форматі ініціативи "Східного партнерства"» [11, с.10]. Автор зазначає, що починаючи з 2006 р. ЄПС зазнає нових випробувань. Він наводить перелік проблемних питань, а саме: перебої з поставками енергоресурсів до ЄС унаслідок конфліктів між Росією і сусідніми країнами, яка прагне реалізувати мету практично повного контролю поставок природного газу із Центральної Азії, рішучі дії Президента Білорусі проти опозиційних сил, нерегульовані конфлікти в Придністров'ї та Нагірному Карабасі, питання Південної Осетії і Абхазії та серпневий конфлікт в Грузії. Наведені фактори стали новими викликами для політики ЄС і країн-членів у Східній Європі і на Південному Кавказі. Вони спонукали ЄС звернути увагу на зазначений регіон, переосмислити та адаптувати політику щодо Росії та її східноєвропейських сусідів. Зокрема, нових імпульсів потребувала ЄПС.

З історії питання відомо, що на початку грудня 2006 р. Європейською комісією було видано директиву «Комунікація щодо посилення Європейської політики сусідства», де передбачалося укладання секторальних угод між ЄС і країнами ЄПС як нових інструментів ЄПС; містилися положення щодо створення тематичних вимірів у ЄПС. «Існує ряд міжкордонних тем, в яких ЄС і партнери ЄПС на Півдні і Сході мають спільні інтереси і

стурбованість, що може бути вигідно вирішено в багатосторонньому контексті» [14].

Чільне місце в контексті оновлення ЄПС, її реформування посіла німецька ініціатива «ЄПС плюс» (ENP Plus), ідея якої полягала в розвитку секторального співробітництва, з дотриманням двох ключових положень: відповідності секторальним стандартам ЄС та доступу до секторальних програм інституцій ЄС. В переліку останніх виокремлено: енергетика, транспорт, навколишнє середовище, охорона здоров'я, розвиток регіонів, інформаційне суспільство, співробітництво в наукових дослідженнях, фінансова служба, управління кордонами, оборонна та безпекова політика, міграція, морське сполучення.

Ствердженням значимості ЄПС, як політичної платформи для ініціативи «СхП» стала діяльність країн, які періодично головуєть в Раді ЄС. Так, у ході дослідження документальних звітів Європейської Ради, на якій у січні–травні 2007 р. головувала Німеччина, було ухвалено доповідь про нинішній стан розвитку ЄПС з чітким переліком форм та шляхів просування відносин з країнами-сусідами відповідно впровадження ними певних реформ. Було започатковано також програму «Чорноморська синергія» як окремого формату для розбудови регіональної співпраці. Представники головуєчої Німеччини акцентували увагу на необхідності диференційованого підходу в реалізації політики розширення з врахуванням регіональних особливостей ЄПС (південний й східний напрями). В кінцевому результаті наведені заходи мали привести до взаємозалежності південного та східного напрямків ЄС [16, с. 2–3].

Особливу сторінку в подальшому формуванні міжнародно-правових передумов ініціативи «СхП» мала діяльність представників Франції як головуєчої в Раді ЄС. Так, після президентських виборів 2007 р., новообраний президент Ніколя Саркозі, в порівнянні з попередником Ж. Шираком, спрямував політичний курс країни на активізацію співпраці ЄС зі східними сусідами та на реалізацію проекту Середземноморського Союзу. Також за спеціальною пропозицією Франції активізувалися відносини ЄС з Україною, зокрема, щодо остаточного визначення нової «Угоди про асоціацію».

За ініціативи Президента Н. Саркозі у травні 2007 р. було сформовано «Середземноморський союз», згодом трансформований у «Союз для Середземномор'я». Його метою було посилення зв'язків між країнами – членами ЄС та країнами Північної Африки, Ізраїлю, близькосхідними державами для вирішення питань у сфері енергетики, торгівлі, забезпечення водними ресурсами та стабільного розвитку, для боротьби з тероризмом, нелегальною міграцією [4, с. 16]. Зазначена ініціатива просувалася переважно Францією, оскільки країни-члени ЄС, які не мали виходу до Середземного моря, не прагнули входити у цей «Союз». Програму «Середземноморський Союз» було прийнято в березні 2008 р.

на засіданні Європейської Ради, як ствердження значення регіональної діяльності ЄС.

Активну позицію щодо розвитку східного напрямку в зовнішній політиці ЄС демонструвала Польща на чолі з Президентом Лехом Качинським, членом політичної партії «Право і справедливість» та Дональдом Туском, головою Уряду, членом «Громадянської платформи» [12, с. 253]. Активізація стосунків з Україною з боку Польщі була вмотивована розвитком інтересів східного розширення ЄС. Так, ЄП запланував провести 29–30 листопада 2007 р. Конференцію «Про досягнення та недоліки Європейської політики сусідства» з представниками парламентарів від України, Вірменії, Азербайджану, Грузії, Молдови, опозиційних рухів Білорусі та членами ЄП. Для її обговорення було запропоновано теми: «Парламентське співробітництво та політика сусідства», «ЄПС: посилення процвітання, стабільності та безпеки у європейському сусідстві», «Позиція Європарламенту щодо ЄПС», «Відображення ЄПС у національних планах дій», «Білорусь: що ЄПС може зробити для демократії та прав людини». Однак, 13 листопада 2007 р. організаційний комітет Європейського парламенту з підготовки конференції вимушений був її відмінити у зв'язку з відсутністю ствердної відповіді Верховної Ради України та політичної ситуацією в Грузії.

В контексті вивчення причинно-наслідкових фактів формування міжнародно-правових передумов східно-регіонального розширення ініціативи ЄС слід висвітлити позицію представників України в ЄС, яких діюча Програма ЄПС певним чином не задовольняла. Ствердженням цього є низка неопублікованих управлінських документів, коли Комітет з питань європейської інтеграції очолював Б. І. Тарасюк, на той час. Позиція урядовця крилася в продовженні участі України в реалізації політики ЄС де-факто, як альтернативи політиці розширення, що призведе до подальшого закріплення за нашою державою статусу «сусіда Європи». На думку Б. І. Тарасюка Україна зробила багато значних кроків на шляху до європейської інтеграції і для продовження процесу єдиних рамок ЄПС було вже недостатньо. В наслідок вище зазначених ситуацій, в ЄС постала необхідність виокремлення південного і східного напрямків у програмі ЄПС. Східний напрямок мав визначити європейську ідентичність східних партнерів, сформувати двосторонні відносини та багатостороннє співробітництво, які б відрізнялися від південного напрямку ЄПС і враховували особливості Східної Європи та Південного Кавказу [11].

В ході дискусій щодо перегляду й оновлення ЄПС виокремились два базові підходи до реалізації східної політики ЄС – німецький та польський. Представник ЄП від Німеччини Інго Фрідріх 22 квітня 2008 р. задекларував ідею формування Східноєвропейського Союзу. Було запропоновано створити на східному напрямку ЄС організацію, до якої б увійшли Україна, Молдова та країни Південного Кавказу. Німецький підхід ґрунтувався на широкому охопленні східної політики ЄС, враховуючи при цьому баланс у

відносинах з Росією та суміжними регіонами [19, с. 40]. Як зазначала А. Козловська, «укріплення дипломатичних відносин з Росією дозволить зміцнити економічні зв'язки, забезпечивши взаємну залежність, засновану на енергетичній торгівлі та інвестиціях, в якості стабільного союзника для ЄС» [6, с. 48]. Однак, головування Німеччини в Раді ЄС припало на несприятливий період у відносинах між Росією та країнами Західної Європи. Зокрема, в Мюнхені в промові Президента Росії В. В. Путіна прозвучало невдоволення планом розміщення у Польщі та Чехії американської системи ПРОООН, що суттєво вплинуло на розвиток партнерських стосунків між Росією та ЄС.

Наступним етапом формату ЄПС при розвитку східного напрямку стало утворення 23 квітня 2008 р. дипломатичного трикутника: Україна – Вишеградська група – Швеція. Зокрема, до Вишеградської групи (далі – В-4) входили Польща, Чехія, Угорщина, Словаччина. На цих засіданнях було взято за основу «польський підхід», зорієнтований на наближення держав Східної Європи до ЄС та зменшення сфер впливу Росії [13, с. 3]. Так, у спільній заяві країн В-4 зазначено: «Вишеградська група готова сприяти дискусії щодо посилення ЄПС, що відображає спільний інтерес групи держав у зміцненні відносин ЄС із східноєвропейськими країнами» [18].

На початку 2008 р., в ході обговорення східного напрямку ЄС мали значення позиції Радослава Сікорського, міністра закордонних справ Польщі, та Карла Більдта, у 2006–2014 рр. – міністра закордонних справ Швеції. Даний політичний «тандем» виник, як відомо, через припинення переговорів Р. Сікорського з Франком-Вальтером Штайнмаєром, міністром закордонних справ Німеччини, оскільки наміри останнього не відображали інтересів щодо співпраці з Росією. Втім, Ш. Мейстер, експерт Центру Роберта Боша, у статті німецького видання «DGAP standpunkt» зазначав, що взаємодію з Польщею запропонував саме Карл Більдт «щоб дати новий імпульс ЄПС, і не допустити в ній російської участі» [20, с. 2]. Так, Швеція активно включилася в співпрацю з країнами Вишеградської групи у форматі В-4 плюс шляхом її участі на засіданнях, обговореннях, форумах.

З перебігу подій відомо, що Р. Сікорський, виступаючи 7 травня 2008 р. на Сеймі, представив зміцнення своєї позиції в ЄС насамперед за рахунок посилення ролі Польщі в Східній Європі, задекларувавши це як «практичне та ідеологічне покращення ЄПС». Польща має й надалі спеціалізуватися на виробленні спільної зовнішньої політики щодо Сходу, а з червня 2008 по липень 2009 рр. під час її головування у В-4, сприятиме проведенню запланованих міністерських консультації для потенційних країн-учасників Східної Європи: Білорусі, Молдови, України.

Проведення таких Консультацій сприяло набуттю практики інформаційного досвіду між країнами щодо вироблення механізмів для впровадження спільних програм між країнами Вишеградської групи та східними державами-учасниками. З початку головування у В-4 Польщі було розпочато міжнародний діалог на рівні міністрів закордонних справ про місце

України в європейській політиці безпеки. Так, Ян Маліцький, директор Центру східноєвропейських досліджень Університету м. Варшава, в інтерв'ю Польському радіо підтвердив: «Хочу наголосити, що сила польської позиції в Європейському Союзі залежить від того, яку підтримку і силу ми маємо на Сході» [2]. Для прикладу, з інтерв'ю кореспондента «Євробюлетень» з Яцеком Ключковським, Надзвичайним і Повноважним Послом Польщі в Україні, слідує, що «Польща ніколи й не почувалася в ЄС другорядною. Не було такого, щоб ми сиділи й мовчали, чекаючи, що скаже якийсь «старший брат». Ми від самого початку членства в ЄС відчували, що можемо впливати на хід європейських процесів, і це було дуже позитивним у політичному плані» [8].

Отже, в Брюсселі 26 травня 2008 р. Представництву України ЄС було надане рішення засідання Ради міністрів закордонних справ країн, Ради із Загальної Політики ЄС та Ради з питань міжнародних відносин (GAREC) ЄС про ініціативу «СхП», в положеннях якої містилися сприяли для України аспекти, зокрема: чітке розмежування зовнішньополітичних підходів ЄС до відносин зі своїми «південними» (сусіди Європи) та «східними» (східні Європейські сусіди); можливість виведення відносин між ЄС та його східними Європейськими сусідами за межі ЄПС; пріоритет у розробці дорожніх карт з країнами-партнерами, спрямований на запровадження взаємного безвізового режиму; створення поглиблених та всеохоплюючих зон вільної торгівлі [12, с. 372].

Заключний етап підготовки ініціативи ЄС «СхП» був означений проведенням 04–05 червня 2008 р. Конференції «Східний вимір Європейської політики сусідства: "Разом в наступні 50 років"» (Parliamentary conference on the European Neighbourhood Policy East: "Together towards the next 50 years"), До участі в ній було запрошено делегації з України, Вірменії, Азербайджану, Грузії, Молдови, Білорусі, що мали право, відповідно до статті 49 Договору про ЄС, звернутися з поданням про членство ЄС. Учасники конференції посилалися на матеріали доповідей Європейської Комісії (15 листопада 2007 р.), Комюніке Європейської Комісії (5 грудня 2007 р), й висновки Ради ЄС (18 лютого 2008 р.), звіти про реалізацію ЄПС, а також польсько-шведську пропозицію східного розширення, в яких була виражена упевненість про подальше управління, зміцнення стабільності та утвердження основних прав та свобод людини в сусідніх країнах [17]. Як відомо з матеріалів управлінської документації Комітету з питань європейської інтеграції, в ході Конференції було оголошено про доцільність створення парламентської установи ЄС «EuroNest» для об'єднання представників ЄП, Верховної Ради України, парламентарів Грузії, Молдови, Азербайджану, Вірменії, що мали правові підстави у майбутньому стати членами ЄС.

Складовою міжнародно-правових передумов прийняття ініціативи ЄС «СхП» слугував Саміт у Брюсселі 20 червня 2008 р., у Програмі якого було зосереджено увагу на ухваленні Європейською Радою пропозиції



щодо розробки східного напрямку в двосторонньому та багатосторонньому форматах.

В пунктах Програми Саміту було сформульовано основні першочергові положення розробки ініціативи ЄС «СхП». Характерно, що у програмі були визначені зобов'язання для Єврокомісії проконтролювати виконання підготовки ініціативи і представити їх на Раді ЄС до наступного Саміту навесні 2009 року [21].

В ряду міжнародно-правових передумов прийняття ініціативи ЄС «СхП» слід навести Саміт НАТО, проведений в Бухаресті, на якому анонсувалося майбутнє розширення НАТО на Схід, на Україну, на Грузію. Втім, через відомі військові події в Грузії серпня 2008 р. питання про розширення НАТО було знято з порядку денного Саміту НАТО, що остаточно вплинуло на впровадження європейських стандартів та норм для країн Східної Європи за участю ЄС, зокрема, програм й проектів. При оголошенні пропозиції публічно, із інформації зовнішніх зв'язків Беніта Ферреро-Вальднер зазначила, що партнерство буде пропонувати більш конкретну підтримку, ніж будь-коли раніше, щоб стимулювати реформи, які необхідні для побудови миру, процвітання і безпеки, в наших спільних інтересах.

Знаковим для України, після офіційного запровадження ініціативи «СхП», було головування в ЄС Швеції у липні-грудні 2009 р. В ряду її пріоритетів, зі слів прем'єр-міністра Швеції Ф. Рейнфельдта, були проголошені: боротьба з фінансово-економічною кризою, протидія кліматичним змінам, проведення трьох тисяч зустрічей на різних рівнях, планування яких анонсував 23 червня 2009 р. Ф. Рейнфельд в Риксдазі. Отже, головуючи в ЄС, Стокгольм дійсно приклав усіх зусиль для втілення програми в життя, зокрема, зближення України з Євросоюзом, що підтверджували й експерти Шведського інституту досліджень європейської політики. Для прикладу посол Швеції в Німеччині Рут Якобі оцінив можливості досягнення висунутих завдань, що країна, яка головує в ЄС, сама по собі нічого не може зробити без підтримки інших. Адже це лише керівництво Європейського Союзу. Треба досягти єдності, намагатися дістатися спільних цілей. І тут можуть допомогти переговори, дискусії. За таких умов маленька країна здатна багато зробити.

Про плідність співпраці свідчили й дві попередні зустрічі на рівні президентів та міністрів України й Швеції. Зокрема, в Києві 30 вересня 2008 р. під час зустрічі Президента України В. А. Ющенко з Королем Швеції Карлом XVI Густавом, були запевнення щодо зміцнення двосторонніх відносин [7]. Президент України підкреслив, що Швеція є одним з найважливіших партнерів України у Північній Європі та подякував керівництву цієї країни за ті зусилля, яких воно докладає у рамках свого офіційного візиту в Україну, проведення перемовин щодо відкриття українсько-шведського бізнес-форуму, виставки «Перехрестя історії».

Наступним був офіційний візит Прем'єр-міністра України Ю. В. Тимошенко до Швеції наприкінці листопада 2008 р., де у вузькому колі відбулися продуктивні переговори з головою шведського парламенту (Риксдагу) Пером Вестербергом, Прем'єр-міністром Швеції Фредеріком Райнфельдтом, після чого було підписано ряд двосторонніх документів, зокрема, міжурядовий меморандум «Про співпрацю в галузі енергетики та енергозбереження», меморандум «Про співпрацю в галузі охорони навколишнього середовища» між Міністерством охорони довкілля України та шведським Агентством з охорони довкілля.

Під час офіційного прийому 20 листопада міністром закордонних справ Королівства Швеція К. Більдтом з Ю. В. Тимошенко було обговорено питання двосторонніх відносин стосовно залучення інвестицій в економіку України. Українська прем'єр зазначила, що «світова фінансова криза може стати тим моментом, коли влада зрозуміє і прибере всі перепони на шляху іноземних інвестицій» [9].

У ході зустрічі з керівниками провідних шведських компаній і банків очільниця українського Уряду наголосила на лідируючих серед інвесторів позиціях Швеції в українській економіці, як-от, шведської компанії «Тетра Пак», яка прийшла на український ринок ще до проголошення Україною незалежності, та компанія «Еріксон» з її 15-річчям праці на українському ринку.

Ствердженню зазначеного слугувала й політика Швеції під час її головування в Раді ЄС у червні-грудні 2009 р. «Співпраця з сусідами ЄС отримала подальший розвиток – шляхом реалізації Східного партнерства, для зміцнення співпраці з рядом важливих партнерів у світі» [22, с. 10]. Так, у Розділі IV «Відносини із сусідніми країнами» програми головування Швеції, додається, що реалізація Східного партнерства вже почалася і був досягнутий прогрес у ряді областей, зокрема підвищення енергоефективності та стану навколишнього середовища в країнах Східної Європи, зосередження уваги на проектах в Україні [22, с. 36]. Забезпечуючи при цьому фінансову підтримку для реалізації цих проектів, зазначено, що протягом свого головування Швеція відіграє відповідальну роль у наданні коштів Європейського інвестиційного банку для країн «СхП».

Визначальною подією, що відбулася під головуванням Швеції, став черговий саміт Україна-ЄС у грудні 2009 р., на якому було зроблено підсумок в реалізації запланованих Швецією офіційних заходів, як-от подальших переговорів України з Єврокомісією щодо «Угоди про асоціацію», включаючи «Угоду про глибоку і всеосяжну вільну торгівлю», з можливістю їх підписання на 2010 р.

Поєднання стратегічних (регіональних, безпекових), економічних ініціатив Польщі та Німеччини створюють сумарний ефект розвитку зовнішньої політики ЄС, транскордонної програми обміну, лібералізації візового режиму [15]. Дані ініціативи були розглянуті міністрами закордонних справ країн ЄС 26 травня 2008 р. в Брюсселі під час зібрання Ради

із Загальної Політики ЄС і Ради з питань Міжнародних Відносин та були схвалені в червні 2008 р.

Таким чином, офіційні документи, наукові дослідження, періодичні публікації інституцій ЄС та України 2008–2013 рр. стверджують наявність міжнародно-правових передумов для втілення ініціативи ЄС «СхП».

Опрацювання політичних рішень Європейської комісії, аналіз ініціатив головуючих у Європейській Раді представників Німеччини, Польщі, Франції, Швеції, виступи у Європейському парламенті І. Фрідріха з Німеччини, Б. Тарасюка з України, дискусії щодо необхідності завершення програми ЄПС стали важливим фактом сформованості міжнародно-правових передумов впровадження ініціативи «СхП» для країн-сусідів східного напрямку.

Практична реалізація проектів ЄПС з 2006-2008 рр. потребувала диверсифікації та врегулювання дій в окремих країнах, що пояснювалося певними об'єктивними причинами з боку ЄПС, як-от: територіальні, коли південні країни-сусіди ЄС не належать до європейського континенту; енергетичні, щодо порушення подання енергоресурсів до ЄС унаслідок конфліктів сусідніх країн з Росією; політичні, зокрема, протистояння діючої влади та опозиції на виборах Президента в Білорусі 2006 р.; військові, як-от вторгнення на територію Грузії військ Росії в серпні 2008 р. з причин невдоволення останньої (аргумент Адама Еберхардта з Центру Східно-європейських досліджень Польщі) планами ЄС щодо розширення НАТО на Схід.

Означені причини врегулювання програми ЄПС стали важливим концептом активізації ініціативи «СхП», формуванню міжнародно-правових передумов якого в значній мірі сприяла політика Польщі, Чехії, Угорщини, Словаччини – учасниць Вишеградської групи.

Суттєву роль в розвитку концепту міжнародно-правових передумов ініціативи «СхП» зіграла Європейська комісія – незалежна колегіальна установа, яка зберігала загальні інтереси Співтовариства у формі дипломатичних стосунків (перемовини, зустрічі), розвивала регіональне співробітництво з врахуванням диференційного, індивідуального підходів до країн-сусідів ЄС в економічній, політичній, соціальній сферах Співдружності.

### Література

1. Брюссель оприлюднив подальші плани щодо ЄПС // Євробюлетень. 2008. № 1. січень. С.13.
2. Від Люблінської Унії до Європейського Союзу / Українська служба Польського радіо/15.05.2008 р. URL: <http://www2.polskieradio.pl/eo/-dokument.aspx?iid=82500> (дата звернення: 19.12.2015).
3. Горенко О. М. Прагматика європейського досвіду як методологічна проблема історіописання. Київ: Інститут історії України НАН України, 2011. 264 с.
4. Єврокомісія розробила структуру Союзу Середземномор'я // Євробюлетень. 2008. червень. № 6. С.16.

5. Європейська політика сусідства: Україна серед лідерів//Євробюлетень. 2008. квітень. № 4. С.11.
6. Козловська А. Східне партнерство – інструмент для повної інтеграції з ЄС//International Review. 2008. No. 2. С.46-55.
7. Короля й королеву Швеції зустріли артилерійськими залпами/УНІАН від 30 вересня 2008 р.. URL: <http://www.unian.ua/politics/149666-korolya-y-korolevu-shvetsiji-zustrili-artileriyskimi-zalpami.html>. (дата звернення: 27.04.2016).
8. Польща ніколи не почувалася в ЄС другорядною // Євробюлетень. 2008. № 7–8, липень–серпень. С. 5.
9. Прокопенко О. Прем'єр-міністр України Юлія Тимошенко зустрілася з Королем Швеції Карлом XVI Густавом / УНІАН. URL: <https://photo.unian.ua/photo/167693-karl-xvi-gustav-i-yuliya-timoshenko>. (дата звернення: 19.03.2014).
10. Розширення залишатиметься життєдайною частиною нашої зовнішньої політики»//Євробюлетень. 2008. № 2. лютий. С.12.
11. Східне партнерство Європейського Союзу: додаткові можливості для інтеграції України/І. Ф. Газізуллін, М. М. Гончар, О. В. Коломієць та інші: за ред.. В. М. Мартинюка; Український незалежний центр політичних досліджень. Київ 2009, 84 с. – книга-переверт.
12. Україна в Європі: пошуки спільного майбутнього/за ред.. А.І. Кудряченко. Київ: Фенікс, 2009. 544 с.
13. Шаповалова О. І. Східне партнерство: асиметрія очікувань і можливостей» // International review Відносини Україна – ЄС: «Східне партнерство» у регіональному вимірі. 2010. №3. жовтень. С. 2-8.
14. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. Commission of the European Communities. Brussels, 2006. December, 4. URL: <https://eur-lex.europa.eu>. (дата звернення: 13.02.2014).
15. Dörrenbächer H. Die neue Östliche Partnerschaft der EU – Chancen und Perspektiven Bericht aus aktuellem Anlass N° 31.09. Kiew. 18.05.2009.
16. Hahn I., Schuch G. German Foreign Policy and Eastern Partnership//DGAP standpunkt. The German Council on Foreign Relations. 2012. №° 1. February. 4 p.
17. Joint statement adopted on 5 June 2008. Parliamentary Conference on the European neighbourhood policy / European Parliament. 2008. June, 5. URL:<https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/archives/6/d-md/general-documents?tabCode=others> (дата звернення: 13.06.2014).
18. Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group Countries, Czech Republic. 2008. April, 23. URL: <http://www.visegradgroup.eu/2008/joint-statement-of-the> (дата звернення: 23.03.2015).
19. Kurpas S., Riecke H. The 2007 German EU Presidency: A Midterm Report/Swedish Institute for European Policy Studies. URL: <http://www.sieps.se/en/publications/2007/the-2007-german-eu-presidency-a-midterm-report-200710p/>. (дата звернення: 17.03.2015).

20. Meister S., May M. The EU's Eastern Partnership – a Misunderstood Offer of Cooperation//DGAP standpunkt. The German Council on Foreign Relations. 2009. № 7. September. p 4.
21. Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 2008. June, 19-20. URL: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/101346.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/101346.pdf). (дата звернення: 08.04.2015).
22. Report on the Swedish Presidency of the Council of the European Union 1 July, 31 December. 2009. 54 p. URL: [https://www.government.se/49b72d/contentassets/3cef7f96132a4eac96121249dbd5dda2/report-on-the-swedish-presidency-of-the-council-of-the-european-union-1-july -- 31-december-2009](https://www.government.se/49b72d/contentassets/3cef7f96132a4eac96121249dbd5dda2/report-on-the-swedish-presidency-of-the-council-of-the-european-union-1-july--31-december-2009). (дата звернення: 14.06.2014).

**Daniel PASTUSZAK**

*Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie,  
Stosunki Międzynarodowe,  
II rok, I stopień, Instytut Nauk o Polityce I  
Administracji*

## **10 LAT PARTNERSTWA WSCHODNIEGO – SUKCES CZY PORAŻKA?**

*Początki współpracy państw w Europie tuż po II Wojnie Światowej przypadają na lata 50. XX wieku. Był to czas powstania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. To właśnie te organizacje po długotrwałych przekształceniach zaowocowały powstaniem Unii Europejskiej, która obecnie stanowi największy i najbardziej wpływowy związek gospodarczo-polityczny na Starym Kontynencie. Mimo wielu lat starań, państwa Europy Wschodniej nadal pozostają jedynie aspirującymi do uzyskania statusu członka. Istotny wpływ na zmianę tej sytuacji może mieć z kolei istniejąca Europejska Polityka Sąsiedztwa, w obrębie której utworzono wyspecjalizowane Partnerstwo Wschodnie. W artykule opisano powstanie zarówno programu polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej jak i wspomnianego partnerstwa. Autor omawia najistotniejsze historyczne wydarzenia tego przedsięwzięcia skupiając się na płynących z niego pozytywnych i negatywnych aspektach. W tekście omawiane są również próby odpowiedzi na tytułowe pytanie czy Partnerstwo Wschodnie po 10 latach funkcjonowania okazało się sukcesem czy porażką.*

**Słowa kluczowe:** *Partnerstwo Wschodnie, Europejska Polityka Sąsiedztwa, Unia Europejska, Europa Środkowa, Europa Wschodnia.*

*Beginning of cooperation between countries in Europe just after The Second World War dates back to fifth decade of 20st century. It was the time of creation of The European Coal and Steel Community and European Economic Community. These organizations right after long-term conversions have resulted in establishment of European Union, which currently is the biggest and the most influential political and economic union on the mainland. Despite many years of effort, Eastern Europe countries still remain only aspiring to become a members of this organisation. The European Neighbourhood Policy and specialized Eastern Partnership can have a significant impact on the change of that situation. The article describes creations of both neighbourhood policy and partnership as well as the most important historical events associated with them. Author also discusses about positive and negative aspects related to Eastern Partnership and tries to answer the title question about success or a failure after 10 years of performance.*

**Key words:** *Eastern Partnership, European Neighbourhood Policy, European Union, Central Europe, Eastern Europe.*

## Wstęp

Od zainicjowania i powstania Partnerstwa Wschodniego minęła już ponad dekada. Tak rozległy przedział czasowy, a co za tym idzie – wielkość odbywających się wówczas wydarzeń pozwala na zebranie wszystkich informacji, które odpowiednio przeanalizowane powinny stanowić fundament pod próbę sformułowania odpowiedzi na tytułowe pytanie. Po 11 latach od utworzenia partnerstwa dokonuje się licznych opisów, ocen i podsumowań tego jak wspomniana struktura funkcjonowała. Beata Piskorska

<sup>1</sup> w swoich rozważaniach zaznacza, że program partnerstwa zwykł być niedoszacowany w kwestii tego, co już zostało osiągnięte, oraz przeceniany pod względem tego, co jeszcze struktura jest w stanie uzyskać. Powołuje się przede wszystkim na kwestie takie jak błędne interpretacje programu jako tego, który przygotowuje partnerów do wstąpienia w struktury UE czy też nieodpowiednie oszacowanie względem występujących na poziomie lokalnym elit politycznych skutecznie ograniczających reformy i wpływ partnerstwa. Piskorska<sup>2</sup> podkreśla jednocześnie, że istotną rolę w procesie hamowania rozwoju i dialogu pomiędzy przedstawicielami Unii a partnerami stanowią niejednoznaczne intencje Federacji Rosyjskiej, która regularnie dąży do utrzymania względnej niestabilności zachodnich państw sąsiedzkich. Przykładami takiego działania była aneksja Krymu przez Rosję która odbyła się w 2014 roku, czy też wspomaganie Alaksandra Łukaszenki w dobie powszechnych strajków na terenie Białorusi związanych ze sfałszowaniem wyborów prezydenckich w 2020. Należy również zwrócić uwagę na sposób w jaki UE realizowała i chce nadal realizować politykę związaną z partnerstwem, której cechy szczególne opierają się na długoterminowości i długofalowym wpływie organizacji na próby przekształcania państw partnerskich w te spełniające określone wymogi. To właśnie kolidowanie wyszczególnionych we wstępie działań powoduje powstawanie tak wielu pytań odnośnie tego czy Partnerstwo Wschodnie osiągnęło już swoje cele, czy jest w stanie dokonać realnych zmian wśród państw partnerskich, czy powinno być w przyszłości dalej kontynuowane i przede wszystkim czy ostatnie 10 lat funkcjonowania partnerstwa to międzynarodowy sukces czy porażka.

## Europejska Polityka Sąsiedztwa

Aby w pełni zrozumieć czym jest Partnerstwo Wschodnie należy najpierw pochylić się nad zagadnieniem nieco szerszym, czyli nad Europejską Polityką Sąsiedztwa. Najprościej, EPS, która obecnie obejmuje 16 państw *"służy poprawie powszechnego dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa. Jej podstawę stanowią demokracja, praworządność i poszanowanie praw człowieka. Jest to polityka dwustronna między UE i poszczególnymi krajami partnerskimi, w ramach której prowadzone są inicjatywy współpracy*

<sup>1</sup> Beata Piskorska, Partnerstwo Wschodnie po 10 latach: sukces czy porażka, realizm czy iluzja? (Lublin: Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, 2019), 10, dostęp 26.09.2020, [https://ies.lublin.pl/pub/2020-02/RIESW\\_2019-2-01.pdf](https://ies.lublin.pl/pub/2020-02/RIESW_2019-2-01.pdf)

<sup>2</sup> Piskorska, *Partnerstwo Wschodnie po 10 latach(...)*, 11

*regionalnej, w tym Partnerstwo Wschodnie*<sup>3</sup>". Rozwijając pojęcie skupić się należy przede wszystkim na celach, jakie polityka sąsiedztwa obejmuje czyli podtrzymywaniu poziomu stabilizacji, integracji z unijnym rynkiem wewnętrznym, zatrudnieniu, połączeniach transportowych, integracji regionalnej, współpracy transgranicznej, mobilności i kontaktach międzyludzkich czy kreowaniu szans dla młodzieży<sup>4</sup>. To również propagowanie wspomnianych unijnych wartości przejawiających się wolnymi i uczciwymi wyborami, zwalczaniem korupcji, niezawisłością sądów czy wolnością wypowiedzi i zgromadzeń. Natomiast Czechowska<sup>5</sup> przedstawia główne założenia EPS w nieco mniej skomplikowany sposób. Uważa, że szeroki ośrodek decyzyjny UE zobowiązał się do nagradzania finansowego, technicznego i politycznego tych państw i ich rządów, które zgodziły się na podjęcie demokratycznych reform w celu uniknięcia powstawania przyszłych podziałów w Europie. Wskazuje również na zasadę warunkowości, która uzależnia poziom otrzymywania unijnego wsparcia od indywidualnych postępów danych rządów. Podstawą funkcjonowania EPS są jej instrumenty, czyli umowy prawne zawierane pomiędzy Unią i partnerami. Wyszczególnić należy umowy o partnerstwie i współpracy oraz układy o stowarzyszeniu. Wskazywane są w nich programy reform określające jednocześnie priorytety krótkoterminowe bądź średnioterminowe. To właśnie w ramach polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej w wymiarze regionalnym powstało Partnerstwo Wschodnie. Kwestie finansowania EPS wspiera całościowo Unia Europejska za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa czy też Instrumentu na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego Krajów Sąsiedztwa. Występują również dotacje dla partnerów udzielane przez KE oraz pożyczki udzielane przez Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju<sup>6</sup>.

## **Geneza Partnerstwa Wschodniego**

Moment zainaugurowania Partnerstwa Wschodniego przypadło na dzień 7 maja 2009 roku, w czasie trwania szczytu szefów państw i rządów UE oraz państw partnerskich w Pradze. Pomysł, którego głównymi inicjatorami była Polska i Szwecja przy wsparciu sprawujących wtedy Prezydencję Czech pojawił się po raz pierwszy w trakcie trwania szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2008 roku. Inicjatywa utworzenia partnerstwa już wtedy spotkała się z poparciem pozostałych członków UE jak i jej organów<sup>7</sup>. Usprawnione i bardziej szczegółowe wersje projektu przedkładano jeszcze w tym samym

<sup>3</sup>Europejska polityka sąsiedztwa, dostęp 26.09.2020, [https://ec.europa.eu/info/policies/european-neighbourhood-policy\\_pl#actions](https://ec.europa.eu/info/policies/european-neighbourhood-policy_pl#actions)

<sup>4</sup> Komisja Europejska, *Review of the European neighbourhood policy*, dostęp 26.09.2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf)

<sup>5</sup> Lucyna Czechowska, *Partnerstwo Wschodnie na tle innych regionalnych mechanizmów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wskazania dla polskiej prezydencji*, (Toruń: Repozytorium Rumak, 2010) 247

<sup>6</sup>Europejska polityka sąsiedztwa, dostęp 26.09.2020, [https://ec.europa.eu/info/policies/european-neighbourhood-policy\\_pl#actions](https://ec.europa.eu/info/policies/european-neighbourhood-policy_pl#actions)

<sup>7</sup> Partnerstwo Wschodnie, dostęp 26.09.2020, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/partnerstwo-wschodnie>



roku. Istotnym było również przygotowanie przez Polskę wraz z krajami Grupy Wyszehradzkiej oraz kilku innych państw oświadczenia, będącego potwierdzeniem chęci zaoferowania szerszego wymiaru współpracy państwom wschodnim. Małgorzata Mizerska-Wrotkowska<sup>8</sup> podkreśla, że inicjacja Partnerstwa Wschodniego przez Polskę i Szwecję stanowi jednocześnie zwieńczenie i ukoronowanie wszystkich starań jakich dokładano na przestrzeni lat w celu utworzenia realnego partnerstwa ze wschodnimi sąsiadami. Wskazuje tutaj austriacką propozycję budowy wspólnej polityki energetycznej dotyczącej Ukrainy i Białorusi z 2006 roku czy też przyjęcie w 2007 roku przez Radę Europejską polsko-litewskiej propozycji rozwoju wschodniej i południowej płaszczyzny EPS. Za najważniejszy czynnik skłaniający Rzeczpospolitą do podjęcia inicjatywy uważana była sytuacja geostrategiczna. Chodziło tutaj przede wszystkim o zapobieganie objęcia przez rosyjską strefę wpływów Białorusi i Ukrainy. Innymi ważnymi czynnikami były również chęci stworzenia strefy wolnego handlu dla krajów PW, chęć ustabilizowania regionu za pośrednictwem promocji systemu demokratycznego czy też liberalizacja ruchu wizowego<sup>9</sup>. Czechy oraz Szwecja również miały swoje własne powody popierania wizji utworzenia partnerstwa. W wypadku Czech były to zapewnienie czeskim firmom nowych rynków zbytu, współdziałanie do ograniczenia wpływów rosyjskich oraz ustabilizowanie dostaw gazu transportowanych ze wschodu. W wypadku Szwecji była to chęć otworzenia się na przyszłe kontakty z Rosją oraz świadomość tego, że wspólna inicjatywa dwóch państw może wpłynąć znacznie lepiej na jej odbiór wewnątrz organizacji<sup>10</sup>.

### **Istota i instytucjonalizacja partnerstwa**

Istotą Partnerstwa Wschodniego jest stopniowe włączanie państw członkowskich – Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji (Zakaukazie), Białorusi, Mołdawii i Ukrainy (Europa Wschodnia) do szeroko pojętej polityki i programów mieszczących się w obrębie Unii Europejskiej, oraz wspólna integracja z unijnym rynkiem<sup>11</sup>. Jako oficjalny cel strategiczny partnerstwa, deklaracja założycielska przedstawia *"pogłębianie i wzmocnienie relacji pomiędzy UE, jej państwami członkowskimi i sześcioma partnerami poprzez ustanowienie ogólnych ram dialogu na podstawie porozumień dwustronnych, takich jak m.in.*

---

<sup>8</sup> Małgorzata Mizerska-Wrotkowska, *Geneza i instytucjonalizacja Partnerstwa Wschodniego*, (Repozytorium CEON, 2011), 43, dostęp 26.09.2020, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5613/M.Mizerska-Wrotkowska,%20Geneza%20i%20instytucjonalizacja%20Partnerstwa%20Wschodniego.pdf?sequence=1>

<sup>9</sup> Mizerska-Wrotkowska, *Geneza* [...], 53, dostęp 26.09.2020, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5613/M.Mizerska-Wrotkowska,%20Geneza%20i%20instytucjonalizacja%20Partnerstwa%20Wschodniego.pdf?sequence=1>

<sup>10</sup> Mizerska-Wrotkowska, *Geneza* [...], 54-58, dostęp 27.09.2020, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5613/M.Mizerska-Wrotkowska,%20Geneza%20i%20instytucjonalizacja%20Partnerstwa%20Wschodniego.pdf?sequence=1>

<sup>11</sup> Czym jest Partnerstwo Wschodnie?, dostęp 27.09.2020, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/>

*porozumienia stowarzyszeniowe*<sup>12</sup>. Instytucje Partnerstwa Wschodniego zostały utworzone wraz z czterema poziomami współpracy. Jako pierwszy wymienia się spotkania głów państw i szefów rządów państw partnerskich. Drugi poziom stanowią spotkania ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Unii Europejskiej i krajów partnerskich. Kolejny poziom to platformy tematyczne. Ostatnim, czwartym poziomem współpracy są panele wspierające wymienione poprzednio platformy<sup>13</sup>.

Poza Szczytami głów państw i rządów, które zostaną szczegółowo omówione później, należy dokonać krótkiej charakterystyki pozostałych instytucji partnerstwa. Spotkania ministrów MSZ państw członkowskich UE i krajów partnerskich odbywają się raz w roku i są formą przeglądu osiągniętych już celów. Wskazują również właściwy kierunek dalszych implementacji założeń PW<sup>14</sup>. Platformy tematyczne to z kolei miejsca przeznaczone do dialogu pomiędzy Unią a partnerami. Poszczególne platformy tematyczne odnoszą się do wspomnianych już głównych dziedzin współpracy. Spotkania odbywają się przynajmniej 2 razy w roku. Natomiast Euronest<sup>15</sup> pełni funkcję zgromadzenia parlamentarnego partnerstwa i składa się ze 110 posłów. W obrębie Euronestu funkcjonują cztery stałe komitety zajmujące się przyjmowaniem rezolucji, zaleceń i opinii. Uzupełnieniem współpracy partnerstwa jest również Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, które spotykając się raz do roku, obraduje w grupach roboczych odpowiadających platformom tematycznym.

## **Funkcjonowanie Partnerstwa Wschodniego na przestrzeni ostatniej dekady**

Szczyty głów państw i rządów państw członkowskich UE oraz krajów partnerskich to najważniejsza instytucja Partnerstwa Wschodniego. Organizowane raz na dwa lata spotkania mają za zadanie dokonać szczegółowego przeglądu i podsumowania wszystkich dotychczasowych osiągnięć. To właśnie dlatego stanowią one najlepszy punkt odniesienia w kwestii określania tego, jak na przestrzeni ostatnich lat funkcjonuje partnerstwo. Pierwszy Szczyt partnerstwa odbył się w maju 2009 roku w Pradze i zebrał wówczas reprezentantów wszystkich państw partnerskich. Najważniejszym punktem tego szczytu było przyjęcie deklaracji politycznej,

---

<sup>12</sup> Communication From The Commission To The European Parliament And The Council, dostęp 27.09.2020, <http://eapereg.org/attachments/article/198/EaP%20Brussels%202008.pdf>

<sup>13</sup> Joanna Szewczyk, Renata Śliwińska, *Integracja Europejska – Partnerstwo Wschodnie*, (Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2016), 6, dostęp 27.09.2020, <https://ssl-kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kue/publikacje/Documents/Szewczyk,%20Sliwi%C5%84ska%20-%20Partnerstwo-Wschodnie.doc>

<sup>14</sup> Mizerska-Wrotkowska, *Geneza [...]*, 60-61, dostęp 27.09.2020, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5613/M.Mizerska-Wrotkowska,%20Geneza%20i%20instytucjonalizacja%20Partnerstwa%20Wschodniego.pdf?sequence=1>

<sup>15</sup> Zgromadzenie Parlamentarne EURONEST, dostęp 27.09.2020, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14731&Itemid=784](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14731&Itemid=784)

która ustanawiała oficjalnie partnerstwo. Deklaracja określała wszystkie najistotniejsze cele, zasady i założenia współpracy<sup>16</sup>.

Kolejny, drugi już szczyt odbył się w 2011 roku i został zorganizowany przez pełniącą wtedy Prezydencję w Radzie Unii Europejskiej Polskę. Był to zarazem pierwszy szczyt, na którym nie zebrano pełnego składu państw partnerskich z uwagi na fakt, że zabrakło wówczas przedstawicieli Białorusi. Zaproszenie otrzymał wtedy nie prezydent Łukaszenka, lecz szef białoruskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Powodem takich działań był zakaz przebywania na terytorium Unii Europejskiej Prezydenta Białorusi. Zdaniem Szewczyk i Śliwińskiej<sup>17</sup> sytuację tą rząd Białorusi uznał za obrazę, czego skutkiem była ostatecznie całkowita rezygnacja z udziału w spotkaniu. Na szczycie nie pojawił się również białoruski ambasador, który jako jedyny otrzymał możliwość stawienia się na obradach, co tylko dodatkowo podkreślało jednoznaczność sytuacji. Na szczycie zabrakło również prezydenta Francji oraz premiera Wielkiej Brytanii co interpretowano jako brak zainteresowania Partnerstwem Wschodnim. Pozytywnym aspektem spotkania okazała się być przyjęta wspólna deklaracja nadająca kierunek dalszej współpracy członków UE i partnerstwa.

Trzeci szczyt partnerstwa odbył się w listopadzie 2013 roku w Wilnie gdzie ponownie miejsce miały istotne wydarzenia. Monika Sus<sup>18</sup> w swoich rozważaniach na temat wspomnianego szczytu zauważa, że najczęściej powtarzającym się stwierdzeniem w związku ze spotkaniem w Wilnie jest to, iż przyniosło ono zaledwie częściowe rezultaty. Wskazuje, że kreowane wówczas jako najważniejsze obrady, które miały zaowocować podpisaniem umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą zakończyły się jedynie na parafowaniu umów z Gruzją i Mołdawią oraz zawarciem mniej istotnych porozumień z państwami Zakaukazia – Armenią i Azerbejdżanem. Powodem postrzegania Szczytu w Wilnie jako mało istotnego jest przede wszystkim ogłoszenie przez prezydenta Janukowycza wstrzymania podpisania umowy stowarzyszeniowej. Ówczesny prezydent Ukrainy swoją decyzję argumentował poważnymi obawami przed jej skutkiem dla gospodarki kraju. Problemem stała się również sytuacja związana z Armenią, która z uwagi na wpływy i naciski ekonomiczne Rosji zaczęła kierować się w stronę Unii Celnej państw wschodnich z Rosją<sup>19</sup>. Oba wydarzenia stały się dla całego projektu poważnym problemem, który już

---

<sup>16</sup> Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, dostęp 27.09.2020, [https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009\\_eap\\_declaration.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf)

<sup>17</sup> Szewczyk, Śliwińska, *Integracja Europejska [...]*, 7-8, dostęp 27.09.2020, <https://ssl-kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kue/publikacje/Documents/Szewczyk,%20Sliwi%C5%84ska%20-%20Partnerstwo-Wschodnie.doc>

<sup>18</sup> Monika Sus, *Partnerstwo Wschodnie w 2013 roku. Pokryzysowy setback czy szansa na przełom?*, (2013): 15, dostęp 27.09.2020, [https://www.academia.edu/6295284/Partnerstwo\\_Wschodnie\\_w\\_2013\\_roku\\_Pokryzysowy\\_setback\\_czy\\_sza\\_nsa\\_na\\_prze%C5%82om](https://www.academia.edu/6295284/Partnerstwo_Wschodnie_w_2013_roku_Pokryzysowy_setback_czy_sza_nsa_na_prze%C5%82om)

<sup>19</sup> Sus, *Partnerstwo Wschodnie w 2013 roku [...]*, 7-8, dostęp 27.09.2020, [https://www.academia.edu/6295284/Partnerstwo\\_Wschodnie\\_w\\_2013\\_roku\\_Pokryzysowy\\_setback\\_czy\\_sza\\_nsa\\_na\\_prze%C5%82om](https://www.academia.edu/6295284/Partnerstwo_Wschodnie_w_2013_roku_Pokryzysowy_setback_czy_sza_nsa_na_prze%C5%82om)

wtedy mógł zaważyć o sukcesie partnerstwa. Problemowość sytuacji podkreślał również rok 2014, w którym dokonano wspomnianej wcześniej aneksji Krymu, czy też powstanie konfliktu między Rosją a Ukrainą na jej wschodniej granicy. Piskorska<sup>20</sup> określa lata 2013-2014 jako ważną próbę, która mogła warunkować postrzeganie efektywności Unii przede wszystkim w reagowaniu na kryzysowe sytuacje. Wydarzenia mające wtedy miejsce umocniły przekonania organizacji o konieczności zwrócenia większej uwagi na kwestie związane ze stabilnością wschodnich granic UE. Do pozytywów szczytu z 2013 roku w dalszym ciągu należy zaliczyć wymienione już parafowane umowy między Gruzją i Mołdawią a Unią chociażby z uwagi na fakt, że dotyczyły one również strefy wolnego handlu. Wspomnieć należy o podpisaniu umowy z Azerbejdżanem dotyczącej ułatwień w wydawaniu wiz, czy też dopuszczenia Gruzji do brania udziału w misjach wojskowo-cywilnych w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE.

Zdaniem Piskorskiej<sup>21</sup> próbą "odratowania" utraconej po 2013 roku inicjatywy stał się szczyt w Rydze odbywający się w 2015 roku. W obradach wzięli udział wszyscy przedstawiciele. W czasie trwania spotkań szczególną uwagę zwrócono na znaczenie umów stowarzyszeniowych podpisanych przez Gruzję, Mołdawię i Ukrainę. Przedstawiciele wskazywali na postępy dotyczące liberalizacji wizowej przyjmując jednocześnie wspólną deklarację zobowiązującą wszystkie strony do wprowadzenia reform wynikających bezpośrednio z Agendy Stowarzyszeniowej. Szczyt w Rydze to także miejsce zaproponowania tak zwanych "20 deliverables for 2020"<sup>22</sup>, czyli 20 priorytetów realizacji partnerstwa do 2020 roku. Priorytety odnosiły się głównie do wzmocnienia gospodarki, instytucji demokratycznych, połączeń transportowych i energetycznych oraz mobilności. 20 celów na 2020 roku potwierdzono dopiero w deklaracji końcowej następnego szczytu mającego miejsce w Brukseli w 2017 roku. Nieco dokładniej, cele partnerstwa przedstawiono w obrębie szczególnych haseł – "cele przekrojowe" dotyczyły działań na rzecz równości płci i niedyskryminacji czy też wspierania kontaktów z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. "Silniejsza gospodarka" dotyczyła głównie tworzenia miejsc pracy, wspierania handlu międzyregionalnego i poprawy otoczenia inwestycyjno-biznesowego. "Lepsze rządy" odnosiły się do wzmacniania praworządności, wspierania reform wymiaru sprawiedliwości czy administracji publicznej oraz współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. Z kolei "większa konektywność" dotyczyła kwestii energii i wspierania środowiska, podczas gdy ostatnia – "silniejsze

---

<sup>20</sup> Piskorska, *Partnerstwo Wschodnie po 10 latach[...]*, 15, dostęp 27.09.2020, [https://ies.lublin.pl/pub/2020-02/RIESW\\_2019-2-01.pdf](https://ies.lublin.pl/pub/2020-02/RIESW_2019-2-01.pdf)

<sup>21</sup> Piskorska, *Partnerstwo Wschodnie po 10 latach[...]*, 15-17, dostęp 27.09.2020, [https://ies.lublin.pl/pub/2020-02/RIESW\\_2019-2-01.pdf](https://ies.lublin.pl/pub/2020-02/RIESW_2019-2-01.pdf)

<sup>22</sup> 20 DELIVERABLES FOR 2020 Monitoring – State of Play in February 2020, dostęp 27.09.2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/monitoring\\_spring\\_2020\\_20\\_deliverables\\_for\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/monitoring_spring_2020_20_deliverables_for_2020.pdf)

społeczeństwo"; odwoływała się do dialogu, inwestycji w umiejętności młodych ludzi czy integracji programów badawczych i inwestycyjnych<sup>23</sup>.

Raporty dotyczące postępów realizacji celów priorytetowych zaczęły pojawiać się już od 2018 roku i regularnie co roku upubliczniane są ich kolejne wersje. Piskorska<sup>24</sup> podkreśla, że większość obszarów, których plan dotyczy, znajduje się nadal w trakcie realizacji, a dodatkowo w roku 2018 nakreślono kolejne zmiany strategii odnoszące się do zmian instrumentów polityki zewnętrznej w nadchodzących latach 2021-2027. W 2019 roku Partnerstwo Wschodnie obchodziło swoją 10 rocznicę istnienia. W maju tego roku miało miejsce również kilka wydarzeń takich jak coroczne spotkanie ministrów MSZ partnerstwa<sup>25</sup> czy konferencja wysokiego szczebla poświęcona rozwojowi PW<sup>26</sup>.

### **10 lat istnienia partnerstwa – pozytywne i negatywne aspekty działalności**

Rozstrzygnięcie o tym, czy istnienie partnerstwa powinno obecnie uchodzić za sukces lub porażkę wydaje się zadaniem co najmniej wymagającym. Sytuacja ta wynika w największym stopniu z poziomu skomplikowania i wieloznaczności wielu aspektów takich jak polityka zagraniczna UE czy sytuacja wewnętrzna państw członkowskich. Zaczynając od podstawowych celów PW (podtrzymywania stabilizacji, wspierania rozwoju, propagowania unijnych wartości), prawidłowym wydaje się być stwierdzenie, że w największej mierze zostały one spełnione. Zdaniem Radosława Sikorskiego i Carla Bildt'a<sup>27</sup> za sukces można również uznać dokonanie wielu reform na terenie państw członkowskich, czego przykładem może być nadal sprawnie funkcjonująca Ukraina mimo otwartego konfliktu z Rosją i aneksji Krymu jeszcze w 2014 roku. W kwestiach ogólnych, zwrócić należy także uwagę, że stały dialog z partnerami stanowi jednocześnie zabezpieczenie wschodnich granic Unii. Osiągnięcia dokonane przez organizację dotyczą wielu dziedzin. Udostępniono wzajemnie rynki będące podstawą dla wspólnych biznesów i konsumentów. Dla obywateli oznaczało to również stworzenie dużo większych możliwości w kwestiach wymiany doświadczeń, edukacji czy nawet turystyki. O sukcesie programu świadczyć może ponadto zaimplementowanie założeń i powiązań wynikających wprost z umów.

---

<sup>23</sup>20 celów na 2020 rok, dostęp 27.09.2020, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/20-deliverables-for-2020/>

<sup>24</sup> Piskorska, *Partnerstwo Wschodnie po 10 latach[...]*, 17-18, dostęp 27.09.2020, [https://ies.lublin.pl/pub/2020-02/RIESW\\_2019-2-01.pdf](https://ies.lublin.pl/pub/2020-02/RIESW_2019-2-01.pdf)

<sup>25</sup>Posiedzenie ministrów spraw zagranicznych Partnerstwa Wschodniego: konkluzje przewodniczącej z okazji 10 rocznicy Partnerstwa Wschodniego, dostęp 27.09.2020, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/05/13/eastern-partnership-foreign-ministers-meeting-chair-s-conclusions-on-the-occasion-of-the-eastern-partnership-10th-anniversary/>

<sup>26</sup>10 lat Partnerstwa Wschodniego, dostęp 27.09.2020, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/ten-years-of-the-eastern-partnership/>

<sup>27</sup>Persisting towards a Europe without dividing lines, dostęp 28.09.2020, <https://neweasterneurope.eu/2019/05/02/persisting-towards-a-europe-without-dividing-lines/>

Piskorska<sup>28</sup> wskazuje tutaj na porozumienia stowarzyszeniowe z 2014 roku podpisane przez Ukrainę, Gruzję i Mołdawię, oraz na agendy stowarzyszeniowe, których głównym elementem są porozumienia o strefie wolnego handlu (o czym później). Podkreśla, że może to stanowić moment przełomowy i świadczyć nie tylko o prowadzeniu sukcesywnej polityki zagranicznej Unii, ale również o wzmocnieniu "soft power" organizacji na arenie międzynarodowej. Niewątpliwym plusem partnerstwa jest także ruch bezwizowy wprowadzony dla obywateli niektórych państw członkowskich jak Ukraina czy Mołdawia, oraz porozumienie o ułatwieniach wizowych z Armenią i Azerbejdżanem. Nieco szerzej, jako jeden z najistotniejszych pozytywnych partnerstwa należy przedstawić również całościowy wzrost handlu powiązany bezpośrednio z DCFTA<sup>29</sup>, czyli umowami stowarzyszeniowymi dotyczącymi stref wolnego handlu. Dzięki porozumieniom, w państwach członkowskich zanotowano wzrost poziomu eksportu towarów do UE. Na przykładzie Ukrainy, prawidłowym wydaje się stwierdzać, że dzięki eliminacji barier taryfowych, przyjęciu unijnych standardów produktów oraz wspomnianej DCFTA, państwo to zanotowało wzrost ekonomiczny i wykreowało perspektywy długoterminowe w odniesieniu do modernizacji i rozwoju.

W odniesieniu do partnerstwa zauważyć można także pewne poważne negatywy. Najistotniejszą wadą strategiczną projektu jest podejście UE do zagadnień związanych z kwestiami "twardego bezpieczeństwa". Te zaś, odnoszą się głównie do Ukrainy i sytuacji związanej z odmową wysłania unijnych sił utrzymania pokoju wydaną przez członków organizacji, co w rezultacie zmusiło państwo do samodzielnego prowadzenia dalszego konfliktu z Rosją i przyzwolenia na aneksję Krymu. Ukazuje to zatem fakt, że wsparcie zapewniane przez Unię nie zawsze okazuje się być wystarczające. Zdaje się to potwierdzać brak istotnej reakcji na rewolucję Euromajdanu, czy konflikt w Donbasie. Tuż obok Ukrainy, państwami mającymi problemy w zakresie bezpieczeństwa są również Armenia i Azerbejdżan, pomiędzy którymi ponownie (poprzednio w 2016 roku) w październiku 2020 roku doszło do krwawego konfliktu w rejonach spornego Górskiego Karabachu. Istotną wadą partnerstwa jest również brak zapewnienia wśród państw wschodnich stałego poziomu stabilności polityczno-gospodarczej, czego dowodem może być utrzymująca się tendencja autorytarna czy też występujące podziały na zwolenników i przeciwników sojuszu z Unią co zaobserwować można w Mołdawii. W tym wypadku podkreślić trzeba jednocześnie stale utrzymujący się wpływ lokalnych elit politycznych. Kwestią sporną jest także faktyczny postęp partnerstwa pod względem rozwoju demokracji i integracji z Unią. Indeks Partnerstwa Wschodniego<sup>30</sup> z 2017 roku, który za zadanie ma

---

<sup>28</sup> Piskorska, *Partnerstwo Wschodnie po 10 latach[...]*, 28-29, dostęp 28.09.2020, [https://ies.lublin.pl/pub/2020-02/RIESW\\_2019-2-01.pdf](https://ies.lublin.pl/pub/2020-02/RIESW_2019-2-01.pdf)

<sup>29</sup> Free trade agreements (DCFTA), dostęp 28.09.2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/>

<sup>30</sup> Eastern Partnership Index, dostęp 28.09.2020, [https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index/#section-fillup-](https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index/#section-fillup-1)

przedstawiać progres państw członkowskich pod względem zrównoważonego rozwoju demokratycznego i integracji europejskiej wskazał, że w poszczególnych obszarach państwa stowarzyszone utrzymują tą samą, a czasem nawet niższą pozycję od niestowarzyszonej Armenii, co może świadczyć o stagnacji i zbliżonym, powolnym rozwoju. Istotnym minusem będącym również efektem ubocznym wypracowanych porozumień UE ze wschodnimi sąsiadami jest kategoryzacja państw partnerstwa. Piskorska<sup>31</sup> wskazuje na Ukrainę, Mołdawię i Gruzję jako "państwa awangardy", które podpisały wszystkie trzy porozumienia. W drugiej kategorii występuje Armenia, która przez jednoczesne zobowiązania względem UE i Rosji musiała przyjąć model znacznie słabszej integracji. Przejawem takich działań Armenii jest podpisana w 2017 roku CEPA<sup>32</sup>, czyli porozumienie nie mające charakteru umowy stowarzyszeniowej. Do trzeciej kategorii zalicza się natomiast Azerbejdżan i Białoruś, które charakteryzuje znacznie mniejszy poziom współpracy oparty głównie na wymiarze gospodarczym. Obecny podział wśród wymienionych państw stanowi wyzwanie dla Unii jako tej, która chce współpracować z nimi na podobnym poziomie. Taka sytuacja zmusza Partnerstwo Wschodnie do kształtowania warunków kooperacji w zależności od woli politycznej i możliwości członków<sup>33</sup>.

## Konkluzja

Zebrane i przedstawione powyżej pozytywne i negatywne aspekty partnerstwa podkreślają jak trudnym jest udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na tytułowe pytanie. Ostatnie 10 lat Partnerstwa Wschodniego nie sposób jest ocenić jednogłośnie. Dekada funkcjonowania partnerstwa to zauważalne sukcesy przejawiające się finalizacjami ważnych umów z wschodnimi partnerami i podniesieniem ich poziomu gospodarczego czy też włączeniach ich do strefy wolnego handlu. Są to również jeszcze bardziej zauważalne porażki dotyczące głównie polityki zewnętrznej UE, która nie była w stanie zapobiec kluczowym wydarzeniom na Ukrainie, Białorusi czy Zakaukaziu. Wobec tak wielkiego podziału pomiędzy pozytywami i negatywami, dekadę funkcjonowania Partnerstwa Wschodniego należałoby nazwać nie sukcesem bądź porażką, lecz okresem, który powinien stanowić materiał do przeanalizowania i przede wszystkim refleksji. Brak gruntownego wyciągnięcia wniosków i określenia kolejnych geopolitycznych i strategicznych celów oraz brak sprostania wobec wyzwań stojących przed UE może doprowadzić w przyszłości do załamania się programu i poniesienia porażki z Rosją – o istotną tak strefę wpływów, oraz paradoksalnie z partnerami – o wprowadzenie i utrzymanie demokratycznych wzorców.

<sup>31</sup> Piskorska, *Partnerstwo Wschodnie po 10 latach[...]*, 30-31, dostęp 28.09.2020, [https://ies.lublin.pl/pub/2020-02/RIESW\\_2019-2-01.pdf](https://ies.lublin.pl/pub/2020-02/RIESW_2019-2-01.pdf)

<sup>32</sup> EU-Armenia Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement (CEPA), dostęp 28.09.2020, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-armenia\\_comprehensive\\_and\\_enhanced\\_partnership\\_agreement\\_cepa.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-armenia_comprehensive_and_enhanced_partnership_agreement_cepa.pdf)

<sup>33</sup> Elżbieta Kaca, *Wizja rozwoju Partnerstwa Wschodniego po 2020 roku* (Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2019), 5, dostęp 28.09.2020, <https://www.pism.pl/file/9f7d5170-b8f6-4bcf-9dd7-cd3d8e0d5c50>

## Bibliografia

### Publikacje

- Czechowska Lucyna. *Partnerstwo Wschodnie na tle innych regionalnych mechanizmów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wskazania dla polskiej prezydencji*. Toruń: Repozytorium Rumak, 2010.
- Kaca Elżbieta. *Wizja rozwoju Partnerstwa Wschodniego po 2020 roku*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2019. Dostęp 28.09.2020, <https://www.pism.pl/file/9f7d5170-b8f6-4bcf-9dd7-cd3d8e0d5c50>
- Mizerska-Wrotkowska Małgorzata. *Geneza i instytucjonalizacja Partnerstwa Wschodniego*. Repozytorium CEON, 2011. Dostęp 27.09.2020, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5613/M.Mizerska-Wrotkowska,%20Geneza%20i%20instytucjonalizacja%20Partnerstwa%20Wschodniego.pdf?sequence=1>
- Piskorska Beata. *Partnerstwo Wschodnie po 10 latach: sukces czy porażka, realizm czy iluzja?* Lublin: Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, 2019. Dostęp 28.09.2020, [https://ies.lublin.pl/pub/2020-02/RIESW\\_2019-2-01.pdf](https://ies.lublin.pl/pub/2020-02/RIESW_2019-2-01.pdf)
- Sus Monika. *Partnerstwo Wschodnie w 2013 roku. Pokryzysowy setback czy szansa na przełom?* 2013. Dostęp 27.09.2020, [https://www.academia.edu/6295284/Partnerstwo\\_Wschodnie\\_w\\_2013\\_roku\\_Pokryzysowy\\_setback\\_czy\\_szansa\\_na\\_prze%C5%82om](https://www.academia.edu/6295284/Partnerstwo_Wschodnie_w_2013_roku_Pokryzysowy_setback_czy_szansa_na_prze%C5%82om)
- Szewczyk Joanna, Śliwińska Renata. *Integracja Europejska – Partnerstwo Wschodnie*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2016. Dostęp 27.09.2020, <https://ssl-kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kue/publikacje/Documents/Szewczyk,%20Sliwi%C5%84ska%20-%20Partnerstwo-Wschodnie.doc>

### Źródła internetowe

- "Communication From The Commission To The European Parliament And The Council". Dostęp 27.09.2020. <http://eapereg.org/attachments/article/198/EaP%20Brussels%202008.pdf>
- "Czym jest Partnerstwo Wschodnie?". Dostęp 27.09.2020. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership>
- "Eastern Partnership Index". Dostęp 28.09.2020. <https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index/#section-fillup-1>
- "EU-Armenia Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement (CEPA)". Dostęp 28.09.2020. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-armenia\\_comprehensive\\_and\\_enhanced\\_partnership\\_agreement\\_cepapdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-armenia_comprehensive_and_enhanced_partnership_agreement_cepapdf)
- Europejska polityka sąsiedztwa, dostęp 26.09.2020, [https://ec.europa.eu/info/policies/european-neighbourhood-policy\\_pl#actions](https://ec.europa.eu/info/policies/european-neighbourhood-policy_pl#actions)
- "Free trade agreements (DCFTA)". Dostęp 28.09.2020. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/>



- "Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit". Dostęp 27.09.2020.  
[https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009\\_eap\\_declaration.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf)
- Komisja Europejska. "Review of the European neighbourhood policy". Dostęp 26.09.2020. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf)
- "Partnerstwo Wschodnie". dostęp 26.09.2020.  
<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/partnerstwo-wschodnie>
- "Persisting towards a Europe without dividing lines". Dostęp 28.09.2020.  
<https://neweasterneurope.eu/2019/05/02/persisting-towards-a-europe-without-dividing-lines/>
- "Posiedzenie ministrów spraw zagranicznych Partnerstwa Wschodniego: konkluzje przewodniczącej z okazji 10 rocznicy Partnerstwa Wschodniego". Dostęp 27.09.2020.  
<https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/05/13/eastern-partnership-foreign-ministers-meeting-chair-s-conclusions-on-the-occasion-of-the-eastern-partnership-10th-anniversary/>
- "Zgromadzenie Parlamentarne EURONEST". Dostęp 27.09.2020.  
[http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14731&Itemid=784](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14731&Itemid=784)
- "10 lat Partnerstwa Wschodniego". Dostęp 27.09.2020.  
<https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/ten-years-of-the-eastern-partnership/>
- "20 celów na 2020 rok". Dostęp 27.09.2020.  
<https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/20-deliverables-for-2020/>
- "20 DELIVERABLES FOR 2020 Monitoring – State of Play in February 2020". Dostęp 27.09.2020. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/monitoring\\_spring\\_2020\\_20\\_deliverables\\_for\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/monitoring_spring_2020_20_deliverables_for_2020.pdf)

**Владислав ЛЯХ**

*Виконавчий комітет Ніжинської міської ради, головний спеціаліст сектора інвестиційної діяльності відділу економіки та інвестиційної діяльності*

## **МІСЦЕ ТА РОЛЬ РЕГІОНАЛЬНИХ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ФОРМУВАННІ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У КРАЇНАХ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ ТА УКРАЇНІ**

*Зараз питання впливу регіональних політичних партій на формування муніципальної та національної політики є малодослідженим. Увага до впливовості регіональних політичних партій значно актуалізується у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації та неоднозначними заявами прем'єр-міністра Угорщини Віктора Орбана стосовно українського Закарпаття. Важливість дослідження також обумовлюється зміною виборчого законодавства в Україні та зростанням ролі регіональних політичних партій на місцевих виборах.*

**Ключові слова:** регіональні політичні партії, місцеве самоврядування, вибори, закон, національні меншини, автономія.

*Currently, the issue of the influence of regional political parties on the formation of municipal and national policy is poorly understood. Now the attention to the influence of regional political parties is actualized in connection with the military aggression of Russia and the ambiguous statements of the Prime Minister of Hungary Viktor Orbán regarding the Ukrainian Transcarpathia. The importance of the study is also due to changes in electoral legislation in Ukraine and the growing role of regional political parties in local elections.*

**Key words:** regional political parties, local self-government, elections, law, national minorities, autonomy.

За період незалежності відбулося недооцінювання впливу регіональних політичних партій та рухів на мережу прихильників, особливо це помітно в Донецькій та Луганській областях, а також в Автономній республіці Крим (далі АРК), де заборонені проросійські рухи «повстали з мертвих» в умовах нестабільної ситуації в регіонах.

Найвпливовішими на муніципальну політику в Україні є регіональні політичні партії в АРК, Закарпатській області та на Донбасі.

Активна діяльність регіональних політичних партій в Криму розпочалася одразу після розпаду Радянського Союзу. Тут слід виділити

декілька видів регіональних політичних партій, які діяли в той час на півострові:

партії, які орієнтувалися на збереження особливого статусу в межах України;

регіональні партії, питання визначення територіальної приналежності в яких не стояло на порядку денному;

сепаратистські політичні партії.

Серед партій-сепаратистів найактивнішою була «Російська партія Криму». Ця політична партія відкрито демонструвала наміри здобуття Кримом статусу самостійного державного утворення.

Відверто антиукраїнською також була політична партія «Республіканська партія Криму». У статуті, який був прийнятий з'їздом партії в 1993 році, зазначалося, що Крим в 1954 році був переданий в умовах єдиної держави під адміністративне управління УРСР в складі СРСР, в 1991 році півострів відновив статус республіки та виявився в складі унітарної держави Україна. Далі зазначається: «Партія, не бажаючи погіршення відносин і виникнення напруженості між Росією й Україною, і бачачи історичну роль Криму як «моста», що зв'язує братські народи Росії та України, як основного гаранта прав кримськотатарського народу, вважає необхідною умовою розв'язання цих проблем наявність у Криму самостійного державно-політичного статусу» [6].

Регіональною партією республіки, яка стала платформою для національної політики, була партія «Економічне відродження Криму», яка належить до першого типу регіональних партій. Надалі ця партія об'єдналась з Демократичною партією України, після чого блоком брали участь в парламентських виборах, але не набрали необхідної кількості голосів. Їхній лідер Володимир Єгудін став Народним депутатом України від одномандатного округу №39.

Варто погодитися із твердженням української вченої Марії Карамзіної, яка наголошує: «...регіональні кримські партії були частинами складного механізму, який поєднував формальні (державні) і неформальні (часто – кримінальні) інститути» [4, с. 8]. Такою була кримська реальність у 1990-х роках, коли значного впливу на регіональну політику завдавали бандитські формування. Вплив неформальних політичних інститутів проявив себе через розстріл засновників Християнсько-ліберальної партії Криму за декілька місяців від дня її заснування.

Упродовж першого десятиліття незалежності в Криму з'явилися ще три політичні партії, діяльність яких відверто вказувала на антиукраїнське орієнтування. Навіть виходячи з назв партії стає зрозумілим їхня про-російська орієнтація: Республіканська партія Криму «Росія», славнозвісне «Национальное единство» та «Кримська партія». Першим «сумним дзвоном» для цих організацій стало визнання неконституційним та скасування Закону АРК «Про об'єднання громадян».

З цього моменту всі політичні партії в Україні повинні були відповідати вимогам Закону України «Про об'єднання громадян» та Закону України «Про політичні партії», наприклад згідно з статтею 5 на території України забороняється діяльність політичних партій, які мають на меті зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення територіальної цілісності України або підрив національної безпеки України [2].

Подібні політичні партії діяли і на території Донецької та Луганської областей. Після розпаду СРСР у Донецьку були утворені політичні партії «Интердвижение Донбаса» та ПП «За возрождение Донбаса». Обидві політичні сили мали антиукраїнську позицію та вважали існування української нації помилкою ХХ століття, яка пов'язана з політичною кризою у Російській імперії. Але великої кількості симпатиків ці рухи не мали.

Найбільш впливовим на Донбасі в ті часи був блок «Громадський конгрес України», який теж був проросійським. Він був утворений шляхом злиття таких партій як «Демократический Донбас», «Движение демократических реформ», «Ліберальна партія України» та «Выборы-89». Цей рух виступав за утвердження статусу російської мови як другої державної та за особливий статус Донецької та Луганської областей. Підтверджує проросійське налаштування блоку і його подальше об'єднання з кримськими республіканцями.

У сучасній Україні попри заборону діяльності регіональних політичних партій є політичні партії зі статусом всеукраїнських, але діяльність обмежується одним регіоном. Однією з таких партій є «Партія угорців України». Повноцінна діяльність партії розвернута тільки в Закарпатській області, партію можна назвати певною мірою антиукраїнською, тому що її керівництво відкрито заявляє про намагання української влади асимілювати угорців як етнос в Україні, а в подальшому його ліквідувати. Одним із програмних завдань партії є національна автономія та окреме представництво угорців у Верховній Раді України шляхом утворення окремого угорського виборчого округу.

Україна тут має спільну рису зі Словаччиною, а саме в Словацькій республіці, зважаючи на значну частку угорців серед населення країни (близько 10%), існує одразу декілька угорських політичних партій, які не тільки представлені в муніципальних органах влади, а й постійно проходять виборчий бар'єр до парламенту республіки.

Найбільш популярними політичними партіями угорців у Словаччині є партії «Мост» та «Угорська коаліція». Політична партія «Мост» вже втретє поспіль долає виборчий бар'єр до парламенту, на парламентських 2010 року партія отримала 205 538 голосів або 8,12 % та 14 місць у парламенті країни. Партія також пододала виборчий бар'єр на виборах до Європарламенту та має там свого представника. Ріст підтримки політичної партії «Мост» обернений до спаду підтримки партії «Угорська коаліція», яка користувалась підтримкою електорату на початку 2000-х. Так,

партія 4 рази проходила до парламенту, а у 2004 році отримала рекордні 13 % підтримки голосів виборців.

Угорці в Словаччині концентруються переважно у південній частині держави. У районі Комарно і Дунайської Стреди угорці переважають як етнос та складають 70 % від загальної кількості населення. На території прикордонних з Угорщиною районів активно ведеться угорське культурне життя, угорці тут видають свої газети, ведеться радіо- та телемовлення угорською мовою.

Зараз проблема впливу Угорщини на південні регіони Словаччини та Закарпаття особливо актуалізується у зв'язку з приходом до влади в Угорщині консервативної політичної партії «Фідес». Після того, коли країну очолив Віктор Орбан, це питання набуло відверто агресивного характеру та переходить межі підтримки культурно-просвітницьких заходів. Показовим було те, що на річницю заснування угорської державності корону короля Угорщини пронесли вздовж східних та південних кордонів країни.

В Угорщині зараз діє затверджений проєкт «Велика Угорщина», який передбачає підтримку проєктів угорських національних автономій в складі України та Словаччини. В Україні угорці пропонують створити Притисянську автономію з центром в місті Берегово, в Словаччині – на південних районах, а також в Сербії (Воєводина) та в Румунії (Трансільванія).

В Україні та Словаччині ці проєкти активно підтримуються місцевими політичними партіями та рухами. В Україні проєкт національної автономії був підтриманий політичною партією «Партія угорців України» та «Демократичною спілкою угорців». Ці політичні сили формують більшість у складі Берегівської міської ради. На останніх місцевих виборах політична партія «Партія угорців України» отримала 35 % голосів виборців на виборах до Берегівської міської ради, а «Демократична спілка угорців» – 20%.

Таким чином, у складі ради зараз угорська більшість, яка підтримує ідею автономії. На одній з сесій міських рад голова фракції «Демократичної партії угорців України» запропонувала прийняти звернення до Центральної виборчої комісії з вимогою створення угорського національного виборчого округу. Це звернення було підтримане впливовою в регіоні громадською організацією «Товариство угорської культури Закарпаття».

Підживлює діяльність угорців в Україні та Словаччині угорська праворадикала політична партія «Йоббік», підрозділи якої діють в Словаччині та Україні. Партія виступає за повернення до Угорщини її історичних територій в межах кордонів 1920 року. Фракція партії «Йоббік» є третьою за чисельністю в парламенті Угорщини. На Закарпатті партія підтримує зв'язки з «Демократичною партією угорців України» та спільно вони плекають ідею національної автономії.

Та сама ситуація у Словаччині. Під тиском Європейського Союзу Словаччина підписала договір «Про добросусідські відносини та дружне

співробітництво» з Угорщиною. Один з пунктів передбачає сприяння в наданні національної автономії, проте парламент Словаччини ратифікував угоду тільки після письмового зазначення урядом країни недопущення надання автономії південним регіонам.

Спільним для України та Словаччини також є прийняття оновленого мовного законодавства. Згідно зі словацьким законом «Про захист словацької мови» вживання словацької мови є обов'язковим на рівні бюджетних установ та організацій, під час рекламних кампаній та громадських акцій. За порушення закону передбачається адміністративна відповідальність. Угорський парламент навіть направив звернення до ООН стосовно порушення прав угорців Словаччини.

В Україні склалась подібна ситуація після схвалення Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Окремі положення закону передбачають обов'язкове та виключне вживання української мови органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також закріплюють за українською мовою статус мови освітнього процесу в Україні. Попри гучні заяви угорського прем'єр-міністра та ноти протесту цілком очевидним є факт маніпуляції з боку Угорщини, бо жоден із законів не забороняє вивчення угорської мови в закладах освіти.

Чехія як країна мононаціональна немає таких проблем як в Україні та Словаччині. Тут етноси організуються переважно в громадські організації, які займаються інтеграцією національних меншин в Чехії. Виключення формує хіба що політичний рух моравців.

Моравці – це етнос історичного регіону Чехії Моравії, який розмовляє на моравському діалекті чеської мови. Зараз в Чехії тривають дискусії щодо визначення статусу моравців. У той час в Чехії є потужною на рівні Моравії політична партія «Моравці». У 2005 році низка прихильників федералізації Чехії об'єдналися в цю політичну силу, яка прагне відновити самоврядування Моравії в межах Моравії та Чеської Сілезії. Основна ціль діяльності партії – перетворення Чехії на Чеськоморавську федеративну республіку, у складі двох рівних народів чехів та моравців. Партія активно просуває свої погляди через організацію демонстрації, петиції та марші.

Проте партію назвати національною не можна, тому що вона представлена тільки в міських радах, вибори до парламенту Чехії та парламенту ЄС партія з тріском прогнала. У своїй програмі на виборах 2015 року представники партії пропонували:

- відновлення законодавчих органів Моравії як вищого представницького органу самоврядної Моравії;
- правове визначення громадян моравської національності;
- включення в освітні програми історії Моравії та моравської мови;
- процвітання та сталий розвиток Моравії;

- поступове перетворення Європейського Союзу у федеративну «Європу регіонів» на історичній провінційній основі.

Партія «Моравці» представлена в муніципальних радах регіону та має 63 мандати в окрузі.

Українці в Чехії є найбільшою нацменшиною, хоча впливу на регіональну політику не мають і організовуються виключно для проведення культурно-просвітницької діяльності. Хоча Чехія, зокрема президент республіки Мілош Земан, підтримує рух «Світової ради підкарпатських русинів» за надання автономії Закарпатській області. Рух має значну підтримку з боку Росії та російського духовенства. Мілош Земан особисто зустрічався з представниками руху та обговорював питання автономії. Представники руху хочуть інтегрувати Закарпаття у склад Чехії та в офіційних ресурсах ради не використовують української мови виключно російську або чеську. Такої ж позиції дотримується і «Карпатська Русь», яка має відверті антиукраїнські позиції.

Діяльність українських політичних рухів у Польщі має давню історію, тут вони діяли як легальні, так і як нелегальні організації. Їхня діяльність переважно орієнтувалась на здобуття незалежності від Польщі. Історично таких рухів було 10. Зокрема, «Український національно-демократичний союз», «Українська соціалістично-радикальна партія», «Українська соціал-демократична робітничка партія», «Організація українських націоналістів». Ці рухи діяли у міжвоєнний період у Польщі. На сучасному етапі українці є впливовою політичною групою у Польщі, яка намагається прийти до влади через польські політичні партії.

Наприклад, у регіональному списку «Громадянської коаліції» був присутній Мирон Сич – активіст Об'єднання українців у Польщі. Він вже проходив до Сейму по списках «Громадянської коаліції», здобувши підтримку виборців округу в центрі Ельблонг. Впливовими на регіональному рівні з національними амбіціями є польські політики українського походження – Мирослава Керик і Ксенія Довгань-Доманська. А також Олеся Івченко і Максим Капланський, які потрапили до списків польської партії «Лівиця».

В Україні також є регіональні політичні партії, які впливають на політику не тільки населених пунктів, а й області в цілому. Яскравим прикладом такої політичної сили є партія міського голови Одеси Геннадія Труханова «Доверяй делам». До слова, в Одесі за даними Міністерства юстиції окрім партії діє ще і благодійний фонд та громадська організація «Доверяй делам». Ця партія є найвпливовішою на місцевому рівні. У 2015 році на виборах до Одеської міської ради партію підтримало 42 % виборців, таким чином, вона отримала 27 мандатів.

На обласному рівні партія також має потужні позицію та третю за чисельністю фракцію в обласній раді. На парламентських виборах партія об'єдналася у блок із політичною партією «Опозиційний блок» та здійснила спільний невдалий похід до парламенту. Примітним є те, що

найбільшу підтримку партія здобула саме в трьох виборчих округах розміщених у межах міста Одеса.

Окрім партії «Доверяй делам», вдалим прикладом є політична партія «Єдиний центр», яка має значний вплив у регіоні. Партія вже давно «задає тон» регіональній політиці Закарпатської області. Вже вдруге політична партія формує найбільшу фракцію в Закарпатській обласній раді. На місцевих виборах 2015 року «Єдиний центр» набрав 29 % голосів виборців на виборах до обласної ради, а також у черговий раз партія заводить своїх представників до Верховної Ради України через одномандатні виборчі округи, які розташовані на території Закарпатської області. Голова партії Віктор Балоба очолював Міністерство з надзвичайних ситуацій та був головою Закарпатської обласної державної адміністрації.

Також, можна говорити про родинний характер цієї партії, бо рідні брати Віктора Балоби також ставали нардепами від цієї політичної сили, а його рідний син Андрій став одним з наймолодших міських голів в Україні, здобувши перемогу на виборах міського голови міста Мукачево. З огляду на перелічені вище факти можна говорити, що дана партія є найуспішнішою регіональною політичною партією.

Історичний регіон України – Галичина – також представлений регіональною політичною партією. Це Українська Галицька партія. Політична партія позиціонує себе саме як регіональна політична партія. Зокрема, про це свідчить пункт її статуту: «УГП – це нова українська крайова партія, яка свою роботу будує на розумінні, що боротися потрібно не з наслідками, а з причинами проблем, яких достатньо є і на місцевому рівні» [7, с. 43]. Таким чином, партія задекларувала свою регіональну налаштованість. У національному масштабі партія представлена тільки в 4 областях: Львівській, Тернопільській, Івано-Франківській та Київській областях.

Минулі місцеві вибори засвідчили підтримку партії на регіональному рівні на Тернопільщині, Івано-Франківщині та Львівщині. Найбільше депутатів від галицької партії було обрано у Львівській області, де і знаходиться центр партії. Тут партія отримала 39 мандатів. Зокрема, до Львівської міської ради було обрано 4 депутати. У Тернопільській області партія отримала підтримку тільки на рівні районних та місцевих рад, отримавши 14 мандатів. Схожа ситуація на Івано-Франківщині, де представники цієї партії отримали тільки два мандати.

Аналізуючи роль регіональних політичних партій в Україні та країнах Вишеградської групи, слід наголосити на їхню впливовість в Україні та Словаччині. У Чехії хоча й існує партія «Моравці», яка виступає за автономію Чеської Сілезії та Моравії, проте підтримка на національному рівні в партії відсутня, можливо через євроскептицизм. Поруч з тим, угорські політичні партії у Словаччині мають неабиякий успіх не тільки в південних регіонах країни, а й на національній арені. Політичні партії угорської національної меншини успішно проходять до словацького парламенту, здобуваючи підтримку електорату.



В Україні регіональні політичні партії успішно існують хоч і заборонені законом «Про об'єднання громадян». Партії регіонального значення в Україні реєструють всеукраїнський статус для того, щоб брати участь у муніципальних виборах. В окремих регіонах України, таких як Одеська та Закарпатська область, регіональні партії та партії національних меншин формують більшість у радах різних рівнів.

Тут слід наголосити на небезпеці, яку вони несуть для української держави. Подібно до політичних рухів на початку незалежності, в Криму та на Донбасі політичні партії угорської нацменшини можуть стати основою дестабілізації на Закарпатті. Зараз політичні партії угорців, які зареєстровані Міністерством юстиції, роблять неоднозначні заяви стосовно статусу української мови та висловлюють публічні заяви стосовно надання угорській національній меншині статусу автономії. Діяльність угорських партій на Закарпатті та Словаччині актуалізується через консерватизм керівної партії Угорщини та «ідеї великої Угорщини», яку вони пропагують.

Україні слід згадати згубний досвід впливу на населення «Інтердвигу Донбасса» та ПП «За возрождение Донбасса» та скасувати реєстрацію політичних партій, діяльність яких має підривний характер та може загрожувати національній безпеці України.

### Література

1. Закон України «Про місцеві вибори» : Закон України від 10.гру.2019 р. № 37-38. Відомості Верховної Ради, 2019.
2. Закон України «Про політичні партії» : Закон України від 10.лип.2001 р. №23 Відомості Верховної Ради України, 2001.
3. Лендъел М. В. Стан місцевої демократії в країнах Центральної та Східної Європи як чинник консолідації національної демократії: теоретико-методологічні засади *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Сер.: *Політичні науки*. 2008. Вип. 3. С. 134-144
4. Карамзіна М. С. Регіональні політичні режими в Україні: підстави формування, специфіка функціонування, особливості трансформації. *ІПіЕНД*. 2018. Вип. 1. С. 3–54
5. Максимець В. Є. Угорська діаспора в політичному житті сучасної Словаччини. *Видавництво Національного університету «Острозька академія»*. 2011. Вип. 3. С. 241–244.
6. Програма Республіканской партии Крыма. URL: <http://politikacrimea.ru/parties/krymskie/184-respublikanskaya-partiya-kryma1/6600-programma-respublikanskoj-partii-kryma-partii-rdk> (дата звернення 01.09.2020)
7. Статут Української Галицької партії. URL: <https://uhp.org.ua/about/documents/> (дата звернення 11.09.2020).

---

## Політичні, соціально-економічні, гуманітарні та безпекові проблеми Європейського Союзу

---

УДК 341.16:061.1ЄС

**Aleksandra PAWŁOWSKA**  
*Uniwersytet Pedagogiczny  
im. Komisji Edukacji Narodowej  
w Krakowie, Prawo, III rok*

### **CZY UE POSIADA WYSTARCZAJĄCE NARZĘDZIA WPŁYWAJĄCE NA EFEKTYWNE STOSOWANIE PRAWA UNIJNEGO?**

*Niniejszy artykuł ma na celu zwrócenie uwagi na problem wiążący się z przystosowaniem unijnych norm prawnych, w taki sposób, aby były jednolite wśród wszystkich państw członkowskich oraz wyszczególnienie czynników przyczyniających się do efektywnego stosowania prawa UE. Unia Europejska stanowi unikatową formę organizacji, tworząc odrębną kulturę prawną o zasięgu ogólrnoeuropejskim. Jako instytucja ponadnarodowa, zmierza ku zapewnieniu jednolitości systemu prawnego oraz efektywnej kontroli stosowania tego prawa w obszarach wewnętrznych państw członkowskich. W artykule analizie została poddana hierarchiczność źródeł prawa unijnego w zestawieniu z normami krajowymi Polski, która jako członek Unii Europejskiej musi również tą klasyfikację respektować. Omówione zostały również istotne zasady stosowania prawa, jak i odpowiedzialność państw należących do unijnego porządku względem stosowania wypracowanego systemu prawnego. Wnioski na poszczególnych etapach analizy czynników/narzędzi jakimi władza Unia Europejska powinny być pomocne w ocenie ich efektywności.*

**Słowo kluczowe:** stosowanie prawa, prawo unijne, odpowiedzialność państw członkowskich Unii Europejskiej.

*The purpose of this article is to draw attention to the problem of adapting legal norms in such a way that they are plain among all member countries. The article also aims to list the factors contributing to the effective application of EU law. Therefore, the hierarchy of the sources of EU law was analyzed and important rules of law application were discussed, as well as the responsibility of states belonging to the EU order in relation to the application of the developed legal system. Conclusions at individual stages of the analysis of the factors / tools ruled by the European Union should be helpful in assessing their effectiveness.*

**Key words:** *European Union, European Union law, responsibility of the states of the European Union.*

## **Wprowadzenie**

Unia Europejska jest organizacją posiadającą wyjątkowy charakter, taka forma nigdy wcześniej nie istniała w historii stosunków międzynarodowych. Szczególnie wyróżniające jest posiadanie własnej waluty<sup>1</sup>, kompetencji związanych m.in. z tworzeniem wspólnej polityki handlowej oraz unijnego systemu prawnego. Sposób funkcjonowanie tego systemu odznaczają się z spośród innych międzynarodowych, przede wszystkim kompetencjami organów Unii do stosowania prawa, które spełniając wymogi formalne, niewymagają wcześniejszej transformacji. Wypracowany katalog źródeł, zasady procedur unijnych, a także egzekwowanie odpowiedzialność dotyczącej stosowania prawa UE sprzyja pielęgnowaniu i utrzymaniu założycielskich celów, a także samej wizji tej organizacji. Dysponowanie własnym porządkiem prawnym usprawnia również regulacje stosunków między instytucjami unijnymi, pogłębianiu polityczno-prawnych więzi państw członkowskich oraz określaniu związku w relacji UE, a jej obywatelami. Prawo Unii Europejskiej charakteryzuje się jednolitością oraz autonomicznością stosowania wśród państw członkowskich, a co za tym idzie stanowi żelazną część kultury europejskiej, jednocześnie utrzymując nadzwyczajne cechy w aspekcie ponadnarodowym.

## **2. System źródeł prawa unijnego (na tle prawa polskiego)**

Prawo Unii Europejskiej podobnie jak inne systemy prawne, stanowi systematyczną i hierarchicznie skonstruowaną strukturę przepisów i norm. Opiera się na zawieranych przez państwa członkowskie traktatach regulujących prawno-gospodarczy charakter Unii oraz prawie pochodnym, który tworzą odpowiednie instytucje. Opracowanie hierarchicznej i proceduralnej struktury źródeł prawa stanowi podstawę do stosowania oraz egzekwowania przepisów przez adresatów. Niedoprecyzowanie tego obszaru przyczyniłoby się do powstawania nieprawidłowości i niezgodności w krajowej interpretacji państw członkowskich. Dzięki usystematyzowaniu źródeł prawa prawodawcy, sądy UE oraz obywatele mogą z łatwością ustalić katalog, a także rangę danych aktów prawnych, co sprzyja efektywnemu stosowaniu prawa unijnego. Wszelkie normy prawa unijnego tworzą tzw. *acquis communautaire* (obecnie *acquis de l'union*), czyli dorobek prawny UE, który ma charakter obowiązujący we wszystkich państwach członkowskich, ich przyjęcie jest warunkiem wstąpienia do ich grona. Na system prawny Unii składają się akty prawne, które w szczególności można podzielić ze względu na warstwowość: pierwotne i wtórne, ale także kategoria aktów wewnętrznie obowiązujących w strukturach unijnych, prawo międzynarodowe UE, Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

---

<sup>1</sup> Nie we wszystkich państwach członkowskich

oraz orzecznictwo, które traktowane jest jako pomocnicze źródło prawa unijnego. Warto zaznaczyć, że w wspólnotowym systemie prawnym nie występuje trójpodział władzy wyróżniający władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, ale podwójny prawodawca: jako państwa i organy unijne, którzy tworzą prawo na podstawie kompetencji nadanych im przez państwa członkowskie.<sup>2</sup>

### **2.1. Prawo pierwotne UE**

Prawo pierwotne UE jest zarówno prawem międzynarodowym publicznym, ale również pełni rolę prawa konstytucyjnego (tzn. Konstytucja materialna UE). Stanowi nadrzędny zbiór norm prawnych Wspólnoty Europejskiej, nawiązuje do niego cała struktura instytucjonalna, programy gospodarcze i założycielskie wizje integracyjne między państwami członkowskimi. Z prawem pierwotnym muszą być zgodne wszystkie normy prawa wtórnego. Na szczycie hierarchii przepisów znajdują się traktaty. Akty te dzielą się na: traktaty założycielskie, czyli składające się na te ustanawiające Unię Europejską wraz z załącznikami, protokołami i deklaracjami, traktaty rewizyjne zmieniające traktaty założycielskie oraz traktaty wyjściowe (np. Brexitu) i nie posiadają jeszcze oficjalnej nazwy. Z perspektywy prawa polskiego traktaty w razie kolizji mają konstytucyjne pierwszeństwo przed ustawami wewnętrznymi (poświadczą o tym zasada pierwszeństwa uregulowana w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP).<sup>3</sup> Pozostałe elementy składające się na prawo pierwotne to: orzecznictwo sądów, zwyczaje unijne, zasady prawa oraz Karta Praw Podstawowych UE, która weszła w życie wraz z Traktatem Lizbońskim w 2009 r. Ta ostatnia kategoria rozwinęła się bardzo znikomo w stosunku do prawa międzynarodowego publicznego, głównie przez wzgląd na krótszą historię samej instytucji. Przykładem jest kwestia przypisania większej roli Parlamentowi Europejskiemu, niż wynikałoby to z przepisów, w kwestii fakultatywnych zgód lub opinii zwracanie się do tego organu ma charakter obligatoryjny. Szczególną cechą prawa pierwotnego stanowi rola prawodawcy, czyli państw członkowskich, którzy są jednocześnie jego jedynymi adresatami.

### **2.2. Prawo pochodne (wtórne)**

Nazwa tego obszaru prawnego powstała na podstawie ram instytucjonalnych UE i jej struktur. Cechą wszelkich przepisów prawa pochodnego jest konieczność oparcia ich na traktatach założycielskich oraz nakaz uzasadnienia, powinny wyraźnie wskazywać normy traktatu, na którego podstawie został wydany. Są to akty tworzone przez organy samej Unii, więc prawodawca ma charakter ponadnarodowy, jednak nie posiada kompetencji tworzenia prawa międzynarodowego. Akty te wydawane są głównie przez Radę Unii Europejskiej, Komisję Europejską, ale także Radę działającą wraz z Parlamentem Europejskim.<sup>4</sup> Według art. 288 TFUE do wiążących aktów prawa wtórnego należą: dyrektywy, rozporządzenia, decyzje, ale również niewiążące

<sup>2</sup>S. Biernat, Źródła prawa Unii Europejskiej, GDAŃSKIE STUDIA PRAWNICZE, TOM XXV, 2011

<sup>3</sup> Art. 91 ust. 2 Konstytucji RP

<sup>4</sup>W. Czaplinski, Zarys prawa europejskiego, Warszawa 2002

opinie i zalecenia. Brak charakteru formalnego obowiązywania łączy się z niemożnością wyciągania konsekwencji prawnych i wprowadzania sankcji, stąd ta kategoria źródeł prawa opiera się na zaleceniach i rekomendacjach określających wskazówki dla państw członkowskich (tzn. soft law).<sup>5</sup> Natomiast w ramach grupy aktów wiążących istnieje podział według mocy prawnej na ustawodawcze: dyrektywy, rozporządzenia oraz decyzje. Dzięki temu można również ustalić akty delegowane lub akty wykonawcze, lecz te ostatnie mogą wywodzić się od aktów delegowanych. Akt delegowany nie może jednak uzupełniać aktu wykonawczego, ale akt wykonawczy może być przyjęty na podstawie delegacji z aktu delegowanego, aby doregulować dany obszar prawny.<sup>6</sup> Dokonując porównania źródeł prawa polskiego z unijnym, można zauważyć zależność prawa pierwotnego i wtórnego, z podobieństwem w prawie krajowym rozporządzeń do Konstytucji, która stanowi ustawę zasadniczą. Dochodzi więc do konstytucyjno-ustawodawczej relacji: *lex superior derogat lex inferiori*.<sup>7</sup>

<b>POLSKA</b>	<b>UNIA EUROPEJSKA</b>
<i>Konstytucja</i>	<i>Prawo pierwotne</i>
<i>umowy międzynarodowe</i>	<i>Prawo wtórne (wiązące oraz soft law)</i>
<i>ustawy i rozporządzenia</i>	<i>Umowy międzynarodowe, których znaczenie sytuuje orzecznictwo</i>
<i>Prawo miejscowe</i>	<i>Unia rezonuje z porządkami krajowymi</i>
<i>Normy wewnątrznie obowiązujące</i>	<i>Normy wewnątrznie obowiązujące</i>

*Porównanie prawa unijnego z konstytucyjnym źródłem prawa polskiego, opracowanie własne*

### **3. Zasady stosowania i współstosowania prawa unijnego**

Relacja prawa UE w kwestii porządku prawa krajowego od początku wzbudzała kontrowersje. W konsekwencji tego zostały wypracowane pewne zasady stosowania prawa unijnego: dualizmu, pierwszeństwa, bezpośredniego obowiązywania, bezpośredniego stosowania oraz skutku bezpośredniego. Są one nieskodyfikowane, wyodrębnione dzięki orzecznictwu logice prawniczej. Wypracowanie oraz użytkowanie ich stanowi fundament dla prawidłowego rozumowania i stosowania wszelkich unijnych norm prawnych.<sup>8</sup>

<sup>5</sup>Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., p. 0001–0390.

<sup>6</sup>S. Biernat, Źródła prawa Unii Europejskiej, GDAŃSKIE STUDIA PRAWNICZE, TOM XXV, 2011

<sup>7</sup>K.Wójtowicz, Zasady stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa 2003.

<sup>8</sup> A. Wróbel, Źródła prawa Unii Europejskiej, w: A. Wróbel (red.), Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, Warszawa 2010

### **3.1. Prymat norm unijnych przed normami prawa krajowego państw członkowskich**

Każde państwo członkowskie wstępując do Unii Europejskiej rozpoczyna czynny udział w procesie stanowienia prawa wtórnego, co wiąże się z dysponowaniem instrumentami umożliwiającymi kreowanie prawa unijnego, które powinno być zgodne z porządkiem krajowym. Cel ten nie zawsze jest osiągnięty, dlatego w razie kolizji norm należy przyznać pierwszeństwo prawu unijnemu. Wynika to również z zasady jednolitości prawa unijnego, czyli konieczności tworzenia spójnego systemu prawnego UE, tak aby państwa członkowskie nie mogły go modelować lub wyłączać pewnych obszarów. Pierwszeństwo prawa unijnego wynika z istoty i logiki prawa ponadnarodowego, jest poruszane w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości, czy opiniach Rady.<sup>9</sup> Zasada ta polega na tym, że zarówno w przypadkach prawa międzynarodowego (w tym również traktatów), jak stricte ponadnarodowego, czyli prawa wtórnego Unii, jeżeli dochodzi do kolizji z krajowym to pierwszeństwo stosowania w konkretnym procesie należy do prawa unijnego. W innym rozwiązaniu prawo to byłoby systematycznie wyłączone przez regulacje krajowe. W razie kolizji krajowy organ administracyjny i sądy krajowe stwierdzają niezgodność i to one, a nie Trybunał Sprawiedliwości, dają pierwszeństwo prawu unijnemu.<sup>10</sup> W przypadku zaniechania tej zasady z punktu polskiego systemu prawnego zostaje naruszony art. 7 Konstytucji RP, natomiast jeżeli chodzi o obszar unijny to naruszony został art. 258 TFUE. Niestosowanie zasady wiązać może się ze skargą Komisji, a także ze stwierdzeniem przez Trybunał Sprawiedliwości naruszenia prawa unijnego lub z karami finansowymi dla danego państwa członkowskiego. TSUE ustanowił zasadę pierwszeństwa w sprawie *Costa przeciwko Enel* z 15 lipca 1964 r. Według tego orzeczenia prawo wspólnotowe jest nadrzędne w stosunku do prawa krajowego, a nadrzędność ta powinna być respektowana w stosunku do wszystkich aktów krajowych.<sup>11</sup> Uzyskanie pierwszeństwa w stosunku do prawa krajowego staje się gwarantem ochrony prawnej obywateli na całym terytorium Unii oraz utrzymania wspólnego systemu prawnego UE.

### **3.2. Warunki bezpośredniego obowiązywania i stosowania**

Zasada bezpośredniego obowiązywania dotyczy tego w jaki sposób prawo wchodzi w życie. Mówi o tym, że prawo międzynarodowe powinno uzyskać ważność jednocześnie we wszystkich państwach członkowskich po upływie określonego *vacatio legis*. Jeżeli chodzi o prawo pierwotne to po uzgodnieniu treści umowy, dokument taki podlega ratyfikacji przez państwo, które jest jej stroną i dopiero po ratyfikacji wchodzi w życie, w ten sposób działała procedura unijnych traktatów. Natomiast w przypadku aktów prawa

<sup>9</sup>J.Barcz, Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r., "Kwartalnik Prawa Publicznego" 2004, nr 2.

<sup>10</sup>Eur-Lex, O zasadzie pierwszeństwa (dostęp: 30.01.2018)

<sup>11</sup>Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 F. Costa przeciwko ENEL

wtórnego, które pochodzą od organów unijnych, następuje najpierw promulgacja, następnie *vacatio legis* i po określonym w dokumencie lub ogólnie przyjętym czasie- wejście w życie danego aktu.<sup>12</sup> W orzeczeniu w sprawie *Amministrazione Dellefinanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, w której orzekał 9 marca 1978 r. Trybunał naznaczył relację pośród normami traktatowymi i bezpośrednio obowiązującymi aktami prawnymi stanowionymi przez instytucje Wspólnoty, a prawem krajowym. Orzekł, że przepisy prawa wspólnotowego z dniem ich wejścia w życie skutkują mechaniczną bezskutecznością sprzecznych z nimi norm, a także niwelują sposobność stanowienia nowych ważnych przepisów krajowych, niedających się pogodzić z prawem wspólnotowym. Zdaniem ETS, następne stosowania przepisów państw członkowskich sprzecznych z prawem UE doprowadziłoby do utraty skuteczności obowiązków przyjętych przez państwa, które stanowiły bezwarunkowe i nieodwołalne warunki przy ratyfikacji traktatu.<sup>13</sup> Zasadę bezpośredniego stosowania jednakże łączymy z opieraniem indywidualnych i konkretnych decyzji lub orzeczeń na prawie unijnym. Wprost do prawa unijnego powinny nawiązywać organy administracyjne i sądy krajowe, które te prawo wobec obywateli i innych podmiotów prawa stosują. Dotyczy to sposobu zakresu użycia prawa unijnego przez instytucje krajów członkowskiego, przy czym stosowanie prawa należy w tym przypadku rozumieć jako proces określania rezultatów prawnych faktów określonych jako udowodnione w drodze aktu jednostkowego i konkretnego. Istotą tej zasady jest to, że podstawą prawną załatwienia sprawy zawisłej przed organem państwa członkowskiego jest przepis unijny, a nie krajowy. Akt ustawodawczy prawa krajowego przeobrażony w treść bezpośrednio stosowanego przepisu prawa UE nie powinien oddziaływać na bezpośrednie stosowanie lub określoną właściwość ETS.<sup>14</sup>

### **3.3. Bezpośrednia skuteczność prawa unijnego**

Zasada ta jest konsekwencją poprzedniej, jednak odnosi się nie do aktów, a do norm prawnych. Chodzi o to, aby jednostka mogła skutecznie chronić swoje prawa wywodzące się z prawa unijnego, aby mogła wywodzić z tego roszczenia i dochodzić ochrony swoich uprawnień. Dlatego też instytucje indywidualne mają możliwość odwołać się bezpośrednio na prawo UE przed sądami niezależnie od tego, czy w prawie krajowym istnieją podobne regulacje. W ten sposób zasada bezpośredniego skutku zapewnia efektywność i skuteczność prawa wspólnotowego w krajach UE. Podmioty posiadają więc możliwość bezpośredniego powoływania się na normy europejskie przed sądami krajowymi i wspólnotowymi, bez konieczności, aby kraj UE wprowadzał daną normę europejską do swojego krajowego porządku prawnego.

<sup>12</sup> S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, dz. cyt., s. I-255.

<sup>13</sup> Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r. nr 106/77 w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.A.*, ECR [1978]

<sup>14</sup> S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, dz. cyt., s. I-255.

Podstawowym przesłaniem dla wprowadzenia zasady bezpośredniego skutku do wspólnotowego porządku prawnego była ochrona praw jednostek. Wszystkie organy państw członkowskich muszą zapewniać przestrzeganie tych praw, jeśli wynikają one z prawa unijnego.<sup>15</sup> Analizowane zasady zapewniają obowiązek organów i sądów krajowych do bezpośredniego stosowania prawa unijnego i zapewniają określony schemat postępowania w przypadku jego kolizji z prawem krajowym.

#### **4. Pytanie prejudycjalne w procesie stosowania prawa UE**

Unia Europejska wypracowała również wiele mechanizmów, których celem jest poprawa efektywności stosowania prawa unijnego przez instytucje państw członkowskich. Są one przydatne szczególnie w przypadku problemów związanych z wykładnią lub odmienną interpretacją prawa UE przez sądy krajowe. Schemat stosowania prawa jest dla każdej sprawy bardzo podobny. Jednak w kwestii prawa unijnego istotne znaczenia ma art. 267 TFUE, ponieważ prezentuje pojęcie pytania prejudycjalnego oraz kompetencje Trybunału Sprawiedliwości UE z nim związane. TSUE jest uprawnione do orzekania o wykładni Traktatów, ale również o ważności i wykładni innych aktów przyjętych przez m.in. instytucje i organy unijne. Do momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony w unijnym systemie ochrony prawnej istniało wiele typów procedury pytań prejudycjalnych m.in. specjalne procedury dotyczące przewidziane Przestrzeni Wolności, Sprawiedliwości, czy Bezpieczeństwa. Natomiast od 2009r. funkcjonowała ujednolicona procedura postępowania prejudycjalnego. Instytucja ma zasadnicze znaczenie dla zachowania jednolitego stosowania prawa Unii Europejskiej, służy eliminacji niezgodności między skutkami prawa krajowego, a tymi spowodowanymi przez prawo unijne. Na podstawie art. 267 TFUE uprawnienie do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej mają sądy państw członkowskich. Polega to na tym, że sąd krajowy państwa członkowskiego UE zadaje pytanie prawne w konkretnej sprawie do TSUE w przypadku problematycznych kwestii związanych ze stosowaniem prawa wspólnotowego. Wniosek powinien być opracowany w sposób prosty i czytelny dla Trybunału oraz innych podmiotów, które biorą udział w postępowaniu. Każde państwo stosuje własne wewnętrzne procedury zadania pytania, jednak wydając postanowienie o skierowaniu go do TSUE jednocześnie powinno zawiesić to postępowanie do czasu otrzymania odpowiedzi, nazywanego orzeczeniem prejudycjalnym. Takie działanie ma charakter fakultatywny, jednak w przypadku spraw, których wyroki są niezawisłe zgodnie z prawem państw członkowskich, sąd krajowy jest zobowiązany wnieść sprawę do TSUE. Orzeczenie wydane przez sąd wspólnotowy zawiera interpretację przepisu prawa Unii Europejskiej.<sup>16</sup> Co więcej, jest ono wiążące dla sądu krajowego,

<sup>15</sup>A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Wolters Kluwer, 2010.

<sup>16</sup>I. Skomerska-Muchowska, *Pytania prejudycjalne sądów krajowych*, [w:] A. Wyrozumka (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010



który wniósł pytanie prejudycjalne. Trybunał Sprawiedliwości UE w celu fakultatywnym wydał Notę Informacyjną, która dotyczy procedury tworzenia przez sądy państw członkowskich wniosków o orzeczenie pomocnicze w danej sytuacji prawnej. Dokument ten jest istotną instrukcją dla sądów krajowych, ujęto w nim warunki, jakie powinno spełniać pytanie prejudycjalne. Co więcej, procedura dotycząca opisywanej instytucji została przewidziana także w umowach zawartych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Warto też wspomnieć o zasadzie prawa wspólnotowego – *Acte éclairé*, która oznacza, że jeżeli TSUE wydał uprzednio decyzje w sprawie interpretacji danego przepisu prawa unijnego to ma ono również zastosowanie w kolejnych incydentach. Wynika z tego, że podnoszenie pytania prejudycjalnego w takich przypadkach jest nieobowiązkowe, a poprzednie orzeczenie w tej sprawie jest wiążące.<sup>17</sup> TSUE posiada również uprawnienia do opracowania wykładni, który już wcześniej został wydany, natomiast nie może badać ważności tego wyroku. Założeniem, dla którego wprowadzono orzeczenia prejudycjalne, było uniknięcie rozbieżności interpretacji w stosowaniu przepisów unijnych w państwach członkowskich, co mogłoby wynikać z ich krajowych kultur prawnych oraz odmiennych zapisów konstytucyjnych. Unia Europejska opiera się na idei integracji, w której prawo unijne stanowione jest traktatowo albo w ramach prawodawczych technik ponadpaństwowych, a następnie wcielane jest do krajowych porządków prawnych. Podmiotami tego prawa są nie tylko państwa członkowskie, ale także ich obywatele. Tym samym sądy krajowe zobligowane są stosować prawo unijne, które nie jest prawem wewnętrznym i w dalszym ciągu posiada cechy autonomiczne.<sup>18</sup> Podsumowując, istotą pytania prejudycjalnego jest zagwarantowanie jednolitej wykładni oraz stosowania prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich, co związane jest to z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, zgodnie z którą sąd krajowy w razie niezgodności prawa UE z prawem krajowym stosuje prawo unijne.

## **5. Odpowiedzialność państw członkowskich wobec prawa unijnego**

Efektywność stosowania prawa jest zależna od skutecznych procedur ochrony praworządności. Dlatego bardzo istotną kwestią było stworzenie katalogu wyznaczającego odpowiednie sankcje dla państw członkowskich, którzy norm unijnych nie stosują przyczyniając się do osłabienia pozycji i hierarchii unijnego systemu prawnego. Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej krajów należących do Unii Europejskiej TSUE początkowo określał jako naprawienia negatywnych skutków, wywołanych naruszeniem prawa unijnego. Źródło tej odpowiedzialności wskazywał w krajowym obszarze

---

<sup>17</sup> J. Skrzydło, Doktryna *acte éclairé* w orzecznictwie Trybunału Wspólnoty Europejskiej i sądów krajów członkowskich Unii Europejskiej, "Studia Prawno-Europejskie" 1997, t. 2

<sup>18</sup> I. Skomerska-Muchowska, Pytania prejudycjalne sądów krajowych, [w:] A. Wyrozumska (red.), System ochrony prawnej w Unii Europejskiej, Warszawa 2010

prawnym.<sup>19</sup> Przełomowym momentem w tym systemie była sprawa *Francovich C-6/90*, w której TSUE odwołał się do prawa wspólnotowego. Istotna w tej kwestii jest również ochrona praw obywateli UE, ponieważ przepisy prawa krajowego nie mogą być mniej korzystne względem naruszenia prawa unijnego w stosunku do tych stosowanych na terenie państw członkowskich. Dzięki temu jednostka może odwołać się bezpośrednio do prawa unijnego, ale za pośrednictwem instytucji państwowych, co sprzyja prężności procedur.<sup>20</sup> Jednak osoba fizyczna ma zdolność do bycia stroną w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości tylko w wyjątkowych przypadkach. Większe kompetencje w odnośnie zgłoszenia podejrzeń naruszenia związanych z niezgodnym działaniem lub też zaniechaniem prawa UE posiadają inne państwa członkowskie i/lub instytucje unijne. Procedury ochrony praworządności można podzielić na dwie grupy: pierwsza dotyczy procedur politycznych związanych z art. 7 TUE, kolejna ma charakter prawny. Najbardziej znana wśród pierwszej grupy jest tzn. opcja atomowa, której wszczęcie ma znaczenie wizerunkowe dla określonego państwa członkowskiego. W początkowym etapie postępowanie wymaga poparcia 4/5 składu Rady Unii Europejskiej oraz aprobaty 2/3 posłów Parlamentu Europejskiego. W tym czasie instytucje unijne mają obowiązek przesłuchania danego kraju z możliwością wystosowania odpowiednich zaleceń. Następnie, w celu kontynuowania procesu niezbędna jest jednomyślność Rady Europejskiej. Końcowo sprawa powraca do Rady UE, która posiada znaczną dowolność odnośnie zawieszania praw wynikających z uczestnictwa w danym europejskim procesie integracyjnym. Jeżeli chodzi o grupę procedur prawnych to charakterystyczne są: metoda pomocnicza związana z wystosowaniem pytania prejudycjalnego oraz główna określana w art. 258 TUE, która dotyczy naruszeniu zobowiązań państw członkowskich. W praktyce oznacza to: nieposzanowanie TUE i TSUE, zasad ogólnych prawa UE, przepisów Karty Praw Podstawowych (w zakresie, w jakim wiąże ona państwa członkowskie) oraz obowiązków sformułowanych w aktach prawa wtórnego.<sup>21</sup> Omówione procedury związane z odpowiedzialnością państw członkowskich wobec stosowania prawa unijnego mają istotny wpływ w kwestii kontroli stosowania prawa UE, jednakże ich często bardzo skomplikowana i zawiła metodyka negatywnie oddziałuje na ich faktyczne zastosowanie w praktyce.

## Podsumowanie

Unia Europejska dysponuje wieloma środkami, które sprzyjają poprawie

---

<sup>19</sup>M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2012

<sup>20</sup>Sprawy połączone C-6/90 i C-9/90 *Francovich i inni* [1991], ECR I- 5357

<sup>21</sup> B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka (2016), *Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?*, [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/05/HFPC\\_unijna\\_procedura\\_kontroli\\_praworzadnosci.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/05/HFPC_unijna_procedura_kontroli_praworzadnosci.pdf) (dostęp: 10.02.2018)

efektywności i spójności prawa unijnego wobec państw członkowskich. Posiadanie własnego systemu prawnego, co za tym idzie wypracowanie hierarchiczności źródeł prawa stanowi tego podstawę. Jednakże tak samo istotne jest stworzenie zasad i procedur, które z czasem funkcjonowania tej organizacji oraz dołączania kolejnych podmiotów okazały się niezbędne. Te wszystkie czynniki na pewno przyczyniają się do pogłębienia integracji europejskiej, ale też pozwalają zachować i pielęgnować podstawowe cele/wizje UE związanej ze stworzeniem jednolitego systemu prawnego dla europejskich państw członkowskich. Należy zastanowić się jednak: czy istnieją inne narzędzia UE, które pomogłyby usprawnić albo stworzyć nowe mechanizmy poprawiające efektywność stosowania praw wśród krajów do niej należących? Według mnie organizacja ta wypracowała szczegółowy i pomocny katalog źródeł prawa, zasad oraz procedur związanych z odpowiedzialnością za stosowanie prawa unijnego. Natomiast problemem jest posiadanie zbyt małego szeregu kompetencji, które stają się barierą w egzekwowaniu stworzonych reguł postępowania. Z kolei poszerzenie tych kompetencji byłoby ingerencją w suwerenność państw, co jest sprzeczne ze wszelkimi uzgodnieniami traktatowymi. Dlatego najskuteczniejszym rozwiązaniem wydaje się zwiększenie świadomości dotyczącej konieczności stosowania prawa wspólnotowego w sposób spójny i jednolity wśród wszystkich państw członkowskich oraz podkreślenie korzyści związanych z przystosowaniem się do ponadnarodowych ustaleń prawnych również na obszarze politycznym, gospodarczym i kulturowym.

### **Bibliografia:**

1. J. Barcz, Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r., "Kwartalnik Prawa Publicznego" 2004, nr 2.
2. S. Biernat, Źródła prawa Unii Europejskiej, GDAŃSKIE STUDIA PRAWNICZE, TOM XXV, 2011.
3. S. Biernat, Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich, [w:] J. Barcz (red.), Prawo Unii Europejskiej, dz. cyt., s. 1–255.
4. W. Czapliński, Zarys prawa europejskiego, Warszawa 2002.
5. Eur-Lex, O zasadzie pierwszeństwa (dostęp: 30.01.2018).
6. B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka (2016), Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?, [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/05/HFPC\\_unijna\\_procedura\\_kontroli\\_praworzadnosci.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/05/HFPC_unijna_procedura_kontroli_praworzadnosci.pdf) (dostęp: 10.02.2018).
7. I. Skomerska-Muchowska, Pytania prejudycjalne sądów krajowych, [w:] A. Wyrozumska (red.), System ochrony prawnej w Unii Europejskiej, Warszawa 2010.
8. J. Skrzydło, Doktryna *acte éclairé* w orzecznictwie Trybunału Wspólnoty Europejskiej i sądów krajów członkowskich Unii Europejskiej, "Studia Prawno-Europejskie" 1997, t. 2.

9. Sprawy połączone C-6/90 i C-9/90 Francovich i inni [1991], ECR I- 5357
10. M. Taborowski, Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe, Warszawa 2012.
11. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
12. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., p. 0001–0390.
13. A. Wróbel, Źródła prawa Unii Europejskiej, w: A. Wróbel (red.), Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, Warszawa 2010.
14. Wróbel A., Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, Wolters Kluwer, 2010.
15. K. Wójtowicz, Zasady stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa 2003.
16. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 F. Costa przeciwko ENEL
17. Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r. nr 106/77 w sprawie Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.A., ECR [197

**Gabriela HAJDUK**

*Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie,  
Prawo, III rok, Instytut Prawa i Ekonomii*

## **EUROPEJSKIE WARTOŚCI, STANDARDY I PRAWA CZŁOWIEKA W POLITYCE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

*Pochylając się nad europejską polityką integracyjną należy zauważyć, że nieodłącznym dla debaty w tej sprawie są przede wszystkim wartości i standardy immamentnie związane z prawami człowieka. Poszanowanie tych fundamentalnych kwestii jest kluczowym elementem funkcjonowania państw w Europie. Określenie wspólnie wyznawanych wartości jest pierwszym i zarazem najważniejszym krokiem w późniejszym ustalaniu standardów, którymi powinny kierować się państwa Unii Europejskiej. Wydawać by się mogło, że w XXI wieku nie ma miejsca na łamanie podstawowych praw człowieka, jednakże przypadek tzw. "Stref Wolnych od LGBT" świadczy wręcz przeciwnie. Homofobiczne zachowania prowadzą do naruszenia zarówno wartości, standardów, praw człowieka jak i jawnego sprzeciwu wobec europejskiej polityki integracyjnej. Jasne i bezkompromisowe działanie Komisarza ds. Równości pokazuje dobitnie, że Unia Europejska w tym obszarze precyzyjnie określa zasady, które nie podlegają negocjacom.*

**Słowa Kluczowe:** *integracja europejska, polityka integracyjna, wartości Unii Europejskiej, standardy europejskie, prawa człowieka, strefy wolne od ideologii LGBT.*

*Looking at the European integration policy, it should be noted that values, standards and human rights are an inseparable and key element of the starting point for action. Respect for these fundamental issues is a relevant element in the functioning of states in Europe. The definition of shared values is the first and most important step in the subsequent setting of standards that should guide European Union countries. It might seem that in the 21st century there is no place for violating basic human rights, but what else can you call the existence of "LGBT-free zones"? Homophobic behavior leads to a violation of values, standards, human rights, and open opposition to the European integration policy. The clear and uncompromising action of the Commissioner for Equality shows clearly that the European Union in this area precisely defines rules that are not negotiable.*

**Key words:** *European integration, integration policy, European Union values, European standards, human rights, zones free from LGBT ideology.*

## WSTĘP

Wartości, standardy oraz prawa człowieka stanowią niezwykle istotne kwestie w integracji europejskiej. Wspólne określanie polityki integracyjnej jest priorytetowe z punktu widzenia zacieśniania współpracy, która stanowi relewantny element w funkcjonowaniu całej Europy. Wartości powinny stanowić o kierunku, w którym europejska integracja dąży. Określać "idealny świat", który rządzi się konkretnymi wartościami. Oczywiście jest to utopijna wizja, którą zweryfikuje rzeczywistość. Standardy europejskie są również niezwykle ważne z punktu widzenia równości poszczególnych państw. Wspólne dążenie do odpowiedniego poziomu życia stanowi pozytywny aspekt, który niejednokrotnie wpłyną pozytywnie na życie mieszkańców państw, które zmieniają swój kraj zgodnie z określonymi wytycznymi. Można tutaj mówić o zdecydowanie pożądanym zjawisku, ze względu na to, że zazwyczaj standardy europejskie są ulepszoną wersją tych krajowych. Prawa człowieka w integracji europejskiej stanowią czynnikiem, na który kładzie się bardzo duży nacisk. Jest to pojęcie bardzo szerokie, które w wielkim skrócie można określić jako podstawowe normy przysługujące każdemu z nas wynikające z samego faktu bycia człowiekiem.

## EUROPEJSKIE WARTOŚCI

Posługując się ogólną definicją można stwierdzić, że wartości to nic innego jak to co jest pożądane, ważne, godne oraz cenne dla jednostki lub grupy ludzi. Jest to jedna z podstawowych kategorii aksjologii, która stanowi cel dążeń ludzkich.<sup>1</sup> Wartości są zależne od czasu, miejsca oraz społeczeństwa. Na przestrzeni wieków wartości wyznawane przez społeczeństwa przechodziły ciągły proces zmian, wynikające z cech danej epoki czy kulturowych uwarunkowań. Stworzenie wspólnoty państw europejskich wynika z wspólnej historii, tradycji i kultury państw zamieszkujących Europę. Pokazuje to, że społeczeństwo posiadało wspólne wartości wyznawane przez ogół, na których można było zbudować Unię Europejską. Jest to oczywiście zdecydowanie bardziej skomplikowany proces, który w głównej mierze rozpoczął się od czynników gospodarczych, co jednak moim zdaniem można uznać za wartość UE. Główne wartości Unii Europejskiej znajdują się w art. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. *Unia 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.*<sup>2</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest głównym aktem prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Od 2009 roku, kiedy w życie

<sup>1</sup> Wartość, Encyklopedia Powszechna PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/wartosc;3994143.html>

<sup>2</sup>Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej

wszedł traktat z Lizbony, stanowi on część dorobku prawnego Unii Europejskiej. Wyżej wskazany artykuł, będzie tematem rozważań w tym rozdziale. Poszanowanie godności ludzkiej jest pierwszą wymienioną wartością, może być to przypadkowy zapis lub pokazywać, że bez poszanowania godności osoby ludzkiej ciężko jest mówić o innych wartościach. Samo pojęcie godności jest fundamentalne dla wszystkich rozważań nad etyczną i moralną działalnością człowieka. Myśląc o "prawdziwym człowieku", można mówić o osobie, która realizuje swoje człowieczeństwo rozpoczynając od jego podstawowej wartości jaką jest godność ludzka, która jest przyrodzona i niezbywalna. W Polskim porządku prawnym o godności ludzkiej mówi najważniejszy akt prawnym jakim jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W rozdziale II "Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela" w art. 30 można zauważyć, że godność ludzka jest przyrodzona i niezbywalna, czyli nie można w żaden sposób oraz w żadnych okolicznościach pozbawić drugiego człowieka godności ludzkiej.<sup>3</sup>Człowiek sam siebie również nie jest w stanie pozbawić tej zagwarantowanej konstytucyjnie wartości. Kolejną wartością jest wolność, która ze swej definicji jest brakiem przymusu, pewną możliwością działania zgodnie z własnymi przekonaniem, wartościami oraz bardzo szeroko pojmowaną własną wolą. Powinien być to niczym niepochoamowany, wolny wybór pomiędzy wszystkim dostępnymi opcjami. Wolność przysługuje każdemu człowiekowi i nie powinna być niczym ograniczona, chyba, że w szczególnych przypadkach. Wolność jest wartością chronioną prawnie. Każdy człowiek ma nie tylko prawo do wolności, ale również obowiązek poszanowania wyboru drugiego człowieka. Respektowanie przynależności religijnej czy orientacji seksualnej powinno być naturalnie z punktu widzenia moralnego i prawnego. Europejską wartością, która powinna być respektowana przez wszystkie państwa jest demokracja. Nie jest to idealny systemem prawny, jednak najlepszy jak został wymyślony do tej pory. Demokracja stanowi kwintesencje współczesnych państw, bez demokracji ciężko jest mówić o innych wartościach, które właśnie demokracja powinna zapewnić. Ma ona stanowić w tym aspekcie nie tyle formę rządów, co ogólną wartość, którą muszą cechować się państwa w procesie integracji europejskiej. Forma rządów jest – jak sama nazwa mówi – jedynie formą, która stanowi narzędzie do wypracowania pożądaných celów. W kontekście wartości europejskich można mówić aż o 4 znaczeniach, a nie jedynie o formie rządów. Drugim znaczeniem jest forma ustroju politycznego państwa, w którym uznajesię wolę większości obywateli jako źródło władzy i przyznaje się im prawa i wolności polityczne gwarantujące sprawowanie tej władzy. Kolejnym jest ogólnie pojęty synonim samych praw i wolności politycznych, których podstawą jest równość obywateli wobec prawa oraz równość ich szans i możliwości. Czwartym znaczeniem jest ustrój społeczno-gospodarczy zapewniający powszechny, równy udział obywateli we własności i zarządzaniu narodowym

---

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 30

majątkiem produkcyjnym, dostęp do dóbr kultury, oświaty i ochrony zdrowia; jest to tzw. demokracja społeczna i ekonomiczna. Kolejną wartością jest równość, która oznacza nic innego jak jednakowy sposób traktowania wszystkich ludzi w danym społeczeństwie. Każdy powinien mieć ten sam status pod możliwie każdym względem, bez uwzględniania charakterystycznych cech. Powinno to wynikać z tego, że każdy człowiek jest równy wobec prawa. Z samego punktu widzenia człowieczeństwa, a nie przez fakt określania go dodatkowymi cechami. Integracja europejska ma na celu sprawienie, żeby każdy człowiek był równo traktowany, czyli miał jednakowy dostęp do niektórych dóbr społecznych i usług socjalnych. Wartość państwa prawnego zakłada, że nadrzędną pozycję w państwie z punktu widzenia politycznego zajmuje prawo samo w sobie. Zarówno rządzący jak i rządzeni są nim związani. Politycy działają w granicach i na podstawie prawa, które wyznacza zakres ich kompetencje, natomiast obywatele mają określony katalog praw i wolności oraz obowiązków, które wynikają z państwa prawa. Z art. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej wynika również, że wartością europejską jest poszanowanie praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem praw mniejszości. Na tym aspekcie skupię się jednak później. W kolejnej części art. można zauważyć, że społeczeństwo powinno "wyznawać" pewne określone wartości. Są nimi pluralizm, niedyskryminacja, tolerancja, sprawiedliwość, solidarność oraz równości kobiet i mężczyzn. Wynikają one bardzo mocno z wymienionych wyżej wartości i stanowią pewnego rodzaju ich dopełnienie lub doprecyzowanie.<sup>4</sup>

## ANALIZA BADANIA "EUROPEJSKIE WARTOŚCI W OCZACH POLAKÓW"

W oparciu o badanie przygotowane przez panią profesor Joannę Konieczną – Sałamatın, która jest specjalistką z zakresu integracji europejskiej, kultury politycznej i społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i Europie Wschodniej, chciałabym pokazać wartości europejskie w oczach Polaków.<sup>5</sup> Ankietowani zapytani o to czy demokracja jest najlepszym sposobem rządzenia w 76% stwierdzili, że tak – w 2008 r. – dziewięć lat później zaufanie do demokratycznych wartości wzrosło o 8 punktów procentowych. Pokazuje to, że ludzie zwiększają swoje zaufanie do demokracji jako formy sprawowania rządów oraz wartości. W ciągu lat zmienił się również poziom braku zdania na ten temat spadając o 4 punkty procentowe na 8%. Z badania jednoznacznie wynika, że osoby, które ufają Unii Europejskiej w większości popierają demokratyczny sposób sprawowania rządów oraz posiadają aspiracje wolnościowe. Kolejną wartością ujętą w badaniu jest tolerancja dla inności. Można zauważyć, że w porównaniu z 2008 rokiem w 2017 r. Polacy wykazują większą tolerancję dla "inności". Spośród czterech grup:

---

<sup>4</sup>Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art.2

<sup>5</sup> Joanna Konieczny- Sałamatın, Europejskie Wartości w oczach Polaków, [https://case-research.eu/files/?id\\_plik=6055](https://case-research.eu/files/?id_plik=6055)



muzułmanów, homoseksualistów, robotników-cudzoziemców oraz osób odmiennej rasy, największą niechęć ankietowani – w 2017 r. – przejawiali do muzułmanów (35%), najmniejszą natomiast do osób odmiennej rasy (8%). Aspektem, na który chcę zwrócić uwagę jest poziom tolerancji osób homoseksualnych. W 2008 r. aż 53% ankietowanych wskazywało osoby nieheteronormatywne jako grupę osób, której nie chciałby mieć jako sąsiadów. W 2017 r. sytuacja wygląda lepiej. Pośród wszystkich ankietowanych 30% wskazywało tę odpowiedź. Jest to jednak w dalszym ciągu bardzo duży odsetek. Integracyjna polityka europejska próbuje "walczyć" ze zjawiskiem dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Patrząc jednak na sytuację w Polsce należy zwrócić uwagę, że społeczeństwo w tej kwestii jest podzielone. Bardzo niepokojącym zjawiskiem – zwłaszcza z punktu widzenia praw człowieka – jest powstawanie "stref wolnych od ideologii LGBT". Oznacza to obszar w Polsce ujęty uchwałą organu samorządu terytorialnego, w którym nie ma miejsca na ideologię LGBT. Jednoznacznie pokazuje to, że nie ma tam miejsca dla człowieczeństwa, co jest aktem oburzającym, pozbawiającym ludzi konstytucyjnie zagwarantowanych wartości takich jak godność czy wolność. W tym miejscu warto podkreślić, że Komisja Europejska wydała precedensową decyzję o odrzuceniu sześciu wniosków o dofinansowanie z UE. Precedens polegał na tym, że Komisja nie postanowiła monitorować i kontrolować, czy dochodzi do aktów dyskryminacji, tylko od razu z góry odrzucić wnioski z miejsc, w których występują "strefy wolne od ideologii LGBT". Komisarz ds. Równości – Helena Dalii – na Twitterze napisała: "Wartości i prawa podstawowe UE muszą być respektowane przez kraje członkowskie oraz władze państwowe. Dlatego odrzucono sześć wniosków o partnerstwo z udziałem polskich miast, które przyjęły uchwały o strefach wolnych od ideologii LGBT lub o prawach rodziny". Tak jasne, mocne i bezkompromisowe podejście Unii Europejskiej pokazuje, że w Europie nie ma przyzwolenia na łamanie prawa człowieka.

## STANDARDY EUROPEJSKIE

O standardach można mówić w momencie, kiedy zostają określone wspólne kryteria w celu uzyskania najbardziej pożądanego rezultatu. Jednomyślnie można stwierdzić, że integracyjna polityka europejska ustala również swoje standardy, które mają zazwyczaj na celu polepszenie życia mieszkańców państw oraz ujednoczenie polityki międzynarodowej. Można je zatem określić jako zespół czynności prawnych oraz związanych z nimi czynności faktycznych, a także sposoby dokonywania tych czynności pod względem formy i trybu oraz czasu ich wykonywania. Skupiając się na standardach edukacji seksualnej w Europie. Światowa Organizacja Zdrowia we współpracy z niemieckim Federalnym Biurem ds. Edukacji Zdrowotnej wypracowały katalog standardów dotyczących zdrowia i edukacji seksualnej. Zawierają one informacje i wskazówki dla instytucji za to odpowiedzialnych. Standardy opierają się na naukowej literaturze i opinii ekspertów z całego świata. W tym momencie warto podkreślić, że mogą one zostać spełnione

połowicznie np. w zależności od danego kraju. Oczywiście celem jest całkowite spełnienie wymogów. Celem standardów dotyczących edukacji seksualnej jest podniesienie świadomości wśród dzieci i młodzieży i przekazanie pozytywnego obrazu seksualności swojej i w odniesieniu do innych osób. Pomimo tego, że państwa opracowują własne wytyczne, to dokument Biura Regionalnego Światowej Organizacji Zdrowia w Europie powstał jako zbiór standardów edukacji seksualnej dla 53 krajów regionu europejskiego. Stanowi to pozytywne zjawisko wpływające na ujednoczenie edukacyjnej wiedzy wśród dzieci i młodzieży.

## PRAWA CZŁOWIEKA

Prawa człowieka to podstawowe normy przysługujące każdemu z nas wynikające z samego faktu bycia człowiekiem np.: prawo do życia, wolność słowa, zrzeszania się, czy prawo do edukacji. Źródłem wszystkich praw i wolności jest godność każdego człowieka. Praw człowieka nie można się wyzbyć ani zrzec. Istnieją niezależnie od nadania lub uznania przez władze publiczne. Są one uniwersalne, nie można ich różnicować w zależności od kultury prawnej panującej w danym regionie świata. Podmiotem praw człowieka jest zazwyczaj jednostka, a nie grupa (prawa indywidualne), dają one możliwość korzystania z wszelkich innych praw (prawa podstawowe), dlatego ich przestrzeganie powinno być gwarantowane i chronione przez państwo oraz organizacje międzynarodowe. Prawa człowieka dzielimy także na: prawa (prawa pozytywne) – władza ma obowiązek podjęcia działania na rzecz jednostki, a jednostka ma prawo żądać przysługujących jej praw; wolności (prawa negatywne) – obowiązek powstrzymywania się władzy od działań w określonych obszarach naszego życia.<sup>6</sup> Prawa człowieka mogą być ograniczane tylko w ściśle określonych sytuacjach, definiowanych zwykle w dokumentach międzynarodowych lub konstytucjach państw (np.: ze względu na ochronę określonych wartości albo zagrożenia np. wojnę). Istnieją jednak prawa, które są prawami absolutnymi i nie można ich ograniczyć w żadnym przypadku. Jest to wolność od tortur i wolność od niewolnictwa. Prawa człowieka można podzielić, ze względu na generację.<sup>7</sup> Pierwsza generacja: prawa ściśle związane z wolnością jednostki oraz jej udziałem w życiu publicznym wolności osobiste i polityczne, takie jak np. prawo do ochrony życia, prawo do sądu, wolność od tortur, wolność myśli, sumienia, religii, wolność wypowiedzi, prawa wyborcze, wolność zrzeszania się i zgromadzeń. Druga generacja: prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne np. prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych, prawo do ochrony zdrowia, prawo do nauki. Trzecia generacja: odnosi się do rozwoju, przynależne narodom, grupom społecznym, wymagające do swojej realizacji współdziałania państw. Wyrażają cele, do których powinna dążyć ludzkość w obliczu współczesnych problemów. Należą do nich np. prawo do pokoju, prawo do środowiska naturalnego, prawo do zrównoważonego rozwoju. Czwarta generacja: nieoficjalnie wyróżniana przez niektórych. Należą do niej prawa

<sup>6</sup>R. Kuźniar, Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe, Warszawa 2000, str. 32

<sup>7</sup>B. Gronowska i in., Prawa człowieka i ich ochrona, Toruń 2005, str. 41

mniejszości seksualnych, takie jak np. prawo do zawierania związków małżeńskich, adopcji dzieci. Wszystkie prawa człowieka wzmacniają się nawzajem. Prawa człowieka nie mogą dzielić się na ważne i mniej ważne. Nie jest możliwe zapewnienie ochrony tylko wybranych praw, z pominięciem pozostałych.

### ZAKOŃCZENIE

Wartości, standardy oraz prawa człowieka powinny być priorytetową kwestią w europejskiej polityce integracyjnej. Wyznaczanie wspólnych celów zacieśnia współpracę wśród państw w Europie, co wpływa na lepsze stosunki polityczne, ekonomiczne czy kulturowe. Warto podkreślić, że standardy europejskie bardzo dobrze wpływają na równy poziom poszczególnych kwestii wśród państw europejskich. Wartości, standardy i prawa człowieka bardzo mocno łączą się ze sobą, stanowiąc wręcz nierozzerwalne trio. Nie można mówić o prawach człowieka bez pewnych wartości oraz standardów. Działa to w każdą stronę i stanowi doskonałe dopełnienie i połączenie wszystkich kwestii, które skupiają się na moralność, człowieczeństwie i życiu społecznym. Należy pamiętać, że w XXI wieku pewne zagadnienia nie powinny podlegać rozważaniom. Najlepszym przykładem jest już wyżej wymieniona kwestia "stref wolnych od LGBT", które stanowią wzorcowy przykład tego, w jaki sposób można łamać wartości, standardy oraz prawa człowieka.

### Bibliografia

1. Agnieszka Bieńczyk – Missala, Zapobieganie masowym naruszeniom praw człowieka, Wydawnictwo naukowe Scholar, 2018.
2. Alicja Mazur, Wartość godziwa-potencjał informacyjny, Difin, 2011.
3. B. Gronowska i in., Prawa człowieka i ich ochrona, Toruń 2005.
4. Bogusław Banaszak, Prawo konstytucyjne, Wrocław: C. H. Beck, 2017.
5. Christine Winkelmann, Standardy edukacji seksualnej w Europie, publikacja Światowej Organizacji Zdrowia i niemieckiego Federalnego Biura ds. Edukacji Zdrowotnej, 2010.
6. Daria Bieńkowska, Ryszard Kozłowski, Prawa Człowieka, wyd. Silva Rerum, 2018.
7. Joanna Konieczny-Sałamatin, Europejskie Wartości w oczach Polaków, [https://case-research.eu/files/?id\\_plik=6055](https://case-research.eu/files/?id_plik=6055).
8. Krzysztof Orzeszyna, Michał Skwarzyński, Robert Tabaszewski, Prawo międzynarodowe praw człowieka, Warszawa: C.H. BECK, 2020.
9. Marek Chmaj, Wolności i Prawa Człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa: Wolters Kluwer 2016.
10. Michalska Anna, Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych, Warszawa 1982.
11. R. Kuźniar, Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe, Warszawa 2000.
12. Tadeusz Iwanek, Wartość i jej szacowanie, Wrocław: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania, 2003.
13. Wojciech Brzozowski, Adam Krzywoń, Marcin Wiącek, Prawa człowieka, Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.

**Klaudia KUCHARCZYK**

*Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w  
Krakowie, Stosunki międzynarodowe,  
II rok,  
Instytut Nauk o Polityce i Administracji*

## **EWOLUCJA OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA W EUROPIE**

*Celem niniejszej pracy jest ukazanie rzeczywistego stanu prawnego, dotyczącego ochrony praw człowieka w Europie. Przedstawione zostały poszczególne instytucje, mające realny wpływ na kształtowanie się drogi prawnej w tym zakresie. Artykuł przedstawia swoistą ewolucję ochrony praw człowieka w Europie, mającą swe korzenie już w wieku XVIII oraz konsekwencje dla czasów współczesnych.*

**Słowa kluczowe:** *prawa człowieka, ochrona prawna, Europa, instytucje europejskie*

*The purpose of thesis is to present a real legal status regarding protection of human rights in Europe. Individual insitutions having a real impact on evolution of legality were presented. The article presents a peculiar evolution of protection of human rights in Europe starting in 18th century and the consequences for modern times.*

**Key words:** *human rights, legal protection, Europe, European institutions.*

Pochylając się nad istotą ewolucji praw człowieka w Europie warto wspomnieć o genezie samego terminu "praw człowieka". Pojęcie to pojawiło się po raz pierwszy w okresie oświecenia w akcie prawnym pochodzącym nie z Europy, az Ameryki Północnej – w "Bill of Rights" w Virginii<sup>1</sup>. Co do samego wyjaśnienia terminu, istnieje wielość definicji. W encyklopedii prawa międzynarodowego znajduje się zapis, iż są to "te wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowania właśnie jako praw, zgodnej ze współcześnie akceptowanymi wolnościami, wszyscy ludzie powinni móc domagać się od społeczeństwa, w którym żyją"<sup>2</sup>. Z kolei Karta Narodów Zjednoczonych zaznacza, że w związku z prawami człowieka istnieje zakaz dyskryminacji oraz równość, określając prawa i wolności, jako te należące "dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania"<sup>3</sup>.

Za swoisty załączek kształtowania się praw człowieka w Europie uznać można XVIII wiek<sup>4</sup>. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na rewolucję

<sup>1</sup> B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2015, s. 362

<sup>2</sup> *Encyclopedia of Public International Law, Volume 8, Human Rights and the Individual in International Law. International Economic Relations*, R. Bernhardt (red.), Amsterdam 1985, s. 268.

<sup>3</sup> *Karta Narodów Zjednoczonych*, [https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta\\_onz.php](https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php) [dostęp: 23.06.2020].

<sup>4</sup> S. Ruchała, *Współczesne filozoficzne spory o ugruntowanie praw człowieka*, Katowice 2006, s. 21

francuską oraz szeroko rozpowszechnione przez filozofów oświecenia idee prawa naturalnego. Obie te kwestie są ze sobą niejako powiązane, bowiem rewolucjoniści pozostawali pod wpływem francuskich myślicieli, takich jak Jean Jacques Rousseau czy Montesquieu. Filozofowie postulowali nie tylko założenia typowo polityczne jak trójpodział władzy, ale także idee społeczne – teorię umowy społecznej zawieranej między obywatelami a państwem oraz koncepcję praw naturalnych, przysługujących każdemu człowiekowi<sup>5</sup>. Wynikiem podjętych przez francuską ludność działań było uchwalenie przez Konstytuante 26 sierpnia 1789 "Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela", która "głosiła zasady równości wobec prawa, suwerenności narodów, podziału władz, niedopuszczalności oskarżenia i aresztowania poza wypadkami określonymi ustawą, wolności wyznania i słowa, żądała zgody obywateli na wprowadzenie podatków; ogłaszała prawo własności, jako nienaruszalne i święte"<sup>6</sup>. Prawa te i wolności niezależne były od woli ludzkiej oraz instytucji państwa, określone bowiem jako "naturalne, niezbywalne i święte"<sup>7</sup>. Warto zaznaczyć, iż owe normy nie obowiązywały kobiet.

Nie tylko we Francji doktryny filozoficzne znalazły swoje zastosowanie w powszechnie obowiązującym prawie. Także Rzeczpospolita "nie pozostawała w tyle w sferze idei"<sup>8</sup> i w Ustawie Rządowej z dnia 3 maja (szerzej znanej jako Konstytucja 3 maja) Sejm Wielki uchwalił wolność słowa i wyznania, a także "wolność obywatelską i porządek społeczności w równej wadze"<sup>9</sup>, nie obejmując jednak tym zapisem wszystkich grup społecznych. Da się więc zauważyć, że "oświeceniowa idea praw była ograniczona", choć uwalniała jednostkę od tyranii władzy, nie przyznawała wszystkim obywatelom praw politycznych<sup>10</sup>.

Omawiając kwestię ochrony praw człowieka w Europie, warto krótko zaznaczyć ich stopniowe upowszechnianie międzynarodowe, bowiem to na dokumentach ogólnonarodowych bazowały późniejsze uchwalone akta europejskie. "Początek międzynarodowej ochrony praw człowieka wiąże się (...) z zasadą ochrony dyplomatycznej"<sup>11</sup>, polegającej na praktyce zapewnieniu bezpieczeństwa przez państwo swojemu obywatelowi, który przebywał poza granicami kraju. Ważnym przełomem były także postanowienia Kongresu Wiedeńskiego – deklaracja z dnia 8 lutego 1815 r. o zniesieniu handlu

---

<sup>5</sup> A. Wancercz-Gluza, *Prawa człowieka a historia*, Warszawa 2013, s. 18.

<sup>6</sup> *Deklaracja praw człowieka i obywatela*, Encyklopedia PWN: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Deklaracja-praw-czlowieka-i-obywatela;3891432.html> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>7</sup> Konstytucja V Republiki Francuskiej, Warszawa 2011, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>8</sup> A. Wancercz-Gluza, *Prawa człowieka...*, dz. cyt., s. 18.

<sup>9</sup> *Konstytucja 3 Maja. Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r.* [http://www.solidarnosc.org.pl/edukacja/oswiata/attachments/993\\_Konstytucja%203%20Maja.pdf](http://www.solidarnosc.org.pl/edukacja/oswiata/attachments/993_Konstytucja%203%20Maja.pdf) [dostęp: 23.06.2020].

<sup>10</sup> N. Baranowska, T. Chłopecki, *Kilka słów o kształtowaniu się praw człowieka w okresie XVIII-XX w.*, [https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42741/06\\_N\\_Baranowska\\_T\\_Chlopecki.pdf](https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42741/06_N_Baranowska_T_Chlopecki.pdf) [dostęp: 23.06.2020], s. 53.

<sup>11</sup> S. Ruchała, *Współczesne filozoficzne spory...*, dz. cyt., s.26.

niewolnikami oraz gwarancja wolności dla mniejszości religijnych<sup>12</sup>. Dalsze działania w tym kierunku przyjęto w konwencji genewskiej 25 września 1926 r., kiedy to państwa zobowiązały się, aby w swych dążeniach doprowadzić do zniwelowania niewolnictwa, a w następstwie do jego całkowitej likwidacji<sup>13</sup>. Mimo trudnego okresu I wojny światowej i uwikłania w konflikt ludności cywilnej, opinia europejska w dwudziestoleciu międzywojennym nie kładła większego nacisku na prawne zatwierdzenie praw człowieka. Liga Narodów, która wówczas działała, skupiała się na relacjach między państwami, "nie miała żadnych prerogatyw do wywierania nacisku na rządy"<sup>14</sup> w przypadku nadużycia władzy wobec obywatela.

Dopiero po II wojnie światowej na kontynencie europejskim zauważono potrzebę legitymizowania praw człowieka. Już 24 października 1945 r. utworzono międzynarodową Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ), która powstała w wyniku podpisania 26 czerwca tego roku Karty Narodów Zjednoczonych. W Preambule owego dokumentu można znaleźć liczne założenia, dotyczące ochrony praw człowieka. Państwa zobowiązują się do "przywrócenia wiary w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość człowieka, w równouprawnienie mężczyzn i kobiet, w równość narodów dużych i małych". Mowa jest także o dążeniu do poprawy warunków życia społeczeństw oraz utrzymaniu sprawiedliwości<sup>15</sup>. Zapisy te dotyczyły wszystkich bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie<sup>16</sup>. Choć głównym założeniem ONZ jest ochrona bezpieczeństwa i pokoju na świecie, w przeciwieństwie do międzywojennej Ligi Narodów, zawiera także w swoich ideach dbanie o ochronę praw człowieka. Jednocześnie wyrażono wolę, że ONZ w najbliższym czasie powinna dążyć do powołania kompetentnych organów w dziedzinie ludzkich praw. Przedmiotem dyskusji stały się także liczne projekty deklaracji praw człowieka przedłożone przez instytucje naukowe, międzynarodowe organizacje pozarządowe, a także osoby prywatne, które w następnych latach zostały częściowo wykorzystane w pracach Komisji Praw Człowieka<sup>17</sup>. Efektem tych działań było uchwalenie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., która "ustanowiła całkowicie nową jakość w światowym systemie ochrony jednostki"<sup>18</sup>. Tym samym dała podłoże do kształtowania się innych międzynarodowych i europejskich działań na rzecz ochrony praw człowieka oraz ich realizację prawną.

---

<sup>12</sup> W. Dobrzycki, *Historia stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2010, s. 36.

<sup>13</sup> *Konwencja w sprawie niewolnictwa, podpisana w Genewie dn. 25 września 1926 r.*, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19310040021/O/D19310021.pdf> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>14</sup> A. Wancerz-Gluza, *Prawa człowieka ...*, dz. cyt., s. 20.

<sup>15</sup> *Karta Narodów Zjednoczonych*, <http://www.bb.po.gov.pl/images/Prawa/PNZ/KNZ.pdf> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>16</sup> M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004, s. 180.

<sup>17</sup> A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa 1982, s. 18-19.

<sup>18</sup> A. Wancerz-Gluza, *Prawa człowieka...*, dz. cyt., s. 22.

Za swoisty pierwszy krok w europejskiej integracji na rzecz ochrony praw człowieka można uważać utworzenie 5 maja 1949 r. Rady Europy, której cele statutowe mówią o "promowaniu i umacnianiu trzech wartości: praw człowieka, demokracji i praworządności"<sup>19</sup>. Rada Europy została założona przez 10 państw: Belgię, Danię, Francję, Irlandię, Włochy, Luksemburg, Holandię, Norwegię, Szwecję i Zjednoczone Królestwo; w kolejnych latach dołączały kolejne państwa<sup>20</sup>. Już 11 listopada 1950 r. przyjęto fundamentalny akt w dziedzinie ochrony praw człowieka – Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która została ratyfikowana i weszła w życie w 1953 r.<sup>21</sup>. Katalog praw zawartych w Konwencji obejmuje: prawo do życia, zakaz tortur, zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawo do rzetelnego procesu sądowego, zakaz karania bez podstawy prawnej, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolność myśli, sumienia i wyznania, wolność wyrażania opinii, wolność zgromadzania się i stowarzyszania, prawo do zawarcia małżeństwa, prawo do skutecznego środka odwoławczego, zakaz dyskryminacji przy korzystaniu z praw i wolności EKPC<sup>22</sup>. Na mocy Konwencji powołano także Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu. Jego zadaniem jest zapewnienie przestrzegania zapisanych w niej praw. Warty wspomnienia jest zapis, iż Trybunał rozpatruje sprawę dopiero "po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego"<sup>23</sup>.

Do Konwencji w kolejnych latach uchwalano protokoły. W Protokole nr 1 z 1952 r. mowa jest o prawie do własności, prawie do nauki oraz prawie do wolnych wyborów. Protokół nr 4 z 1963 r. zawiera zakaz pozbawiania wolności za długi, prawo do swobodnego poruszania się, zakaz wydalania obywateli, zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców. W 1983 r. dodany został kolejny Protokół – nr 6, który zobowiązuje do zniesienia kary śmierci z wykluczeniem przypadku jej wprowadzenia przez państwo w ramach ustawy "za czyny popełnione podczas wojny lub w okresie bezpośredniego zagrożenia wojną"<sup>24</sup>. Protokole nr 7 z 1984 r. zawarte są gwarancje proceduralne dotyczące wydalania cudzoziemców, prawo do odwołania w sprawach karnych, prawo do odszkodowania za bezprawne skazanie, zakaz podwójnego sądenia lub karania oraz równość małżonków. Dalsze dołączone protokoły nr 12 oraz nr 13 zawierają poprawki do poprzednich założeń i mówią kolejno o ogólnym zakazie dyskryminacji oraz bezwzględnym zakazie kary śmierci<sup>25</sup>. Pozostałe protokoły

<sup>19</sup>*Polska w Radzie Europy*, <https://www.gov.pl/web/re/polska-w-radzie-europy> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>20</sup>*Council of Europe*, Britannica, <https://www.britannica.com/topic/Council-of-Europe> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>21</sup>*Council of Europe*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>22</sup>*Europejska Konwencja Praw Człowieka*, [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POL.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf) [dostęp: 23.06.2020], s. 6-14.

<sup>23</sup> Tamże, s. 22.

<sup>24</sup> Tamże, s. 40.

<sup>25</sup> Tamże, s. 44-55.

mają charakter proceduralno-organizacyjny, dotyczą mechanizmu kontrolnego. Ich wejście w życie związane jest z wymogiem ratyfikacji<sup>26</sup>.

Kolejnym krokiem ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy było przyjęcie 1961 r. w Turynie Europejskiej Karty Społecznej, która jest zbiorem praw, należących do II generacji praw człowieka i obywatela<sup>27</sup>. Skupia przede wszystkim zapisy dotyczące praw ekonomicznych, wśród których znajdują się między innymi: prawo do sprawiedliwych warunków pracy, prawo do bezpieczeństwa i higieny pracy, prawo do właściwego wynagrodzenia, prawa związkowe<sup>28</sup>. Państwa przyjmujące ten akt, są upoważnione do tego, by uznać za wiążącą tylko część artykułów; ponadto Karta Społeczna nakłada na państwa jedynie obowiązek zadeklarowania jako celu swojej polityki osiągnięcia zapisów Karty, jednocześnie dowolny staje się dobór instrumentów i środków temu służących<sup>29</sup>.

W 1988 r. Rada Europy przyjęła Protokół dodatkowy, poszerzający katalog praw socjalnych i ekonomicznych, natomiast w 1996 r. w związku z rozszerzeniem integracji w ramach Unii Europejskiej, dokonano rozszerzenia praw wcześniej ustanowionych oraz dołączenia nowych. Spowodowało to przewartościowanie zasady niedyskryminacji w korzystaniu z ustanowionych praw<sup>30</sup>. W 1987 r. Rada Europy przyjęła Konwencję o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu. Konwencja nie wprowadziła nowych praw, lecz powołała Europejski Komitet Zapobiegania Torturom<sup>31</sup>, ustanawiając tym samym mechanizm weryfikacji przestrzegania przez państwa zakazu tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. W 1995 r. przyjęto Konwencję Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych zapewniając między innymi: wolność zgromadzeń i stowarzyszeń, wolność myśli, sumienia i religii, prawo do używania swojego imienia i nazwiska w języku mniejszości. Rok później w 1996 r. przyjęto kolejny dokument w ramach Rady Europy – Europejską Konwencję o Wykonywaniu Praw Dzieci<sup>32</sup>. Ważnym procederem było także powołanie przy Radzie w 1999 r. urzędu Komisarza Praw Człowieka, który kontroluje przestrzeganie praw człowieka przez władze państw członkowskich oraz promuje poszanowanie praw człowieka poprzez publikacje analiz i opinii o ogólnym charakterze<sup>33</sup>.

<sup>26</sup> B. Gronowska i in., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 70.

<sup>27</sup> *Civil and political rights*, Britannica, <https://www.britannica.com/topic/human-rights/Liberte-civil-and-political-rights> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>28</sup> *Europejska Karta Społeczna*, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19990080067/O/D19990067.pdf> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>29</sup> Tamże.

<sup>30</sup> B. Gronowska i in., *Prawa człowieka...*, dz. cyt., s. 76.

<sup>31</sup> *Konwencja o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu*, [http://www.womgorz.edu.pl/files/File/Doradztwo\\_metodyczne/Prawa\\_czlowieka\\_-\\_najwazniejsze\\_dokumenty.pdf](http://www.womgorz.edu.pl/files/File/Doradztwo_metodyczne/Prawa_czlowieka_-_najwazniejsze_dokumenty.pdf) [dostęp: 23.06.2020].

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy*, [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JR-bE8Sp98MJ:https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/europejski\\_trybunal\\_praw\\_czlowieka/zalecenia\\_km/ko\\_misarz\\_praw\\_czlowieka/+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JR-bE8Sp98MJ:https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km/ko_misarz_praw_czlowieka/+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl) [dostęp: 23.06.2020].



Organizacją, której działania na rzecz ochrony praw człowieka przyczyniły się do współpracy europejskiej, szczególnie Europy Zachodniej z krajami komunistycznymi Europy Wschodniej<sup>34</sup>, jest Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Najważniejszą z wydanych, w ramach tej struktury, regulacji jest Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) przyjęty 1 sierpnia 1975 r. Znalazł się w nim zapis o "Poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności, włączając w to wolność myśli, sumienia, religii lub przekonań"<sup>35</sup>. Dokument miał szczególne znaczenie w kontekście walki o prawa człowieka przez organizacje w państwach z komunistycznym reżimem, ponieważ kraje Europy Wschodniej dotkliwie doświadczały ograniczenia praw i wolności obywatelskich<sup>36</sup>. Podpisanie KBWE przyczyniło się do przeobrażeń w tej części Europy, ponieważ, jak pisał Robert Brett, lepiej poddać się którejś z niewygodnych procedur w zakresie "ludzkiego wymiaru", niż ryzykować kosztowne sankcje i ostracyzm polityczny<sup>37</sup>. Jednocześnie umieszczenie praw człowieka w akcie o charakterze politycznym, dało wyraz przekonaniu, że ich ochrona jest jednym z gwarantów pokoju i współpracy europejskiej. Poszanowanie praw i wolności stało się ważnym aspektem stosunków międzynarodowych oraz dążenia do bezpieczeństwa między państwami<sup>38</sup>. Jako że poświadczony dokument nie zawierał postanowień, które określałyby mechanizmy nadzorujące wdrażanie przyjętych celów, na kolejnej konferencji w Wiedniu w 1989 r. istota ta została rozstrzygnięta i doprecyzowana<sup>39</sup>. Pojawiły się także zapisy o zakazie dyskryminacji mniejszości narodowych oraz o zobowiązaniu do zapewnienia im przez państwo obszaru do swobodnego kształtowania własnej tożsamości<sup>40</sup>. Kolejne konferencje w Kopenhadze, Paryżu oraz Moskwie i przyjęte na nich postanowienia dotyczące praw człowieka, były odpowiedzią na rozpad bloku państw komunistycznych. W ramach OBWE zostało także w 1990 r. powołane Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka z siedzibą w Warszawie<sup>41</sup>. Zajmuje się ono popieraniem praw człowieka w całym regionie OBWE oraz umacnianiem demokracji. Realizuje to między innymi poprzez nadzór nad przeprowadzaniem wyborów, wsparcie inicjatyw

<sup>34</sup> A. Wancerz-Gluza, *Prawa człowieka...*, dz. cyt., s. 26.

<sup>35</sup> *Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act*, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>36</sup> R. Zięba, *Bezpieczeństwo europejskie czterdzieści lat po podpisaniu Aktu Końcowego KBWE*, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/22175/1/RYSZARD%20ZI%20I%20C4%98BA%20%20Bezpiecze%20%20C5%84stwo%20europejskie%20czterdzie%20C5%9Bci%20lat%20po%20podpisaniu%20Ak%20C5%84i%20Ko%20C5%84cowego%20KBWE.pdf> [dostęp: 23.06.2020], s. 109.

<sup>37</sup> R. Brett, *Human Rights and the OSCE, "Human Rights Quarterly"*, nr 18/1996, [https://www.jstor.org/stable/762476?seq=2#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/762476?seq=2#metadata_info_tab_contents) [dostęp: 23.06.2020].

<sup>38</sup> R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 225.

<sup>39</sup> T. Jurczyk, *Geneza rozwoju...*, dz. cyt., s. 40.

<sup>40</sup> W. Bernacki, A. Walaszek, *Amerykomania. Tom 2*, Kraków 2012, s. 320. <https://books.google.pl/books?id=xrMIDAAAQBAJ&pg=PA320&dq=kbwe&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKewjwhfbYo5rqAhUj-yoKHfkfB-wQuwUwB3oECAkQBg#v=onepage&q=kbwe&f=false> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>41</sup> *Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) oraz Rząd RP podpisał porozumienie w sprawie statusu OBWE w Polsce*, <https://www.osce.org/pl/odhr/326716> [dostęp: 23.06.2020].

krajowych w dążeniu do poprawy prawodawstwa w zakresie praw człowieka oraz przez promowanie poszanowania imigrantów i ich praw do swobodnego przemieszczania. Organizuje także szkolenia dotyczące kwestii zwalczania terroryzmu oraz świadomości praw człowieka.<sup>42</sup> Decyzje w ramach OBWE podejmowane są na zasadzie konsensusu, co eliminuje możliwość uprawomocnienia postanowień korzystnych tylko dla pewnej grupy państw<sup>43</sup>.

Rozpatrując kwestię praw człowieka w Europie nie sposób pominąć działań Unii Europejskiej i stworzonego przez nią systemu ochrony tych praw. Już w Artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r. przedstawione są wartości UE: "poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości". Także Artykuł 3 zawiera zapis "ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka", wymieniając go jako jeden z celów stawianych sobie przez politykę zewnętrzną UE<sup>44</sup>. Ponadto przyjęto, że Unia respektuje prawa wynikające z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Jednocześnie nie były to działania tożsame z wypracowaniem własnego katalogu praw, na który mogłyby powołać się państwa członkowskie i ich obywatele. Początkowo nie widziano takiej konieczności, ponieważ UE z założenia miała działać na płaszczyźnie gospodarczej<sup>45</sup>. Zmiana nastawienia do przedmiotu sprawy, jakim są prawa człowieka, dokonała się podczas obrad Rady Europejskiej w Nicei w 2000 r. za pośrednictwem ogłoszenia Karty Praw Podstawowych, która jednakże nie miała początkowo charakteru aktu wiążącego. Moc prawną, po zmianach w treści w 2007 r., nadano jej w 2009 r. po przyjęciu Traktatu z Lizbony. Tym samym stała się jednym z wiążących źródeł prawa pierwotnego<sup>46</sup>.

Już w Preambule widnieje zapis o wspólnych wartościach europejskich i chęci pogłębiania pokojowej współpracy. Unia "...w obliczu zmian w społeczeństwie, postępu społecznego oraz rozwoju naukowego i technologicznego" za konieczne uznaje "wzmocnienie ochrony praw podstawowych"<sup>47</sup>. Karta zawiera przede wszystkim katalog praw obywatelskich i politycznych, dla których kluczową inspiracją była Europejska Konwencja Praw Człowieka. W dokumencie zamieszczone są także prawa drugiej oraz trzeciej generacji.<sup>48</sup> W rozdziale I zawartych jest pięć artykułów, które kolejno mówią o poszanowaniu godności ludzkiej, prawie do życia, prawie do integralności osoby, o zakazie tortur i niehumanitarnego lub poniżającego

<sup>42</sup>What is ODIHR?, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/b/13701.pdf> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>43</sup> R. Zięba, *Bezpieczeństwo europejskie...*, dz. cyt., s. 110.

<sup>44</sup>Prawa człowieka, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/165/human-rights> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>45</sup>Ochrona praw podstawowych w UE, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/146/ochrona-praw-podstawowych-w-ue> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>46</sup> Tamże.

<sup>47</sup>Najważniejsze dokumenty dotyczące ochrony praw człowieka, [http://www.womgorz.edu.pl/files/File/Doradztwo\\_metodyczne/Prawa\\_czlowieka\\_-\\_najwazniejsze\\_dokumenty.pdf](http://www.womgorz.edu.pl/files/File/Doradztwo_metodyczne/Prawa_czlowieka_-_najwazniejsze_dokumenty.pdf) [dostęp: 23.06.2020].

<sup>48</sup>Civil and political rights, Britannica, dz. cyt.

traktowania albo karania oraz zakazie niewolnictwa i pracy przymusowej. Warto podkreślić, iż prawa do integralności osoby, które dotyczą bioetyki, uchodzą za innowacyjną adnotację wśród współczesnych dokumentach o ochronie praw człowieka<sup>49</sup>. Rozdział II Karty dotyczy wolności i obejmuje między innymi prawo do wolności i bezpieczeństwa, prawo do ochrony danych osobowych, wolność myśli, sumienia i wyznania, wolność stowarzyszania się, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, prawo do azylu. Kolejny rozdział obejmuje prawa dotyczące równości, niedyskryminacji oraz poszanowania do różnorodności. Zawiera także prawa dzieci i osób starszych. Rozdział IV mieści w sobie prawa pracownicze, związkowe oraz prawa do zabezpieczenia społecznego. Rozdział V skupia prawa obywatelskie, między innymi bierne i czynne prawo wyborcze do instytucji Unii, prawo do ochrony dyplomatycznej czy prawo do składania petycji i skarg. Kolejny rozdział dotyczy właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i zawiera dla przykładu prawo do rzetelnego procesu, prawo do obrony czy prawo domniemania niewinności<sup>50</sup>. W związku z tym, iż zakres praw i wolności gwarantowanych przez Kartę jest bardzo szeroki oraz bogaty w kwestie związane ze współczesnymi problemami etycznymi, dokument uchodzi za wyjątkowo innowacyjny na tle innych międzynarodowych instrumentów prawnych dotyczących ochrony praw człowieka<sup>51</sup>. Warto zaznaczyć, że Wielka Brytania i Polska zastrzegły ograniczenie stosowania Karty względem swoich obywateli poprzez zapisy w protokole 7, dołączonym do Traktatu Lizbońskiego<sup>52</sup>.

Innymi działaniami podjętymi przez Unię Europejską było powołanie odpowiednich instytucji, które działają jako swoiste mechanizmy nadzorujące przestrzeganie praw w zakresie działań organów unijnych oraz działań państw członkowskich w obszarze praw człowieka. Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść do Trybunału Sprawiedliwości UE skargę z racji odniesionej szkody w wyniku działania lub braku działania Unii lub jej urzędników<sup>53</sup>. Z kolei w przypadku niewłaściwego administrowania, do którego zalicza się między innymi nieuczciwe postępowanie, dyskryminację, nadużywanie uprawnień, brak lub odmowę udzielenia informacji czy nieuzasadnioną zwłokę, przysługuje prawo do zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik może również rozpocząć dochodzenie z własnej inicjatywy; w obu przypadkach pozostaje całkowicie niezależny od instrukcji rządów i organów

---

<sup>49</sup> Ł. Bojarski i in., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument*, Warszawa 2014, s. 15.

<sup>50</sup> *Najważniejsze dokumenty dotyczące ochrony praw człowieka*, [http://www.womgorz.edu.pl/files/File/Doradztwo\\_metodyczne/Prawa\\_czlowieka\\_-\\_najwazniejsze\\_dokumenty.pdf](http://www.womgorz.edu.pl/files/File/Doradztwo_metodyczne/Prawa_czlowieka_-_najwazniejsze_dokumenty.pdf) [dostęp: 23.06.2020].

<sup>51</sup> Ł. Bojarski i in., *Karta Praw Podstawowych...*, dz. cyt., s. 15.

<sup>52</sup> *Karta Praw Podstawowych i jej znaczenie dla polskiego systemu prawnego*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/karta-praw-podstawowych-i-jej-znaczenie-dla-polskiego-systemu-prawnego> [dostęp: 23.06.2020].

<sup>53</sup> *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pl) [dostęp: 23.06.2020].

UE<sup>54</sup>. Petycję w formie skargi lub wniosku można składać także do Parlamentu Europejskiego, w którego kompetencjach leży rozpatrywanie wszystkich pism, dotyczących spraw, które wchodzą w zakres działalności Unii<sup>55</sup>.

Ochrona praw człowieka, obecnie traktowana jako "niepowtarzalna wartość społeczna i polityczna"<sup>56</sup>, nie od zawsze była na kontynencie europejskim zasadą zinstytucjonalizowaną i przestrzeganą. Za jej korzenie można uznać Wielką Rewolucję Francuską, której Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela była swoistą konsolidacją dotychczasowych idei i koncepcji<sup>57</sup>. Prawa człowieka, jak pisał Wiktor Osiatyński, różnią się od innych praw swoją fundamentalnością. Ich posiadanie nie potrzebuje uzasadnienia, ponieważ przysługują każdemu człowiekowi, z racji właśnie tego, iż jest człowiekiem<sup>58</sup>. W Europie szczególną rolę w kształtowaniu ochrony praw człowieka w imię wspólnych wartości pełnią obecnie trzy ponadpaństwowe struktury: Rada Europy, OBWE oraz Unia Europejska<sup>59</sup>. Każda z nich w imię obrony godności obywateli Europy, wzajemnej współpracy i wspólnego bezpieczeństwa chroni jednostki przed naruszeniem ich praw i wolności.

### Bibliografia:

1. Banaszak Bogusław, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
2. Baranowska Nina, Chłopecki Tomasz, *Kilka słów o kształtowaniu się praw człowieka w okresie XVIII-XX w.*, [https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42741/06\\_N\\_Baranowska\\_T\\_Chlopecki.pdf](https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42741/06_N_Baranowska_T_Chlopecki.pdf) [dostęp: 23.06.2020].
3. Bernacki Włodzimierz, Walaszek Adam, *Amerykomania. Tom 2*, Kraków 2012.
4. Bernhardt Rudolf (red.) *Encyclopedia of Public International Law, Volume 8, Human Rights and the Individual in International Law. International Economic Relations*, Amsterdam 1985.
5. Bojarski Łukasz i inni, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument*, Warszawa 2014.
6. Brett Rachel, *Human Rights and the OSCE, "Human Rights Quarterly"*, nr 18/1996, [https://www.jstor.org/stable/762476?seq=2#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/762476?seq=2#metadata_info_tab_contents) [dostęp: 23.06.2020].
7. Dobrzycki Wiesław, *Historia stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2010.
8. Gronowska Bożena i in., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005.

---

<sup>54</sup>Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_pl) [dostęp: 23.06.2020].

<sup>55</sup>Parlament Europejski, [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_pl) [dostęp: 23.06.2020].

<sup>56</sup> W. Osiatyński, *Wprowadzenie do Praw Człowieka*, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/WiktorOsiatynskiWprowadzenieDoPojeciaPrawCzlowieka.pdf> [dostęp: 23.06.2020], s. 1.

<sup>57</sup> R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo...*, s. 24-25.

<sup>58</sup> W. Osiatyński, *Wprowadzenie do...*, dz. cyt., s. 2.

<sup>59</sup> T. Jurczyk, *Geneza rozwoju...*, dz. cyt., s. 37.

9. Jabłoński Mariusz, Jarosz-Żukowska Sylwia, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004.
10. Jurczyk Tomasz, *Geneza rozwoju praw człowieka*, <https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/Prawa%20cz%C5%82owieka%20historia.pdf> [dostęp: 23.06.2020].
11. Kuźniar Roman, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 225.
12. Michalska Anna, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa 1982.
13. Osiatyński Wiktor, *Wprowadzenie do Praw Człowieka*, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/WiktorOsiatynskiWprowadzenieDoPojeciaPrawCzlowieka.pdf> [dostęp: 23.06.2020].
14. Ruchała Sławomira, *Współczesne filozoficzne spory o ugruntowanie praw człowieka*, Katowice 2006.
15. Wancerz-Gluza Alicja (red.), *Prawa człowieka a historia*, Warszawa 2013.
16. Zięba Ryszard, *Bezpieczeństwo europejskie czterdzieści lat po podpisaniu Aktu Końcowego KBWE*, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/22175/1/RYSZARD%20ZI%20C4%98BA%20%20Bezpiecze%C5%84stwo%20europejskie%20czterdzie%C5%9Bci%20lat%20po%20podpisaniu%20Ak%C5%84i%20Ko%C5%84cowego%20KBWE.pdf> [dostęp: 23.06.2020].
17. *Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) oraz Rząd RP podpisali porozumienie w sprawie statusu OBWE w Polsce*, <https://www.osce.org/pl/odihhr/326716> [dostęp: 23.06.2020].
18. *Civil and political rights*, Britannica, <https://www.britannica.com/topic/human-rights/Liberte-civil-and-political-rights> [dostęp: 23.06.2020].
19. *Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act*, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf> [dostęp: 23.06.2020].
20. *Council of Europe*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005> [dostęp: 23.06.2020].
21. *Council of Europe*, Britannica, <https://www.britannica.com/topic/Council-of-Europe> [dostęp: 23.06.2020].
22. *Deklaracja praw człowieka i obywatela*, Encyklopedia PWN: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Deklaracja-praw-czlowieka-i-obywatela;3891432.html> [dostęp: 23.06.2020].
23. *Europejska Karta Społeczna*, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19990080067/O/D19990067.pdf> [dostęp: 23.06.2020].
24. *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POL.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf) [dostęp: 23.06.2020].
25. *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich*, [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_pl) [dostęp: 23.06.2020].

26. *Karta Narodów Zjednoczonych*, [https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta\\_onz.php](https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php) [dostęp: 23.06.2020].
27. *Karta Narodów Zjednoczonych*, gov.pl, <http://www.bb.po.gov.pl/images/Prawa/PNZ/KNZ.pdf> [dostęp: 23.06.2020].
28. *Karta Praw Podstawowych i jej znaczenie dla polskiego systemu prawnego*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/karta-praw-podstawowych-i-jej-znaczenie-dla-polskiego-systemu-prawnego> [dostęp: 23.06.2020].
29. *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy*, [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JR-bE8Sp98MJ:https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/europejski\\_trybunal\\_praw\\_czlowieka/zalecenia\\_km/komisarz\\_praw\\_czlowieka/+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JR-bE8Sp98MJ:https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km/komisarz_praw_czlowieka/+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl) [dostęp: 23.06.2020].
30. *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, Warszawa 2011, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> [dostęp: 23.06.2020].
31. *Konstytucja 3 Maja. Ustawa Rządowa z 3 maja 1791* r.[http://www.solidarnosc.org.pl/edukacja/oswiata/attachments/993\\_Konstytucja%203%20Maja.pdf](http://www.solidarnosc.org.pl/edukacja/oswiata/attachments/993_Konstytucja%203%20Maja.pdf) [dostęp: 23.06.2020].
32. *Konwencja o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu*, [http://www.womgorz.edu.pl/files/File/Doradztwo\\_metodyczne/Prawa\\_czlowieka\\_-\\_najwazniejsze\\_dokumenty.pdf](http://www.womgorz.edu.pl/files/File/Doradztwo_metodyczne/Prawa_czlowieka_-_najwazniejsze_dokumenty.pdf) [dostęp: 23.06.2020].
33. *Konwencja w sprawie niewolnictwa, podpisana w Genewie dn. 25 września 1926* r., <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19310040021/O/D19310021.pdf> [dostęp: 23.06.2020].
34. *Najważniejsze dokumenty dotyczące ochrony praw człowieka*, [http://www.womgorz.edu.pl/files/File/Doradztwo\\_metodyczne/Prawa\\_czlowieka\\_-\\_najwazniejsze\\_dokumenty.pdf](http://www.womgorz.edu.pl/files/File/Doradztwo_metodyczne/Prawa_czlowieka_-_najwazniejsze_dokumenty.pdf) [dostęp: 23.06.2020].
35. *Ochrona praw podstawowych w UE*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/146/ochrona-praw-podstawowych-w-ue> [dostęp: 23.06.2020].
36. *Parlament Europejski*, [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_pl) [dostęp: 23.06.2020].
37. *Polska w Radzie Europy*, <https://www.gov.pl/web/re/polska-w-radzie-europy> [dostęp: 23.06.2020].
38. *Prawa człowieka*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/165/human-rights> [dostęp: 23.06.2020].
39. *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pl) [dostęp: 23.06.2020].
40. *What is ODIHR?*, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/b/13701.pdf> [dostęp: 23.06.2020].

---

## Migracyjna kriza ta майбутнє ЄС

---

УДК 314.15(4):28

**Barbara SMULSKA**

Uniwersytet Pedagogiczny  
im. Komisji Edukacji Narodowej w  
Krakowie, Prawo, III rok  
Instytut Prawa i Ekonomii

### **POLITYKA MIGRACYJNA. ISLAMIZACJA EUROPY**

*Islamizacja Europy coraz częściej staje się tematem badań i zażartej debaty. W wyniku licznych migracji wyznawców islamu w ostatnich latach zaczęto zastanawiać się, czy zjawisko islamizacji może mieć miejsce w przyszłej Europie. Obecnie, wiele z tych rozwiązań wywołuje niemałe kontrowersje. W konsekwencji budzi to wiele napięć społecznych, które jednak często wynikają przede wszystkim z niezrozumienia. Analiza poszczególnych problemów z tym związanych może pomóc w zobrazowaniu obaw Europejczyków i rozpoznaniu głównego punktu zapalnego w relacjach dwóch współ egzystujących ze sobą społeczności. Tym samym, zauważalne stały się również istotne zmiany polityki migracyjnej w ostatnich latach, które są bezpośrednią konsekwencją wzrostu rzeczonyj imigracji, a co za tym idzie, także obaw społeczeństwa. Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie czym jest islamizacja, jakie są podstawowe problemy wynikające z tego procesu oraz w jaki sposób zjawisko to wpłynęło na ukształtowanie polityki migracyjnej państw Europy.*

**Słowa kluczowe:** islamizacja, polityka migracyjna, Europa, wielokulturowość.

*The Islamization of Europe is increasingly becoming the subject of research and fierce debate. As the result of the increasing migration of Islam adherents, rose the question of whether the phenomenon of Islamization is going to develop in Europe. Nowadays, this problem is provoking considerable controversies, many of them sparking conflicts inside societies, although they are often caused by ignorance and misunderstanding. The analysis of such problems can help in visualising the concerns of Europeans and to recognize the tinderbox between the two coexisting communities. Thus, changes in the migration policy in recent years have become noticeable, caused directly by the increase in said immigration, and also the growing fears of the European societies. The article aims to present what Islamization is, what are the main*

*issues in this process and how it influences the shaping of the migration policy of European countries.*

**Key words:** *Islamization, migration policy, Europe, multiculturalism.*

## **Wstęp**

Migracje ludności są obecnie popularnym zjawiskiem. Europa od zawsze była miejscem chętnie zasiedlanym przez imigrantów. Obecnie jednak, polityka migracyjna stała się tematem wielu dyskusji. Coraz częściej mówi się o kryzysie migracyjnym, co wiąże się z niechętnym stosunkiem do przyjezdnych. Przez wzrost imigracji, szczególnie wyznawców islamu, możemy mieć w przyszłości do czynienia z islamizacją Europy<sup>1</sup>. Jest to proces, który polega na zmianach religijno-kulturowych w wyniku zmian demograficznych na kontynencie europejskim przez przybycie ludności wyznającej islam. Islamizacja do tej pory była dokonywana w północnej Afryce, na Bliskim Wschodzie Kaukazie i Bałkanach. Ze względu na liczne przybycia wyznawców islamu w ostatnim czasie, często problematyczne stają się pytania: "czy może nam zagrażać islamizacja Europy?" i "czy faktycznie taka zmiana jest zagrożeniem"?

Zjawisko islamizacji Europy, tak jak same migracje, nie jest nowością. Niewątpliwie problemem aktualnie jest coraz większa widoczność tej społeczności na różnych polach – politycznym, ekonomicznym, kulturowym i religijnym. Można stąd wysnuć różne wnioski, czy pewne zmiany w tych ośrodkach mogą wskazywać na islamizację. Same zmiany demograficzne nie są jednoznaczne z islamizacją, ale późniejsza polityka państw i przyjęcie w społeczeństwie zarówno imigrantów, jak i samej religii są ważnym elementem oceny tego procesu.

## **Polityka migracyjna**

Polityka migracyjna polega na przemieszczaniu się ludności z jednego państwa do drugiego. Istotnymi elementami tej polityki są – władza, terytorium i ludność. Decyzja o zamieszkiwaniu na danym terytorium nie sprowadza się tylko do woli migranta. Jego przyjęcie, czy późniejszy odbiór uzależniony jest od decyzji drugiej strony – władz danego państwa. Wymaga także akceptacji przez samo społeczeństwo. Źródłem decyzji władz o przyjęciu imigrantów mogą być różne czynniki. Często wiąże się to z zastosowaniem wewnętrznych mechanizmów państwowej strategii migracyjnej. Ta zaś, musi zgrywać się z polityką wewnętrzną i zagraniczną państwa.

W związku z tym można zauważyć funkcjonowanie różnych modeli polityki migracyjnej. Wyróżniamy politykę migracyjną zorientowaną na rynek pracy, gdzie zgoda na imigrację zależna jest od zatrudnienia danej osoby na konkretne stanowisko, dając tym samym przywileje cudzoziemcom. Podobnym

---

<sup>1</sup> <https://wiadomosci.wp.pl/masowa-migracja-do-europy-to-dopiero-poczatek-6027721046467713a>, dostęp: 10.09.2020r.



modelem jest model nowych państw imigracyjnych, gdyż dąży on do uzupełnienia szarej strefy imigrantami. Poza aspektem gospodarczym, można zauważyć też czynnik kulturowy w niektórych modelach np. model wielokulturowej polityki migracyjnej, gdzie różnorodność społeczna jest odbierana jako pozytywny czynnik, czy też model asymilacyjnej polityki, wywierający na cudzoziemcach przymus przystosowania się pod wieloma względami. Istnieje też polityka migracyjna oparta na kolonialnym aspekcie, w której istotnym czynnikiem jest historia, a przede wszystkim okres kolonialny. Takie państwa są otwarte na imigrację obywateli z państw niejako "poszkodowanych" w wyniku ich ówczesnych działań kolonialnych<sup>2</sup>.

Powyższe modele polityki migracyjnej mają swoją specyfikę. Jedne są bardziej otwarte na imigrantów, chcą aby przybywali, a ich przywileje wzrastają. Inne natomiast pozostają sceptycznie nastawione i podejmują się przyjęcia imigrantów zachowując pewien balans. Funkcjonowanie danego modelu jest zależne od ustroju, władzy, społeczeństwa, poglądów, ale czasami też od gospodarki. Może się to oczywiście zmieniać wraz ze zmianami zachodzącymi w poszczególnych państwach.

W dzisiejszej Europie migracje wśród samych Europejczyków są zdecydowanie ułatwione. Przez różne porozumienia i organizacje powstała łatwość w przemieszczaniu się, nie tylko ze względu na samo zezwolenie wjazdu, podjęcia pracy, czy zamieszkania, ale także istnieje szereg dogodności dla imigrantów. Inaczej wygląda oczywiście kwestia, gdy imigrantem nie jest osoba z Europy, a porozumień z danym państwem jest znacznie mniej, bądź w ogóle takie nie występują.

Europa jest częstym obszarem imigracji. Zgodnie z badaniami Komisji Europejskiej przeprowadzonymi w 2015 roku, na pół miliarda osób będącymi rezydentami UE ponad 10% społeczeństwa to ludzie urodzeni za granicą, a 7% społeczeństwa to cudzoziemcy<sup>3</sup>. W 2015 roku miał swój początek kryzys migracyjny. Był to największy przyływ imigrantów i uchodźców od czasów II wojny światowej. Mniejszy przyrost takich osób odnotowano dopiero w 2019 roku. Kryzys ten zapoczątkował zażartą debatę w zakresie wzmożonych napływów ludności spoza Europy i tego, jakie stanowisko powinny przyjąć państwa członkowskie w tej sprawie. Dużo przychylniej do problemu wzmożonych migracji odniosły się państwa Europy Zachodniej takie jak Niemcy, Francja, Wielka Brytania, ale także Węgry, Austria, Grecja, Bułgaria i Włochy, czy Szwecja na północy kontynentu.<sup>4</sup> W tych krajach odnotowano najwięcej wniosków o azyl. Osobami, które najczęściej składały wnioski jest ludność krajów arabskich. Na skutek rzeczonyj imigracji, w Europie zaczęło osiedlać się wiele muzułmańskich rodzin. Ich nadejście oznaczało również napływ silnego zaplecza kulturowego i religijnego. Mimo, iż wzmożona

---

<sup>2</sup>P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Warszawa 2008, s.14-17

<sup>3</sup>M.Okólski, *Nowa, krucha mapa europejskich migracji*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2017, s.6

<sup>4</sup>[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctzm](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctzm), dostęp: 10.09.2020 r.

migracja wyznawców islamu w ostatnich latach była największa, sam proces islamizacji zaczął się już dużo wcześniej. Przyczyn jest wiele, a skutki odczuwalne są nadal. Co więcej, rozwój islamu się nie zakończył i prognozy przewidują dalszy rozwój tej kultury na obszarze Europy.

### **Początki islamizacji Europy**

Imigracje ludności do Europy z krajów muzułmańskich miały miejsce już od samego początku istnienia religii muzułmańskiej. Celem tej migracji był handel, ale także podboje. Można wyróżnić kilka okresów tego zjawiska. Od VIII do X wieku na terytorium europejskim przebywało wielu wyznawców różnych religii, w tym m.in. islamu, jednak ci stopniowo byli wypierani poza granice Europy. Kolejny okres islamizacji, istotny na tle historycznym, to XII i XIII wiek, który dotyczy ekspansji mongolskiej Złotej Ordy oraz w późniejszym czasie, aż do XX wieku, ekspansja narodów osmańskich<sup>5</sup>.

Okres nam współczesny stanowi kolejny etap rozwoju islamu na terenach Europy. Tym razem, okazał się jednak o wiele prężniejszy. Jego początki sięgają czasów po II wojnie światowej, kiedy to potrzeba odbudowania powojennej gospodarki spowodowała znaczny wzrost zapotrzebowania siły roboczej. Kraje Europy Zachodniej przyjmowały imigrantów i właśnie tam zaczęto podpisywać różne porozumienia z państwami arabskimi. Był to również okres, w którym na terenie Europy Zachodniej osiedlało się wielu byłych żołnierzy pochodzenia arabskiego, którzy zakończyli służbę w armiach Wielkiej Brytanii i Francji. Powojenny przyływ ludności miał być chwilowy, jednak w efekcie, tak się nie stało. Muzułmanie zaczęli prędko rozwijać swoje społeczności w nowym miejscu. W konsekwencji państwa europejskie zaczęły uściślać i ograniczać swoją politykę migracyjną, przez co obecnie nie jest łatwo o legalną imigrację do Europy.

Aby skutecznie i zgodnie z prawem zamieszkać w państwie europejskim potrzebne jest wysokie wykształcenie i duży majątek, pokrewieństwo, bądź status uchodźcy, tj. status nadawany cudzoziemcom, którzy z powodu prześladowań w kraju nie są w stanie, bądź nie chcą korzystać z jego ochrony. Są to metody, które w największym stopniu przyczyniają się do skali dzisiejszej imigracji. Zamożni muzułmanie coraz częściej starają się rozwijać swoje biznesy poza krajami Bliskiego Wschodu. Zawierają kontrakty z europejskimi przedsiębiorcami i przenoszą swoją działalność do Europy. Pokrewieństwo z mieszkańcami Europy, także dziś jest znacznie ułatwione. Od wielu lat mieszkający w krajach europejskich muzułmanie zakładają swoje rodziny. Czasami zawiązują się z obywatelami Europy, co pozwala im na legalne przebywanie w danym państwie. Największy jednak napływ imigrantów spowodował wspomniany problem uchodźstwa, a przede wszystkim fala napływu uchodźców i imigrantów rozpoczęta w 2015 roku.

---

<sup>5</sup>K. Pędziwiatr, *Europa stanie się muzułmańska*, "Znak", nr 741, 2017, s. 30-35

Wszystkie z powyższych przyczyn imigracji ludności Bliskiego Wschodu i Afryki mają niebywałe odbicie widoczne w różnych aspektach politycznych i społecznych. Nietrudno dziś zauważyć wpływy arabskie w krajach europejskich, które coraz częściej są krytycznie odbierane, a stąd rodzi się problem czy możemy mieć do czynienia z islamizacją Europy.

## **Islamizacja – problemy dzisiejszej Europy**

Islamizacji Europy nie jest nowym procesem. Istotną różnicę jednak, sprawiają zmiany demograficzne na dużo większą skalę, a co za tym idzie nowe zmiany gospodarcze, polityczne, kulturowe i religijne. Asymilacja z tak odmienną społecznością nie jest łatwa, a problem akceptacji jest często tematem tabu. Według światowych badań Ipsos-Mori, aż 60% ankietowanych osób uważa, że przybycie islamskich uchodźców wiąże się z terroryzmem, a ponad 50%, że imigracje te są wyłącznie w celu korzystania z pomocy socjalnej.<sup>6</sup> Obecne nastroje społeczne względem imigracji muzułmańskiej są raczej negatywne. Wydaje się zatem, że nie jest ona problemem dostrzeganym jedynie przez konserwatywne środowiska.

Z perspektywy gospodarczej islamizacja może wydawać się zjawiskiem korzystnym, gdyż wielu imigrantów przybywa w celu znalezienia pracy, co pomaga zapełnić deficyt osób potrzebnych do pracy w "starzejącej się" Europie. Częściowo imigranci uzupełnili rynek w miejscach, gdzie istniała potrzeba zatrudnienia wielu osób, jednak często mimo braku pracy pozostają i domagają się równouprawnienia.<sup>7</sup> Jednym z takich uprawnień jest oczywiście korzystanie z zasiłków. Co więcej, nie tylko legalnie przebywający imigranci, ale także uchodźcy, dzięki prawu azylowemu działającemu w Unii Europejskiej mogą pozyskać ogromne kwoty pieniężne. W swoim artykule A. Prange i D. Hodali zbadali ile w danych państwach wynoszą wysokość zasiłków dla osób ubiegających się o azyl. Przykładowo w Niemczech taki zasiłek wynosi miesięcznie 354 euro, we Francji 204 euro, a w Wielkiej Brytanii 170 euro. Są to kwoty, które często są podobne do zasiłków obywateli tych krajów.<sup>8</sup> Problem islamizacji gospodarki można ocenić także ze strony bogatych arabskich inwestorów, którzy akumulują swoje nakłady finansowe w wielkich przedsiębiorstwach, bankach i nieruchomościach, wykupując sobie tym samym wpływy wśród ważnych osobistości w Europie, a nawet na scenie politycznej.

Przejęcie gospodarki pozwoliło arabskim inwestorom na niejako wykupienie i wniknięcie w sferę religijno-kulturową. Łatwo można zauważyć,

---

<sup>6</sup><https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/967506,swiatowy-sondaz-60-proc-sadzi-ze-terrorysci-udaja-uchodzcow.html>, dostęp: 10.09.2020 r.

<sup>7</sup>D. Orzechowska-Słowikowska, *Siła islamu czy słabość Zachodu? Kierunki przemian społeczno-gospodarczych państw Unii Europejskiej*, [w:] J. M. Fiszer (red.), "System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multimodalnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa", Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2013, s. 253- 255

<sup>8</sup> <https://www.dw.com/pl/socjal-dla-uchod%C5%BAc%C3%B3w-w-ue-kto-gdzie-i-ile-dostaje/a-44319154>, dostęp: 10.09.2020 r.

że w Europie Zachodniej powstaje coraz więcej meczetów, muzułmańskich dzielnic, a także szkoły i stowarzyszenia muzułmańskie.<sup>9</sup> Ich nauki, czy wznoszone miejsca kultu stały się na tyle wyraźne, że zaczęły wzbudzać niepokój. Powstaje w ten sposób problem w postrzeganiu tożsamości Europy, a tym samym problem o jej przetrwanie. Wyznawcy islamu przybyli na kontynent europejski mogą korzystać ze wszystkich praw jak mieszkańcy Europy – edukacji, wolności słowa, wolności wyznaniowej.<sup>10</sup> Ułatwia im to rozwój swojej kultury i religii. Nie mają oni bowiem narzuconych obowiązków i konieczności "dopasowania się". Polityka państw europejskich jest mocno skoncentrowana na równości ludzi i nie wymusza np. zmiany wyznaniowej lub poglądów. Dzięki temu można rozwijać i dbać o swoją kulturę. Taki właśnie sposobem łatwo szerzy się kultura islamu i zaciera z dobytkiem kultury europejskiej.

Kolejnym problemem jest integracja Europejczyków z imigrantami. Według ekspertów komisji europejskiej integracja jest dwustronnym procesem, który oparty jest na wzajemnych uprawnieniach wraz ze zobowiązaniami legalnych rezydentów i społeczeństwa przyjmującego. Odpowiedzialność społeczeństwa polega na zapewnieniu imigrantom formalnych praw w taki sposób, by mieli oni zapewnioną możliwość uczestniczenia w życiu ekonomicznym, społecznym, kulturowym i obywatelskim. Imigranci natomiast powinni szanować fundamentalne normy i wartości społeczeństwa goszczącego oraz aktywnie uczestniczyć w procesie integracyjnym, bez konieczności zrzekania się własnej tożsamości.<sup>11</sup> W rzeczywistości integracja w przypadku muzułmanów może być bardzo trudna. Ich tożsamość religijna jest silna. Jak słusznie zauważa D. Orzechowska-Słowikowska, Europejczycy nie powinni domagać się od nich zmiany wyznaniowej, ale imigranci powinni dążyć do wzajemnego zrozumienia i poszanowania europejskich poglądów i wyznań.<sup>12</sup> Problem może powodować tu islamska relacja religijno-prawna, w której nie zachodzi dualizm. Zasady religii muzułmańskiej są wszechobecne w życiu społecznym i politycznym, co staje się trudne do pogodzenia z prawem funkcjonującym w Europie.<sup>13</sup> Tak jak przedstawia M. Sadowski, nawiązując do orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2003 r. – wartości europejskie takie jak demokracja, wolność czy równość są trudne do

---

<sup>9</sup><https://natemat.pl/149221,tysiace-meczetow-w-calej-europie-kosztuja-miliony-euro-kto-stoi-za-ich-budowa>, dostęp: 10.09.2020 r.

<sup>10</sup>M. Masłowska, *Poskramiać czy oswajać? Problem islamizacji Europy na przykładzie Hiszpanii*, Uniwersytet Zielonogórski 2016, s. 202-204

<sup>11</sup>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie integracji migrantów, jej wpływu na rynek pracy oraz na zewnętrzny wymiar koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

<sup>12</sup>D. Orzechowska-Słowikowska, *Siła islamu czy słabość Zachodu? Kierunki przemian społeczno-gospodarczych państw Unii Europejskiej*, [w:] J. M. Fiszer (red.), "System euroatlantyczny i bezpieczeństwo międzynarodowe w multimodalnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantycznym systemie bezpieczeństwa", Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2013, s.256-257

<sup>13</sup> M.Sadowski, *Islam. Religia i prawo*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s.161

pogodzenia z zasadami islamu.<sup>14</sup> Problemem w integracji omawianych społeczeństw jest także stereotypowe postrzeganie wyznawców islamu i nieznajomość religii. Często również utożsamia się te osoby z terrorystami. Powstają dziś ruchy islamofobiczne, co znacznie utrudnia asymilację imigrantów w Europie i buduje coraz większe niezrozumienie grup społecznych. Wynika to z rasizmu, braku podstawowych informacji, bądź oceny ludzi w sposób stereotypowy.

Działania terrorystyczne są często kojarzone z wyznawcami islamu. W ostatnich latach można spotkać się z wieloma próbami ataków lub działaniami terrorystycznymi, które faktycznie związane są z ideologią dżihadystyczną. Część osób, która przedostała się do Europy w czasie kryzysu migracyjnego była powiązana z organizacjami terrorystycznymi jak Al-Kaida czy Państwo Islamskie, co zwiększyło niebezpieczeństwo w krajach europejskich.<sup>15</sup> Co prawda, od 2015 r. jest ich znacznie mniej, jednak poziom jest wciąż stosunkowo wysoki.<sup>16</sup>

### **Polityka migracyjna w świetle problemu islamizacji**

Nastroje społeczne mocno się zmieniły w wyniku przemian demograficznych, jakie miały miejsce w ostatnich latach. Według badań "Przyszłość Europy" prawie wszystkie państwa Unii Europejskiej uważają za największy problem imigrację.<sup>17</sup> Przedstawione wcześniej problemy na różnych polach znacznie wpłynęły na politykę migracyjną władz państw Europy.

Istotą działań na arenie międzynarodowej w zakresie migracji ma niewątpliwie Unia Europejska. Jej państwa członkowskie wspólnie budują politykę migracyjną i azyłową. Na przestrzeni lat powstawały programy określające kierunki działań w zakresie migracji m.in. Program Haski, Program Sztokholmski. Unia Europejska coraz bardziej dążyła do całkowitego ujednoczenia kwestii przyjmowania imigrantów, jednak ostatnie wydarzenia związane z falami uchodźców dzielą podejścia niektórych państw członkowskich pokazując dwa różne modele polityki migracyjnej.<sup>18</sup> Część państw zrezygnowała z przyjęcia ludności pozaeuropejskiej, natomiast inne, zwłaszcza państwa Zachodniej Europy są otwarte, przez co problem imigrantów jest tam dużo bardziej widoczny.

Obecnie problem imigracji nieco został złagodzony. Kryzys migracyjny z 2015 roku zmusił Unię Europejską do ograniczenia swojej otwartości. Zwiększono kontrolę granic oraz wzmocniono system wjazdu i wyjazdu. Ma to

<sup>14</sup> M. Sadowski *Islam. Religia i prawo*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s.274

<sup>15</sup><https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1005506,terrorysci-kryzys-migracyjny-uchodzcy-wideo.html>, dostęp: 10.09.2020 r.

<sup>16</sup><https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20180703STO07125/terroryzm-w-ue-ataki-ofiary-smiertelne-i-zatrzymania-w-2019-r>, dostęp: 10.09.2020 r.

<sup>17</sup>[https://ec.europa.eu/poland/news/161222\\_eurobarometer\\_pl](https://ec.europa.eu/poland/news/161222_eurobarometer_pl), dostęp: 10.09.2020 r.

<sup>18</sup>N.Janusek-Krysińska, M. Majewski, *Integracja muzułmanów i kryzys migracyjny jako wyzwania dla niemieckiej i europejskiej dyplomacji*, Uniwersytet Opolski 2016, s.109-113

na celu zwiększenie bezpieczeństwa, walkę z terroryzmem, a także lepszą identyfikację osób spoza Europy.<sup>19</sup> Ważnym elementem jest także integracja obywateli państw trzecich, którzy legalnie przebywają na terytorium Unii Europejskiej, łagodząc stosunki po ogromnych przyływach ludności.<sup>20</sup> Niewątpliwie napływ ludności pozaeuropejskiej będzie wciąż obecny. Ze względów ekonomicznych potrzebni są imigranci, co buduje przychylność rządzących do przyjmowania imigrantów mimo napięć społecznych. Dlatego ważną rolę odgrywa balans i szybka asymilacja osób przybyłych na kontynent europejski.

## Podsumowanie

Duże zmiany demograficzne wynikające z imigracji osób wyznających islam są niewątpliwie zjawiskiem, które można zaobserwować. Przyjęcie do Europy tej ludności sprawiło, że państwa europejskie nieco zmieniły swoją politykę migracyjną. Wynikało to przede wszystkim z niebezpieczeństwa, bezprawnym przebywaniem osób, czy z tworzących się napięć politycznych.

Efektom tych migracji jest nie tylko sama zmiana polityki państw europejskich. Omawiana islamizacja Europy jest zdecydowanie ułatwiona przy dużej liczbie wyznawców, którzy praktykują ją i tym samym mogą poszerzać swoją wiarę i kulturę wśród Europejczyków. Niewątpliwie w Europie zachodniej można zauważyć obecnie więcej dzielnic zamieszkanych przez muzułmanów, czy miejsc kultu ich religii. Nie jest to jednak zjawisko występujące w całej Europie. Przykładem może być Polska, gdzie najczęstszymi imigrantami są Ukraińcy i Białorusi.<sup>21</sup> Ciężko więc o stwierdzenie, że w najbliższym czasie Europa ulegnie islamizacji, jednak liczby przybywających wyznawców islamu do Europy są wciąż duże.

Największym problemem jest mocna różnorodność między społeczeństwem europejskim a wyznawcami islamu, która przenika wszystkie obszary życia. Począwszy od wiary, kończąc na prawie, ideologie mają zupełnie inny charakter. Podejście do tego problemu powinno być dwustronne. Z jednej strony przybyli wyznawcy islamu powinni dopasować się do europejskich standardów, bez narzucania swoich przekonań. Z drugiej natomiast, obywatele europejscy powinni unikać stereotypowego podejścia do muzułmanów i utożsamiania ich z grupami terrorystycznymi.

Życie w społeczeństwie wielokulturowym nie musi wzbudzać zagrożenia, jeśli społeczność się przystosuje do siebie i wzajemnie zwiększy świadomość na swój temat. Ważne przy tym jest zachowanie swoich wartości i kultury, a także brak wymuszania jakichkolwiek zmian w tym zakresie.

---

<sup>19</sup><https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/strengthening-external-borders/>, dostęp: 10.09.2020 r.

<sup>20</sup><https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/migratory-pressures/integration-policy/>, dostęp: 10.09.2020 r.

<sup>21</sup> <https://udsc.gov.pl/legalizacja-pobytu-w-2019-r-podsumowanie/>, dostęp: 10.09.2020 r.

## Bibliografia

1. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctzm](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctzm) dostęp: 10.09.2020 r.;
2. [https://ec.europa.eu/poland/news/161222\\_eurobarometer\\_pl](https://ec.europa.eu/poland/news/161222_eurobarometer_pl), dostęp: 10.09.2020 r.;
3. <https://natemat.pl/149221,tysiace-meczetow-w-calej-europie-kosztuja-miliony-euro-kto-stoi-za-ich-budowa>, dostęp: 10.09.2020 r.;
4. <https://udsc.gov.pl/legalizacja-pobytu-w-2019-r-podsumowanie/>, dostęp: 10.09.2020 r.;
5. <https://wiadomosci.wp.pl/masowa-migracja-do-europy-to-dopiero-poczatek-6027721046467713a>, dostęp: 10.09.2020 r.;
6. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/migratory-pressures/integration-policy/>, dostęp: 10.09.2020 r.;
7. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/strengthening-external-borders/>, dostęp: 10.09.2020 r.;
8. <https://www.dw.com/pl/socjal-dla-uchod%C5%BAc%C3%B3w-w-ue-kto-gdzie-i-ile-dostaje/a-44319154>, dostęp: 10.09.2020 r.;
9. <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20180703STO07125/terroryzm-w-ue-ataki-ofiary-smiertelne-i-zatrzymania-w-2019-r>, dostęp: 10.09.2020 r.;
10. <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1005506,terrorysci-kryzys-migracyjny-uchodzcy-wideo.html>, dostęp: 10.09.2020 r.;
11. <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/967506,swiatowy-sondaz-60-proc-sadzi-ze-terrorysci-udaja-uchodzcow.html>, dostęp: 10.09.2020 r.;
12. Janusek-Krysińska N., Majewski M., *Integracja muzułmanów i kryzys migracyjny jako wyzwania dla niemieckiej i europejskiej dyplomacji*, Uniwersytet Opolski 2016;
13. Kaczmarczyk P., Okólski M., *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Warszawa 2008;
14. Masłowska M., *Poskramiać czy oswajać? Problem islamizacji Europy na przykładzie Hiszpanii*, Uniwersytet Zielonogórski 2016;
15. Okólski M., *Nowa, krucha mapa europejskich migracji*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2017;
16. Orzechowska-Słowikowska D., *Siła islamu czy słabość Zachodu? Kierunki przemian społeczno-gospodarczych państw Unii Europejskiej*, [w:] Fiszer J. M. (red.), "System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multimodalnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa", Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2013;
17. Pędziwiatr K., *Europa stanie się muzułmańska*, "Znak", nr 741, 2017;
18. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie integracji migrantów, jej wpływu na rynek pracy oraz na zewnętrzny wymiar koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej;
19. Sadowski M., *Islam. Religia i prawo*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017;
20. Ulfkotte U., *Niemcy jako Mekka. Cicha islamizacja Europy*, Wektry, Wrocław 2019.

**Юрій РИЧКА**

*Київський університет*

*ім. Бориса Грінченка, студент 6-го*

*курсу факультету Права та*

*Міжнародних відносин спеціальності*

*«Міжнародні відносини».*

*Університ ім. Гедімінаса у м. Вільнюс,*

*студент 5-го курсу факультету бізнес*

*менеджменту, кафедри бізнес-*

*технологій та підприємництва*

**МІГРАЦІЙНА КРИЗА ТА МАЙБУТНЄ ЄС**

*Нелегальна міграція стала стійким і масштабним явищем, що впливає на соціально-економічні та політичні процеси у багатьох країнах сучасного світу. За даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), нині по всьому світу налічується 244 мільйони міжнародних мігрантів. Проблема з нелегальними мігрантами та біженцями загострює внутрішньополітичну конфліктність, зокрема, активізуються націоналістичні організації, які заявляють про те, що Європа і так вже втратила більшу частину своїх національних традицій і нинішня ситуація призведе до ще більшого розмивання ідентичності європейських націй. Недосконала політика інтеграції емігрантського населення у європейське суспільство призводить до загострення взаємин між корінним населенням європейських держав та іммігрантами, зростання антиіммігрантських настроїв та масових протестів європейців проти міграційної політики національних урядів.*

**Ключові слова:** *міграція, криза, ЄС, економіка, біженці.*

*Illegal migration has become a stable and large-scale phenomenon that affects socio-economic and political processes in many countries of the modern world. According to the International Organization for Migration (IOM), there are currently 244 million international migrants worldwide. The problem of illegal migrants and refugees exacerbates internal political conflict, namely, intensifies the nationalist organization, which claims that Europe has lost most of its national traditions and the situation has led to a greater expansion of the identification of European states. Imperfect policies for the integration of the emigrant population in European society lead to aggravation of relations between the indigenous population of European states and immigrants, increasing anti-immigrant sentiment and mass protests of Europeans against the migration policy of national governments.*

**Key words:** *migration, crisis, EU, economy, refugees.*



У вересні 2019 року напередодні зустрічі міністрів МВС країн ЄС на Мальті заявляв: «Міграція – це складне явище. Для Європи важливо перейти до структурного підходу до міграційної політики та відійти від кризового управління»<sup>1</sup>, – це слова прем'єр-міністра Італії (червень 2018 – серпень 2019 рр.) Джузеппе Конте, які він виголосив у вересні 2019 року напередодні зустрічі міністрів МВС країн ЄС на Мальті.

Нерівномірний розподіл біженців між країнами, що, з одного боку, вказує на виважене рішення Єврокомісії щодо кожної країни окремо, з іншого – створює ще більшу диспропорцію між країнами. Найактивніше на розподіленні біженців в інших країнах ЄС наполягала Італія. Улітку 2015 р. Рим погрожував заборонити іноземним суднам висаджувати мігрантів на своїй території, а тим, кому вдалося дістатися країни, буде видавати шенгенські візи, щоб вони могли виїхати в будь-яку іншу країну ЄС. Тоді (зараз ця проблема все ще є актуальною у цій країні), Італія була серед країн, які найбільше постраждали від міграційної кризи в ЄС, яка почалася в 2015-му році. Це була найбільша міграційна криза в Європі з часів Другої світової війни. Ця проблема існує і не є вирішеною й по сьогоднішній день, навіть при глобальній пандемії коронавірусу, є актуальною. Адже навіть у березні 2020 року десятки тисяч людей намагаються потрапити до ЄС через Грецію, що може свідчити про початок другої кризи.

Пік міграційної кризи в ЄС мав місце у 2015-2016 роках, після чого спостерігається суттєве скорочення потоків мігрантів до цього регіону. У 2017 році в ЄС прибуло 205 тисяч нелегальних мігрантів, що на 28 % менше, ніж у 2014 році, який передував міграційній кризі. За 7 місяців 2015 року в Європу прибуло більше 300 тисяч мігрантів, з них понад 100 тисяч – у липні. Відсутність прозорих правил прийому та неконтрольоване переміщення біженців призводять до численних людських жертв на шляху до Європи та в Європі: за перші 5 місяців року в Середземному морі потонули понад 1800 мігрантів – у 20 разів більше, ніж за той самий період минулого року. Президент Європарламенту Мартін Шульц заявляв, що основною проблемою, викликаною мігрантами, є не наплив мігрантів, а відсутність солідарності задля прийняття спільних правил вирішення проблем з їх розселенням, що призводить до суттєво нерівномірного навантаження на міграційні служби окремих країн Європи. Як наслідок, масовий наплив мігрантів загрожує існуванню Шенгенської угоди, а протиріччя між країнами ЄС щодо розселення мігрантів поглиблюють розкол в ЄС. Значний приток мігрантів також створює серйозне фінансове навантаження на країни ЄС: в 2015 році на вирішення проблем міграції Єврокомісія виділила 2,4 млрд євро і, вочевидь, ці витрати будуть зростати.

Для облаштування мігрантів також виділяються кошти урядами окремих країн. Єврокомісія зазначає, що від спалаху міграційної кризи у

---

<sup>1</sup> Цитата зі статті DW від 19.09.2019. [Електронний ресурс]- <https://www.dw.com/uk/>

2015 році ЄС розробив потужну та спільну політику. Вона передбачає інструменти для ефективного поєднання зусиль, надання державам-членам своєчасної оперативної та фінансової допомоги для вдосконалення системи охорони зовнішніх кордонів, а також для ефективної співпраці з третіми країнами щодо регулювання міграційних потоків. Такі спільні зусилля дозволили зменшити кількість нелегалів, які намагаються потрапити на територію ЄС, а також ефективно боротися з організованою злочинністю в цій сфері й рятувати життя тисяч біженців. Основним фактором, що впливає на зростання кількості шукачів притулку, є війна в Сирії. Якщо виключити цю країну з обрахунків, то з 2011 року зростання відбулося лише на рівні 5% (+ 500 тис. осіб). З 2012 року кількість сирійських біженців зросла більш ніж у 30 разів: 23,4 тис. на кінець 2012 та 799,9 тис. на кінець 2015 року. За межами ЄС конфлікт в Сирії найбільше вплинув на Туреччину (1,8 млн зареєстрованих біженців), Ліван (1,2 млн), Йорданію (628 800), Ірак (251 300) та Єгипет (131 900) станом на середину 2015 року. Більшість прохачів притулку походять з Сирії, Афганістану, Косово та Еритреї. Значне зростання показали Ірак, Нігерія та Україна. Станом на липень 2015 року, 67% зареєстрованих протягом півроку заявок сирійців були подані в країнах ЄС: у Німеччині (29%), Сербії та Косово (16%), Угорщині (9%), Австрії (7%) та Швеції (6%)<sup>2</sup>.

Значно зросла частка прийнятих позитивних рішень щодо надання статусу біженця. За даними Євростату, лише протягом третього кварталу 2015 року було схвалено 45 380 заявок. Для порівняння, за весь період 2014 року таких рішень було прийнято в три рази менше – 13 940. Найбільше позитивних рішень приймають стосовно сирійців, еритрейців, осіб без громадянства, іракців, сомалійців та афганців. Однак політика прийняття рішень не є однорідною. Як свідчать статистичні дані, країни ЄС приймають різні рішення щодо вихідців із тих самих країн. За часткою відносно отриманих і схвалених заявок лідирують Болгарія і Швеція, на останньому місці – Хорватія та Угорщина. А за абсолютною кількістю позитивних рішень серед перших Швеція і Німеччина.

На 2015 рік, Середземноморськими шляхами прибули в Європу 1 015 078 шукачів притулку – що становить приблизно 97% від загальної кількості новоприбулих. Міграційний шлях можна умовно розділити на три коридори:

Західносередземноморський коридор: Незначна частина біженців дістається Європи, прямуючи з Марокко та Алжиру в Іспанію. За даними МОМ, у 2015 році цим шляхом скористалося 3 845 шукачів притулку. Також, регулярно, через кордон Іспанії з Марокко, що охороняється військовими та представляє собою 7-метровий паркан, намагаються проникнути шукачі притулку з Африки.

---

<sup>2</sup> Цифри за даними аналітичного центру Cedos.

Центральносередземноморський коридор: Значна частина шукачів притулку, що рухається з Африки південніше Сахари (Еритрея, Нігерія та Сомалі), а також Лівії, використовує морський шлях, щоб дістатися Італії. Протягом 2015 року до Італії причалило 150 317 шукачів притулку. Це шлях є значно небезпечнішим, ніж «Туреччина – Греція», за даними МОМ, в 2015 року загинуло 2 889 осіб. Шукачі притулку, що прибувають до Італії, також рухаються в сторону Німеччини та Швеції, проходячи через Австрію.

Східносередземноморський коридор: Найбільш простий, дешевий та безпечний маршрут в Європу проходить через Туреччину в Грецію. Саме ним користуються біженці з Іраку та Сирії. Є два способи дістатися пункту призначення: наземний і морський. Перший спосіб – доїхати автобусом зі Стамбула в Елладу. Його обирає меншість, тому що він передбачає прохід через контрольні прикордонні пункти. Туреччина є «безпечною країною», тому факт перетину її кордону може означати відмову у наданні статусу біженця в ЄС. Окрім того, Туреччина регулярно перекриває цей маршрут, відмінюючи автобусні рейси у цьому напрямку. Хоча наземний спосіб найбільш дешевий та безпечний, набагато більше шансів успішно дістатися Європи морем. Протягом 2015 року морським шляхом "Туреччина – Греція" скористалося 801 919 осіб. Через небезпечність маршруту загинуло 709 осіб протягом 2015 року. Ще частина сирійців прибувають в Грецію морем з Єгипту. Опинившись в Греції, біженці рухаються через Сербію, Македонію та Угорщину на північ – до Німеччини та Швеції. Через жорсткіший прикордонний контроль біженці намагаються оминати Болгарію та Румунію, які також знаходяться на цьому шляху. Країни ЄС мають право відновлювати прикордонний контроль на період до шести місяців згідно з Розділом II Шенгенського кодексу. Наразі цим правом скористалися 8 країн-членів. Відновлення контролю не дозволяє зупинити потік мігрантів, але полегшує управління цим потоком та обліком мігрантів. Облік тих, хто прибуває, наразі є першочерговою проблемою, яка потребує вирішення. У відсутності належного обліку звинувачують Грецію, і це може стати причиною виключення країни з дії Шенгенської угоди. Після перевірки Греції на предмет дотримання зобов'язань щодо охорони кордону, було зафіксовано численні порушення. Зокрема, брак належної реєстрації й обліку мігрантів та непроведення дактилоскопії (зняття відбитків пальців). В лютому 2015 року Європейська комісія розглянула результати перевірки і надала грецькому уряду три місяці на усунення порушень – тобто строки закінчаться приблизно у травні. Лобістом швидкого вирішення проблеми належного контролю над південним кордоном ЄС є Німеччина, її мета – перестрахувати себе. Незадовільне виконання зобов'язань з боку Греції легітимізує продовження контролю на внутрішніх кордонах ЄС. Швидше за все, доля Шенгенської угоди на найближчі два роки (максимально можливий термін відновлення контролю) вирішиться саме в травні. Анулювання Шенгенської угоди

очікувати не варто, – це занадто складно і не вигідно. Наприклад, економічні втрати Франції після виходу із Шенгенської угоди оцінюють в 10 мільярдів євро. Проте дуже ймовірним є відновлення контролю на окремих ділянках кордону протягом двох років.

Фактично єдиним способом боротьби з нелегальною міграцією до цього часу залишається суто правоохоронний, націлений на боротьбу з кримінальними структурами, що займаються незаконним переміщенням мігрантів. Акцентування уваги саме на такому підході зміщує проблему на країни транзиту, що перетворюються для мігрантів на вимушені країни призначення, а також сприяє консервації проблем всередині країн походження. Так, посилення контролю на морі призвело до зменшення можливостей для мігрантів потрапити до Європи, через що значна кількість таких осіб залишаються у країнах транзиту, зокрема у Лівії. «Табори для біженців», влаштовані у цій країні, мають вкрай несприятливі умови для перебування і більше схожі на місця позбавлення волі. Окрім цього, в таких умовах біженці часто перетворюються на жертв торгівлі людьми і потрапляють у рабське становище. Досить типовими у таких місцях є травмування та пограбування біженців, інколи – їх вбивства. Кримінальні структури країн Північної Африки, що спеціалізуються на налагодженні каналів нелегальної міграції, отримують від цього бізнесу до 500 млн. євро на рік. Відзначається підвищення рівня кримінальної професіоналізації таких структур, їх технічної оснащеності.

Нелегальна міграція стала стійким і масштабним явищем, що впливає на соціально-економічні та політичні процеси у багатьох країнах сучасного світу. За даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), нині по всьому світу налічується 244 мільйони міжнародних мігрантів (або 3,3% світового населення)<sup>3</sup>. Натепер міжнародне переселення досягає рекордних висот, число внутрішньо переміщених осіб перевищує 40 мільйонів чоловік, а число біженців становить більше 22 мільйонів чоловік. Через брак консенсусу між урядами країн-учасниць ЄС у багатьох країнах зростає популярність праворадикальних партій, які рішуче виступають проти мігрантів. Відсутність солідарності задля прийняття спільних правил вирішення проблем із розселенням великого потоку мігрантів призводить до нерівномірного навантаження на міграційні служби окремих країн Європи. Як наслідок, масовий наплив мігрантів загрожує існуванню Шенгенської угоди, а протиріччя між країнами ЄС щодо розселення мігрантів поглиблюють розкол в ЄС.

Дана криза є комплексною: по-перше, це криза гуманітарна, бо позначилася загибеллю тисяч людей; по-друге, це криза управління і кордоном, і наданням притулку; по-третє, за висловом президента Європарламенту Мартіна Шульца, це криза солідарності, оскільки віднайти спільне для ЄС рішення щодо врегулювання проблеми біженців, яке б

---

<sup>3</sup> Цифри за даними аналітичного центру Cedos.

дало змогу більш рівномірно розподілити навантаження на окремі країни, виявилось вкрай складно. Причин виникнення та існування досліджуваного явища є досить багато, серед яких можна виділити: – відсутність у значної кількості громадян можливостей для працевлаштування у себе на батьківщині; – економічна нестабільність, що спостерігається на території значної кількості країн Близького Сходу; – значне зубожіння та високий ризик померти від голоду в себе на батьківщині; – соціальна несправедливість, яка панує в східних країнах; – бажання отримати гідну освіту, яку можна здобути в країнах Європи; – природні катаклізми, що загрожують здоров'ю та життю і які спостерігаються на території багатьох східних країн. Остання причина є найбільш актуальною сьогодні, адже на Близькому Сході постійно виникають нові збройні заворушення, внаслідок чого страждають тисячі людей, в основному мирне населення. Це є свідченням того, що мешканці східних територій вирішують долати значну відстань не від хорошого життя, а, навпаки, з великим бажанням зберегти життя своєї своїх близьких.

Поряд із зазначеними варто наголосити ще й на такій гуманітарній проблемі. Мігранти досить часто перепливають Середземне море цілими сім'ями, з новонародженими дітьми, вагітними жінками, особами похилого віку. Тисячі людей так і не досягають берегів омріяної Європи. Більшість із них відпливають від берегів своєї батьківщини на переповнених ненадійних суднах і човнах. Відповідно до даних Міжнародної організації з міграції<sup>4</sup>, в 2017 році понад 3 тисячі осіб потонули або зникли безвісти під час спроби перетнути Середземне море. За останні чотири роки кількість загиблих становить понад 20 тисяч.

Проте біженців це не зупиняє, і вони щораз новими та новими «партіями» долають небезпечні відстані морем. Міграційна криза стала серйозним викликом фундаментальним здобуткам Євросоюзу, передусім зоні вільного пересування (до тимчасового відновлення контролю на внутрішніх кордонах ЄС вдавалися Австрія, Бельгія, Данія, Німеччина, Норвегія, Словенія, Угорщина, Швеція). В умовах кризи активізувалися крайні політичні сили (наприклад, у Франції кандидат від ультраправого Народного фронту Марін Ле Пен під час президентських виборів 2017 р. вийшла у другий тур, де за неї проголосували 33,9% виборців), спостерігалася радикалізація настроїв частини населення (в 2015 р. у Німеччині було зафіксовано 747 нападів на житла прибулих, у тому числі 222 – із завданням тілесних ушкоджень). Масові хвилі міграції стали дестабілізуючим фактором у межах спільної внутрішньої політики ЄС та політики міграції у декількох аспектах. Цілком очевидно, що багато державчленів ЄС не були готові до масштабної міграційної кризи і, як наслідок, відчули негативні впливи цього процесу у таких важливих

---

<sup>4</sup> Міжурядова міжнародна організація, створена й діюча для розв'язання численних міграційних проблем у сучасному світі.

системах соціального реагування на надзвичайні ситуації, як житло, освіта та охорона здоров'я. Внаслідок неконтрольованого потоку біженців держави змушені спрямовувати фінансові та програмні пріоритети соціальної інтеграції на тимчасове утримання мігрантів з можливим скороченням соціальних гарантій для громадян європейського резидентства через брак коштів у бюджеті країни.

Додаткові витрати на задоволення соціальних потреб біженців, як цього вимагали в Німеччині й Австрії, можуть спричинити значний «політичний люфт» або навіть жорстку реакцію, як це сталося між місцевими політиками в м. Кельн. Водночас міграційні потоки сприяють стрімкому зростанню діяльності громадянського суспільства Європи, яке надає життєво важливого значення задоволенню базових потреб біженців, таких як одяг чи надання першої медичної допомоги. Міграційна криза, попри свої зовнішньополітичні передумови, значно впливає на внутрішнє функціонування ЄС. Так, вона вперше поставила під сумнів єдність європейських країн та дієвість Шенгенських угод – одного з наріжних каменів європейської інтеграції, що забезпечує свободу пересування в межах ЄС, особливо для тих країн, які стали частиною транзитного маршруту потоку шукачів притулку з Близького Сходу.

Проблема з нелегальними мігрантами та біженцями загострює внутрішньополітичну конфліктність, зокрема, активізуються націоналістичні організації, які заявляють про те, що Європа і так вже втратила більшу частину своїх національних традицій і нинішня ситуація призведе до ще більшого розмивання ідентичності європейських націй. Недосконала політика інтеграції емігрантського населення у європейське суспільство призводить до загострення взаємин між корінним населенням європейських держав та іммігрантами, зростання антиіммігрантських настроїв та масових протестів європейців проти міграційної політики національних урядів.

Підхід ЄС до питання міграції був і є євроцентричним. ЄС демонструє свої слабкі сторони, що полягають у відсутності реального союзу між державами-членами, і насамперед відсутність співпраці між ними дає зрозуміти, що ЄС ще не можна вважати інтегрованим політичним союзом. У цьому питанні ЄС виявляється неефективним і роз'єднаним, протиставляючи державичлени одна одній і розпалюючи націоналістичні та антимусульманські настрої. Вони розглядають феномен міграції як певну загрозу для боротьби, замість того, щоб протидіяти їй. За такої ситуації подолання міграційної кризи, забезпечення захисту біженців та надання допомоги державам-членам, які найбільше потерпали від припливу мігрантів, перетворюється чи не на ключове для ЄС питання. Відносини всередині країн Союзу у зв'язку з міграційною кризою погіршуються, уряди країн все більше віддаляються від лінії А. Меркель, яка пропонує політику «відкритих дверей» для біженців, тому мігрантів стає дедалі більше. Варто зазначити нерівномірний розподіл біженців між країнами, що, з одного

боку, вказує на виважене рішення Єврокомісії щодо кожної країни окремо, з іншого – створює ще більшу диспропорцію між державами. Між країнами ЄС немає взаємодії, а це ще більше перешкоджає контролю кризи.

Все це незабаром може привести до розколу ЄС. Адже є проблеми ззовні, які наближаються до ЄС: безкінечний потік мігрантів, прийняття нових членів до Союзу, війна на сході України та санкції проти РФ, витрати на утримання мігрантів, економічна нестабільність певних країн – членів ЄС, різке розходження думок щодо міграційної політики та зобов'язань країн перед Союзом та Брексіт. Усе це ще більше «підігривається» неоднозначним ставленням до всіх цих питань громадян в межах окремої країни. Ситуація з мігрантами в Європі досить складна. Сотні тисяч переселенців потребують даху над головою, продуктів та медикаментів. Однак країни Європи вже почали відмовлятися від привітного прийому непроханих гостей.

Підсумовуючи, слід зазначити, що міграційні тенденції біженців на сучасному етапі розвитку суспільства є невтішними для Європейського Союзу. Щоразу більша кількість біженців перетинає європейські кордони у пошуках кращого життя, що стало загрожувати безпеці та стабільності європейських країн та спричинило кризові явища в європейському середовищі. Процес подолання «міграційної кризи» в ЄС є досить важким та довготривалим, зважаючи на непримиренні позиції держав-членів, але він є реальним, варто лише знайти спільну позицію та, що найголовніше, встановити чітку та довгострокову стратегію. Вона повинна передбачати чіткі дії європейців на рік, два, три, п'ять, десять років для того, щоб керівництво могло прогнозувати тенденції міграційних потоків на коротко, середньотривалу та довгострокову перспективу і приймати відповідні рішення. Отже, міграційна політика міцно посідає своє місце у фокусі європейської інтеграції. Однак зважаючи на те, що ключові питання в цій сфері все ще залишаються у компетенції національних урядів, спільна міграційна політика й надалі буде складним процесом узгоджень та компромісів. Гуманність і політика «відкритих дверей» є виправданою, оскільки коли в країні-мігранта війна, хтось мусить подбати про збереження життя невинних та беззахисних людей. Це чудово, що існує така політика, однак у всьому має бути міра. доцільно, виплачуючи соціальну допомогу біженцеві, вимагати від нього певних зобов'язань. Наприклад: насамперед необхідно ідентифікувати особистість, за потреби видати тимчасовий паспорт та внести дані особи до спеціальної бази (можливо міграційної служби або правоохоронних органів). Працевлаштувати мігранта протягом трьох місяців, принаймні на посаду некваліфікованого персоналу, де знання мови не буде необхідністю. Паралельно (через тиждень після прибуття) відвідувати щотижневі, а то й щоденні заняття з вивчення мови, культури та історії країни перебування.

Ця проблема є актуальною і на момент підготовки цієї статті. Переселенці йдуть з Туреччини (куди вони тікали передовсім з розореної

війною Сирії, також – з Афганістану). Зате цей потік потужний: до кордону з Грецією дісталися близько 75 тисяч біженців. Всього у Туреччині їх наразі 3,7 мільйона<sup>5</sup>, плюс десятки тисяч людей тікають з сирійського

Ідліба (де турецька армія воює з диктатором Башаром Асадом), тож європейці серйозно занепокоєні. Зрозуміло, Греція негайно перекрила свої кордони з Туреччиною. Афіни стягують у регіон поліцію і війська, греки звели загорожі з колючим дротом і не збираються нікого пускати. нова

Єврокомісія на чолі з німкеню Урсулою фон дер Ляйнен не планує допускати нової міграційної кризи на зразок тієї, що була у 2015 році. Якщо у попередні роки ЄС жорстко критикував ту ж Італію за відмову приймати мігрантів, а євробюрократи пропонували "розселити" їх по країнах Союзу,

зараз усе не так романтично. З березня 2020 року фон дер Ляйнен публічно підтримала грецьке рішення закрити кордони. Однак тривожний дзвінок у тому, що нелегали успішно добираються човнами до грецьких островів, зокрема Лесбоса. Якщо наступні колони біженців озброяться цим прикладом, грекам буде дуже важко охороняти своє узбережжя. А ще паніка через мігрантів автоматично додасть популярності ультраправим популістам штибу "Альтернативи для Німеччини", які виступатимуть з гаслами на зразок "захистити Європу від нелегалів". Достатньо згадати, як на хвилі міграційної кризи президентом Франції ледь не стала ультраправа Марін Ле Пен. Проте головний наразі висновок з цієї кризи – це слабкість самого Євросоюзу. У Брюсселі не раз заявляли про намір стати потужною безпековою силою, йшлося навіть про спільну армію ЄС.

Виокремлені у статті чинники та фактори міграційного руху засвідчують що ця проблема, попри те, що першочерговим питанням порядку денного є подолання пандемії коронавірусу залишиться актуальною для ЄС і в майбутньому. На мою думку, прагнення країн-членів та Європарламенту її розв'язання є корисними, але їм бракує непереборної рішучості і сили вирішити цю проблему. Можливо, забюрократизована до краю і розмита політкоретністю «європейська солідарність» і заважає зважено й жорстко вирішити цю вкрай нагальну та важливу для всього людства проблему.

### Література

1. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://frontex.europa.eu>
2. Statistical office of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat>
3. Ленґлі Е. Чому біженці так прагнуть до Німеччини? / Е. Ленґлі, К. Каплюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dw.com/uk/a-18693203>

---

<sup>5</sup> Цифри за даними аналітичного центру Cedos.



4. Сааков В. Біженців з вокзалу в Будапешті доправляють в угорські табори прийому / В. Сааков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dw.com/uk/a18692772>
5. Дубинський В. Німеччина та Австрія погодились прийняти біженців, що прямують з Угорщини / В. Дубинський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dw.com/uk/a-18695173>
6. Лебедев Г. Угорщина розпочала спорудження огорожі на кордоні зі Словенією / Г. Лебедев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unn.com.ua/uk/news/1504286-ugorschina-rozpochala-sporudzhennya-ogorozhi-na-kordoni-zi-sloveniyeyu>
7. Шрамко Ю. Швеція встановила тимчасовий контроль на кордонах через біженців Ю. Шрамко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unn.com.ua/uk/news/1519411-shvetsiya-vstanovila-timchasoviy-kontrol-na-kordonakh-cherez-bizhentsiv>
8. Швеція закриває свій кордон із Данією через біженців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gazeta.ua/articles/life/\\_svetsiya-zakrivaye-svij-kordon-iz-daniyeyu-cherez-bizhenciv/669606](http://gazeta.ua/articles/life/_svetsiya-zakrivaye-svij-kordon-iz-daniyeyu-cherez-bizhenciv/669606)
9. European Union's law enforcement agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://europol.europa.eu>
10. Європейська міграційна криза [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>
11. У Німеччині почастишали напади на притулки для мігрантів криза [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://bbc.com/ukrainian/society/2015/10/151009\\_germany\\_migrants\\_she](http://bbc.com/ukrainian/society/2015/10/151009_germany_migrants_she).
12. Романюк М. Міграції населення України за умов перехідної економіки. Методологія і практика регулювання. Львів: Світ, 1999. С. 292.
13. Future-proof migration management: European Commission sets out way forward : Press release. Brussels: European Commission, 07.12.2017. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP17-5132\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP17-5132_en.htm)
14. Прокопчук Д. ЗМІ: Кількість шукачів притулку в ЄС скоротилася вдвічі. Deutsche Welle. 30.12.2017. URL: <http://p.dw.com/p/2q7om>

**Ewelina KRYWULT-GOLONKA**

*Uniwersytet Pedagogiczny  
im. Komisji Edukacji Narodowej  
w Krakowie,  
Stosunki międzynarodowe, I rok SUM  
Instytut Nauk o Polityce i Administracji*

## **KRYZYS MIGRACYJNY JAKO PROBLEM BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ**

*Celem poniższego artykułu jest pokazanie, jaki wpływ ma kryzys migracyjny w krajach Unii Europejskiej na bezpieczeństwo tychże państw. Migracja stała się bowiem problemem globalnym i mocno dotyczy państw członkowskich Unii Europejskiej. Otwarte granice sprawiły, że zaczęły one przyciągać coraz więcej ludzi, którzy poszukują pracy bądź schronienia. Kryzys migracyjny ma wpływ na implikacje dla polityki zagranicznej. Unia Europejska staje przed coraz większym problemem związanym z polityką bezpieczeństwa krajów członkowskich.*

**Słowa kluczowe:** *bezpieczeństwo, Unia Europejska, migracja, uchodźca, polityka zagraniczna, globalny problem.*

*The purpose of the article below to show the impact of the migration crisis in the European Union countries on the security of these countries. Migration has become a global problem and strongly affects the Member States of the European Union. Open borders meant that they began to attract more and more people who are looking for work or shelter. The migration crisis has implications for foreign policy. The European Union is facing a growing problem related to the security policy of its member states.*

**Key words:** *security, European Union, migration, refugee, foreign policy.*

### **Wstęp**

Ludzie od wieków migrują. Przemieszczają się z miejsca na miejsce, wyjeżdżają z rodzinnych stron, aby znaleźć lepszą pracę, lepsze zarobki. Często też szukają swojego miejsca, w którym czuliby się najlepiej i mogli się zadomowić. Wielu też ucieka z danego miejsca, aby móc zaznać spokoju i żyć szczęśliwie. Z punktu widzenia psychologicznego taki proces migracji nie jest dla człowieka łatwy. Wiąże się z wieloma problemami, m. in. z problemem akceptacji wśród obcego społeczeństwa, które wyznaje inne wartości i posiada całkiem odmienną kulturę. Bywa również i tak, że ludzie podejmują decyzję przez długi okres, ale w końcu decydują się na migrację do innego kraju, nie widząc lepszych perspektyw.

W XXI wieku zdecydowanie nasiliło się zjawisko migracji. Ta globalne osobliwość odnosi się do całej ludzkości. Migracja ma charakter ponadpaństwowy oraz ponadregionalny. Cały ten proces związany jest niewątpliwie z kwestią przetrwania ludzkości. W dzisiejszych czasach migracja to również często problem nielegalnego pracownika oraz uchodźcy z powodu wojny czy biedy w kraju. Uważam, że aktualnie Unia Europejska boryka się z dwoma poważnymi problemami. Pierwszym z nich jest problem natury demograficznej – starzenie się społeczeństwa. Europa od wielu lat nazywana jest "starym kontynentem". Długość życia Europejczyków wydłużyła się w przeciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, w związku z tym zrodził się problem starego społeczeństwa. W Europie odnotowuje się coraz mniejsze ilości urodzeń dzieci<sup>1</sup>. To wszystko powoduje, że w krajach europejskich zaczyna brakować ludzi, ponieważ większość jest w wieku reprodukcyjnym. To, z kolei prowadzi do tego, że w danym kraju zaczyna brakować rąk do pracy. W związku z tym bardzo często kraje Unii Europejskiej są dobrą alternatywą dla migrantów z biedniejszych krajów.

Otwarcie granic wewnątrz Unii Europejskiej spowodowało, że migranci mogą swobodnie się przemieszczać z kraju do kraju. Unia Europejska jako gospodarczo – polityczny związek wraz ze swoimi państwami członkowskimi stworzyć plan, który rozwiąże powiązania migracji oraz bezpieczeństwa zważywszy na to, iż dokonuje się to w momencie, kiedy migracja przymusowa zajmuje jedno z pierwszych miejsc w utworzonym programie politycznym Unii Europejskiej. Zdecydowanie dotyczy to Syrii i trwającej tam wojny domowej.

### **Powiązania migracji i bezpieczeństwa**

Bezpieczeństwo danego kraju wynika z utworzonej struktury władzy i hierarchii wyznawanych wartości oraz poglądów. Postępująca globalizacja spowodowała, że państwo oprócz tradycyjnej formy, czyli obrony terytorium, a także niezależności państwa.

To właśnie rozszerzająca się globalizacja spowodowała, że kraje Unii Europejskiej nie mogą skupiać się w swoich strategiach bezpieczeństwa jedynie na problemach związanych z szeroko rozumianymi zagrożeniami wewnętrznymi czy zewnętrznymi, ale muszą także skupić się na problemach migracji i związanymi z nią aspektami.

Migracja ma zdecydowane znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego. Związane jest to głównie z krajami, w których dochodzi do zamieszek wywoływanych przez uchodźców, którzy sprzeciwiają się reżimowi danego kraju czy jego obyczajom. W takich momentach migranci postrzegani są jako zagrożenie dla bezpieczeństwa kraju. To wszystko z kolei powoduje, że społeczeństwo, które przyjmuje migrantów zmagają się z pewnego rodzaju presją, którą nasilają uchodźcy. W takich momentach bardzo często mówi się

---

<sup>1</sup> *Deficyt demograficzny w UE – poszukujemy dzieci!*, Parlament Europejski (online), WWW: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20080414FCS26499+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>, (dostęp: 10.01.2021 r.).

o zagrożeniu tożsamości narodowej danego państwa. W związku z tym, że migracja może wpływać na wiele obszarów w państwie, w tym na konflikty międzynarodowe, to oczywistym jest fakt, że będzie ona wpływać również na bezpieczeństwo narodowe. Dużym problemem jest integracja uchodźcy w nowym społeczeństwie. Sytuacja ta zdecydowanie zmniejsza ryzyko występowania konfliktów religijnych czy etnicznych.<sup>2</sup>

Ważnym elementem ze strony państw członkowskich Unii Europejskiej jest również zapewnienie ochrony migrantom. To po stronie tych państw leży odpowiedzialność, aby uniknąć problemów związanych z przypadkami nielegalnej pracy, prostytucji czy handlu ludźmi. Zapobieganie takim przypadkom oraz brak dyskryminacji czy marginalizacji uchodźców w rezultacie zapewni stabilność społeczną, która jest tak bardzo ważna dla zachowania równowagi państwa.

W przeciągu ostatnich kilku lat bardzo często dochodziło do zamachów terrorystycznych na terenie Unii Europejskiej. Jest to powiązane z migracją. Zamach, który miał miejsce 11 września na WTC w Stanach Zjednoczonych był momentem przełomowym, po którym ruchy migracyjne stały się przedmiotem analizy bezpieczeństwa.

### **Kryzys migracyjny jako wyzwanie dla polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej**

W przeciągu ostatnich kilku lat zdecydowanie wzrosła liczba migrantów przybywających na stary Kontynent w celu poszukiwania lepszego życia. To z kolei stało się dużym wyzwaniem dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Zwiększenie przepływu migrantów do Europy po raz pierwszy rozpoczęło się w 2011 roku po tzw. arabskiej wiosnie. Mimo to momentem kulminacyjnym migracji był rok 2015, kiedy to konflikt wojenny w Syrii eskalował, a Państwo Islamskie rozprzestrzeniło się na Bliskim Wschodzie. Podczas tych obu kryzysów Unia Europejska podjęła wszystkie kroki, aby zapewnić nie tylko uchodźcom bezpieczeństwo, ale także swoim obywatelom. W związku z tym podjęto próby wdrożenia ogólnoeuropejskich rozwiązań, które zapewniłyby szansę na opanowanie kryzysu w tamtych latach, a także na opanowanie kryzysu w przyszłości.

W związku z wydarzeniami w roku 2011 wzrosła liczba uchodźców z Afryki przemieszczających się do Europy. Rosnąca liczba przybywających uchodźców na "stary kontynent" spowodowała, że zaczęły toczyć się rozmowy na temat polityki migracyjnej. W ich wyniku zaplanowano reformy, które dotyczyły:

- strefy Schengen,
- ochrony granic Unii Europejskiej,

---

<sup>2</sup> J. Esteve, 2018, *Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies*, Comparative Migration Studies (online), WWW: <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-018-0093-3> (dostęp: 09.09.2020 r.)

- systemu azylowego.

Reforma systemu azylowego, czyli WESA, zapoczątkowała dyrektywę, w której określono normy, które pozwalały kwalifikować cudzoziemców do otrzymywania statusu osoby imigranta, a także do otrzymania ochrony międzynarodowej.<sup>3</sup>

Jednym z kolejnych prób rozwiązania kryzysu w 2011 roku była także reforma Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, czyli Frontexu. Restrukturyzacja ta miała na celu zwiększenie kompetencji tej organizacji. Stworzono nowe organy wewnątrz, aby usprawnić pracę na granicach państw, a także utworzono nowe plany działania, które posiadały elementy niezbędne do realizowania operacji.

Jednym z pomysłów zapanowania nad kryzysem migracyjnym była również reforma strefy Schengen. Transformacja ta miała polegać na zintegrowaniu tejże strefy i tymczasowym przywróceniu kontroli na granicach. W związku z tą planowaną przebudową między państwami członkowskimi doszło do rozmów i nie wszystkie kraje wyraziły aprobatę dla tej inicjatywy. Wiele państw wręcz chciało, aby rozluźnić problem kontroli granic.

W roku 2015 odnotowano najwyższą liczbę nielegalnych przekroczeń granic przez migrantów.<sup>4</sup> Ta sytuacja sprawiła, że Unia Europejska musiała podjąć radykalne kroki, aby nie dopuścić do rozszerzenia się kryzysu. W pierwszej kolejności należało opanować sytuację na południu Europy, a następnie trzeba było podjąć kroki, które miały stworzyć nową strategię. Zadania, które musiała wykonać Unia Europejska to m.in.:

- znaczna współpraca z państwami, z których pochodzą migranci,
- walka z przestępstwem przemytu ludźmi,
- rozdysponowanie środków, które dadzą wsparcie finansowe krajom pochodzenia migrantów.

Kiedy okazało się, że pierwsza fala kryzysu została opanowana, Unia Europejska swoją dalszą działalność w ramach kryzysu migracyjnego oparła na czterech zasadach. Pierwszą zasadą było zaprzestanie zachęcania do nielegalnej migracji, która polegała na zwalczaniu nielegalnych przemytników ludzi do Europy. Unia Europejska prowadziła również politykę powrotów migrantów do ich krajów. Kolejną zasadą było lepsze zarządzanie wewnętrznymi granicami państw członkowskich Unii Europejskiej. W tej zasadzie umieszczono również chęć niesienia pomocy migrantom, którzy zostali na morzu. Trzecią zasadą było wzmocnienie po raz kolejny wspólnego systemu azylowego. Czwartą, i zarazem ostatnią, zasadą było zatrudnianie w pracy legalnych migrantów, którzy posiadali odpowiednie wykształcenie i umiejętności.

---

<sup>3</sup> J. Szymańska, 2017, *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*, Studia BAS (online), <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=587127> (dostęp: 10.09.2020 r.)

<sup>4</sup> Tamże.

## Podsumowanie

W związku z wystąpieniem dwukrotnego kryzysu migracyjnego w roku 2011 oraz w roku 2015 procesy wdrażania strategii napotykały liczne trudności. Wiązały się one z brakiem wyrażania zgody państw członkowskich na pewne działania antykryzysowe. Brak jednomyślności niektórych państw powodował, że próbowały one w tej kwestii działać samodzielnie, co wprowadzało chaos i zamęt. W pierwszej fazie kryzysu w 2011 roku nastąpiło osłabienie gospodarcze krajów Europy Południowej, a w drugiej fazie kryzysu, która nastąpiła w 2015 roku wzrosło zagrożenie terrorystyczne ze strony Państwa Islamskiego. To wszystko wpłynęło na negatywne postrzeganie uchodźców przez Europejczyków. Te wszystkie unijne projekty i próby ich wdrażania okazały się po prostu niewystarczające, aby wyjść naprzeciw ogromnemu kryzysowi, który dotyczył migrantów. Rozwijający się kryzys pokazał, że wcześniejsze unijne reformy nie były w pełni przygotowane na zmaganie się z falą uchodźców. Ten kryzys migracyjny z roku 2011 i 2015 ukazał, że Unia Europejska do tej pory miała różne podejścia, jeśli chodzi o prowadzenie polityki migracyjnej. Bardzo ważne jest ustabilizowanie sytuacji migracji w Unii Europejskiej, ponieważ kryzys ten może mieć wpływ na wyznaczanie integracji w Europie.

## Bibliografia

1. Apatroe A. C., 2016, *The europeanmigrationcrisis. Whichconsequencesaffecting the stability of the European Union*, WWW: [https://www.researchgate.net/publication/326925411\\_The\\_european\\_migration\\_crisis\\_Which\\_consequences\\_affecting\\_the\\_stability\\_of\\_the\\_European\\_Union](https://www.researchgate.net/publication/326925411_The_european_migration_crisis_Which_consequences_affecting_the_stability_of_the_European_Union) (dostęp: 08.09.2020 r.).
2. Chojan A., Olszewski P., 2018, *Kryzys migracyjny jako problem globalny. Konsekwencje dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Rocznik Nauk Społecznych (online), WWW: <https://ojs.tnkul.pl/index.php/rns/article/view/11415/10294> (dostęp: 11.09.2020 r.).
3. Estevens J., 2018, *Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of nationalsecurity and defencestrategies*, Comparative Migration Studies (online), WWW: <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-018-0093-3> (dostęp: 10.09.2020 r.).
4. Parlament Europejski, *Deficyt demograficzny w UE – poszukujemy dzieci!*, WWW: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20080414FCS26499+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> (dostęp: 10.01.2021 r.).
5. Potyrała A., 2016, *Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego. Kryzys migracyjny 2015 – 2016*, Przegląd Strategiczny (online), WWW: <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=562583> (dostęp: 11.09.2020 r.).

6. Potyrała A., 2015, *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, Przegląd Politologiczny (online), WWW: <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=423226> (dostęp: 10.09.2020 r.).
7. Stępniewski T., 2015, *Unia Europejska, Ukraina i Rosja: kryzysy i bezpieczeństwo*, Studia Europejskie (online), WWW: <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=387675> (dostęp: 11.09.2020 r.).
8. Szymańska J., 2017, *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*, Studia BAS (online): WWW: <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=587127> (dostęp: 09.09.2020 r.).

**Oliwia PISARCZYK**

*Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN  
w Krakowie, prawo, III rok  
Instytut Prawa i Ekonomii*

## **KRYZYS MIGRACYJNY W UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2015-2020**

*Celem niniejszego artykułu jest prześledzenie różnych postaw w polityce migracyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego z 2015 r. Analizie poddano stosunek poszczególnych krajów do problemu migracyjnego, schematyzując je według stopnia otwartości i podjętych działań. Prowadzi to do stwierdzenia, iż kryzys w wyraźny sposób ukazał niedoskonałości UE i podział między państwami członkowskimi, ale także – skalę ludzkich dramatów. Unia nie zdołała wypracować wspólnej, jednolitej polityki migracyjnej, ani narzędzi do sankcjonowania jej wykonywania. Problem ten, choć zgłębiany już od kilku lat, wciąż pozostaje priorytetowym elementem unijnej dyskusji.*

**Słowa kluczowe:** kryzys migracyjny w Europie, uchodźcy, imigranci, polityka migracyjna.

*The aim of this article is to analyze different approaches of migration policy of the European Union presented by Member States towards the migration crisis of 2015. The approaches of various countries to the migration problem has been analyzed and schematized according to the degree of openness and actions that they had taken. This leads to the conclusion that the crisis clearly showed the imperfections of the EU and the division between the Member States, but also the scale of human tragedy. The EU has not been able to develop an uniform migration policy, nor any tools to sanction its implementation. This problem, although being explored for several years, still remains a priority element of the EU discussion.*

**Key words:** European migrant crisis, refugees, immigrants, migration policy.

### **1. Wprowadzenie**

Odwołując się do definicji migracji należy wykazać, że są to wędrówki albo ruch mechaniczny (fizyczny) ludności; element i podstawowa (obok cyrkulacji) forma mobilności przestrzennej; oznaczają przemieszczenia terytorialne związane ze względnie trwałą zmianą miejsca zamieszkania<sup>1</sup>. Znane są już od zamierzchłych czasów. Brały swój początek już kilkadziesiąt tysięcy lat temu, zmieniały swoje główne pobudki i wyznaczały kolejne nowe tendencje.

<sup>1</sup>Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/migracje;3941121.html> [dostęp: 22.09.2020]



Niekiedy, przyczyną była po prostu chęć poznawania świata, odkryć geograficznych, zdobywania kolejnych, często niezwykle pożądanym, terytoriów, innym leżących w miejscach o znaczeniu religijnym, duchowym. Zdecydowanie bliższe współczesnym czasom są motywacje ekonomiczne, które popychają ludzi do podjęcia pracy w kraju o lepszym statusie niż ich ojczysty, te naukowe, za którymi przemawia zdobycie wykształcenia i rozwoju osobistego, czy też biznesowe – w ramach działalności w firmie. W dużej mierze mamy także do czynienia z problemami środowiskowymi. Ponad 2 mld osób nie ma dostępu do wody pitnej<sup>2</sup>, a w obliczu gwałtownych zmian klimatu coraz częściej dotykają nas klęski żywiołowe. Pomimo, że każda z tych przyczyn ma swoje realne odzwierciedlenie w rzeczywistości, to wydarzenia ostatnich lat sprawiły, że słowo migranci intuicyjnie przychodzi na myśl setki uchodźców, uciekających przed terrorem i wojną. Wydarzenia na Bliskim Wschodzie wywołały masowy, nielegalny napływ ludności na tereny Europy, na które żadne z państw nie było przygotowane. Doprowadziło to do powstania problemu na szeroką skalę, dla którego znalezienie idealnego, długoterminowego rozwiązania wydaje się być niemożliwe.

Kryzys migracyjny odmienił oblicze Unii Europejskiej i doprowadził do wyraźnego podziału między państwami członkowskimi. Ukazał brak jedności i w efekcie także – brak równości w traktowaniu członków organizacji. Ponadto, wskazał także na konieczność reformy unijnej polityki migracyjnej, gdyż ta dotychczasowa była formą niefunkcjonalnych kompromisów, nie mogących sprostać oczekiwaniom zarówno krajów UE, jak i migrantów.

## **2. Geneza problemu**

W celu dokonania poprawnej analizy zagadnienia należy przybliżyć uwarunkowania, które doprowadziły do masowych migracji, i gwałtownie urosły do rangi poważnego problemu. Za początek kryzysu i jednocześnie jego punkt krytyczny uznaje się rok 2015, jednak wydarzenia, które miały największy wpływ obejmują okres 2010-2012 i to od nich należy rozpocząć analizę przyczynową.

Kiedy pod koniec XX w. na Europę spłynęła fala demokracji, kraje arabskie i północnoafrykańskie pozostawały nieobjęte entuzjazmem i niewzruszone zmieniającymi się ustrojami politycznymi. Jednak pogarszająca się sytuacja gospodarcza, narastający nepotyzm i powiązania finansowe oraz coraz bardziej restrykcyjne ograniczenia wolności obywatelskich stały się przyczyną zrywów rewolucyjnych i konfliktów zbrojnych, które skutecznie odmieniły oblicze zarówno Północnej Afryki jak i Bliskiego Wschodu. Czynnikiem, który uwolnił zgromadzoną wśród Arabów niechęć do systemów autorytarnych stało

---

<sup>2</sup> Centrum prasowe UNICEF, <https://www.unicef.pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/2-1-mln-osob-na-swiecie-nie-ma-dostepu-do-wody-pitnej-w-miejscu-zamieszkania-a-ponad-dwa-razy-wiecej-pozbawionych-jest-odpowiednich-warunkow-sanitarnych> [dostęp: 21.09.2020]

się samospalenie kupca Bouaziego w grudniu 2010 r., będące wyrazem niezadowolenia z nieustannie pogarszającej się sytuacji życiowej obywateli Tunezji. Wydarzenie to, wbrew wszelkim przypuszczeniom, stało się iskrą zapalną Arabskiej Wiosny Ludów. Protesty w Tunezji w krótkim czasie przerodziły się w starcia ze służbami bezpieczeństwa, które później zostały określone mianem "jaśminowej rewolucji". To ona stała się inspiracją dla pozostałych krajów arabskich. Niedługo po tym, rewolucja rozciągnęła się na Egipt, którego obywatele doprowadzili do ustąpienia prezydenta H. Mubaraka. Na początku 2011 r. doszło do masowych wystąpień społecznych w Jemenie i Jordanii, które doprowadziły do zmian w rządzie. W lutym nasiliły się starcia w Bahrajnie oraz Libii. Wydarzenia przybrały zdecydowanie większą skalę niż w pozostałych krajach arabskich i doprowadziły do wybuchu wojny domowej, podczas której interweniowało NATO. Po ośmiu miesiącach w Libii obalono autorytarne rządy M. al-Kaddafiego, którego reżim był swoistym gwarantem powstrzymywania fali migracji. Arabska Wiosna opanowała także Algierię, Arabię Saudyjską, Liban, Maroko, Autonomię Palestyńską i Oman, jednak już na mniejszą skalę. Jako ostatnie państwo do Arabskiej Wiosny dołączyła Syria. Tamtejszy rząd krwawo rozprawiał się z protestującymi<sup>3</sup>. Syria została zawieszona w prawach członka Ligi Arabskiej<sup>4</sup>. Organizacje międzynarodowe podejmowały próby pacyfikacyjne, jednak żadne plany pokojowe nie były respektowane ani przez władzę, ani przez opozycjonistów. Doprowadziło to do wybuchu wojny domowej, która w szybkim tempie, przybrała formę wojny wyznaniowej o charakterze multilateralnym. Na terenie Syrii ścierały się interesy światowych mocarstw. Z jednej strony siły rządowe wspierane były przez wojska rosyjskie, z drugiej – rebelianci przez kraje zachodnie i Stany Zjednoczone. Dramatyczne wydarzenia zmusiły do ucieczki około 13 mln Syryjczyków, a ponad 6 mln – szukało schronienia poza granicami swojej ojczyzny.

Wydarzenia te wywołały migracje na wielką skalę, na którą Europa nie była przygotowana. Po raz pierwszy w historii globalna liczba osób uciekających przed prześladowaniami, konfliktami i przemocą osiągnęła 79,5 mln<sup>5</sup>. Problemem Unii stał się brak spójnej polityki migracyjnej i różnice w postrzeganiu imigrantów w różnych krajach członkowskich.

### **3. Unijna polityka migracyjna**

Początkowo organizacja prowadziła dosyć liberalną politykę migracyjną, którą wyłącznie regulowało prawo wewnątrzpaństwowe. Po II wojnie światowej podejmowano aktywne działania w celu sprowadzenia z zagranicy siły roboczej. Okres kryzysu paliwowego, przypadający na lata 70. XX wieku, spowodował zmniejszenie zapotrzebowania na pracowników, przez

<sup>3</sup> Polityka, wyd. specjalne – Pomocnik Historyczny "Historia Arabów" (100002) z dnia 07.02.2014, Historia Arabów.

<sup>4</sup> Portal spraw zagranicznych, <http://www.psz.pl/154-bliski-wschod/lpa-zawiesza-czlonkostwo-syrii>, [dostęp: 21.09.2020].

<sup>5</sup> Azyl i migracja w UE: fakty i liczby,

<https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170629STO78630/azyl-i-migracja-w-ue-fakty-i-liczby> [dostęp: 21.09.2020].

co przyniósł przełom w kwestii polityki migracyjnej. Zaczęto podchodzić bardziej restrykcyjnie do kwestii migracji, zaostrzono kontrole i utrudniono procedury, jednak wiele państw wciąż prowadziło przyjazną politykę azylową. Kolejne lata przyniosły chęć współdziałania państw członkowskich w walce z nielegalnym przybywaniem osób, terroryzmem czy przemocą międzynarodową. Podstawą polityki migracyjnej stały się kolejno Układ Schengen (1985 r.) wraz z Konwencją Wykonawczą (1990 r.) i Konwencją Dublińską (1990 r.)<sup>6</sup>. Koniec lat 90. XX w. i początek XXI w. przyniósł negatywne podejście do imigrantów<sup>7</sup>. Narastające problemy z integracją spowodowały, że państwa zaczęły przyjmować wyłącznie potrzebną siłę roboczą. W 1999 r. wprowadzono Program Tampere, który ujedynolcał zasady polityki azylowej i imigracyjnej oraz ustanawiał ścisłą współpracę policyjną. Ponadto pochyłono się także nad kwestią poszanowania praw człowieka, czy wspierania procesów demokratyzacji, przy jednoczesnym zapobieganiu konfliktów w państwach, z których napływali imigranci oraz regionów tranzytowych. Wyraźny wzrost wielkości migracji do UE w 2005 r. wymusił wypracowanie nowego, lepszego modelu polityki migracyjnej, zakładającego przede wszystkim wspólne stanowisko i przekierowanie zainteresowania z walki z nielegalną imigracją na działania integracyjne. Do życia wszedł Program Haski, będący przedłużeniem Programu z Tampere z 1999 r. Rozporządzeniem Rady WE utworzono także FRONTEX – Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE (od 2016 r. – Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej). Do jej zadań należało m.in. dokonywanie analizy ryzyka, monitorowanie sytuacji i pomoc w szkoleniach funkcjonariuszy straży granicznej. W ramach Zielonej Księgi, Unia przyjęła tzw. globalne podejście do problemu migracji, które miało opierać się na dialogu, partnerstwie i współdziałaniu. Wydano Komunikat Komisji Europejskiej, stanowiący zbiór 10 zasad takich jak: jasne i sprawiedliwe reguły dla wszystkich, dopasowanie umiejętności i potrzeb, skuteczne i spójne stosowanie dostępnych środków czy też zintegrowane zarządzanie granicami<sup>8</sup>. Z biegiem czasu kwestia ta była lepiej regulowana i pomimo pewnych niedociągnięć nie przewidziano scenariusza, jaki rozegrał się w 2015 r. Destabilizacja regionów ogarniętych Arabską Wiosną wywołała gwałtowny wzrost liczby imigrantów przyjeżdżających do Europy. Odnotowano rekordową liczbę wniosków o azyl na terenie UE wynoszącą około 1,3 mln, co stanowi ponad dwukrotnie wyższy wynik niż w roku poprzednim. Szacuje się, że około 2/3 wszystkich wniosków złożono w Niemczech, Austrii, Szwecji i Węgrzech<sup>9</sup>. Głównym problemem stała się trudność w rozróżnieniu uchodźców od imigrantów zarobkowych.

<sup>6</sup> Jarosław Ślęzak, *Polityka migracyjna Unii Europejskiej a problem integracji imigrantów w Niemczech, Francji i Holandii*, *Cywilizacja i Polityka*, 16(16), 2018, 389-400.

<sup>7</sup> Agnieszka Weinar, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990-2003*, Warszawa, 2006, 71-783.

<sup>8</sup> Rozwój globalnego podejścia do kwestii migracji, <https://eur-lex.europa.eu/summary/PL/jl0008>, [dostęp: 21.09.2020].

<sup>9</sup> Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>, [dostęp: 20.09.2020].

Zgodnie z Konwencją Genewską uchodźcą jest osoba, która "na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu poglądów politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, oraz nie może lub nie chce z powodu tych obaw skorzystać z ochrony tego państwa". Ma to istotne znaczenie w świetle kryzysu ze względu na przyznawanie prawa do azylu – ci, którzy go nie otrzymają są deportowani do kraju pochodzenia, to natomiast przyczynia się do wzrostu nielegalnych imigracji. Od roku 2014 zwiększono restrykcje dotyczące przyjęć imigrantów i ta tendencja utrzymuje się do dzisiaj.

#### **4. Różnorodność poglądowa w Unii Europejskiej**

Chaos, pochopne decyzje i brak stabilnego, wspólnego stanowiska obnażyły podział i brak jednomyślności Unii<sup>10</sup>. Organizacja głównie skupiła się na doraźnym, tymczasowym rozwiązywaniu problemu, bez uwzględniania możliwych, długoterminowych następstw. Konsekwencją braku przygotowania stały się dramaty ludzkie. Niniejsze rozważania poświęcone będą przebiegowi wydarzeń od 2015 r., z uwzględnieniem różnic w polityce migracyjnej poszczególnych państw członkowskich i stanowisk organizacji międzynarodowych.

##### **4.1. Pierwsza linia frontu**

Grecja i Włochy stanowią zewnętrzną granicę Unii, w związku z tym, są one najbardziej narażone na napływ imigrantów. Szacuje się, że w 2015 r. przez Morze Egejskie do Europy przedostało się ponad 850 tys. osób<sup>11</sup>. Żadne z tych państw nie było przygotowane na taką falę, co doprowadziło do niekontrolowanego rozprzestrzenienia się migrantów w głąb Europy.

Początkowo Włosi prowadzili przyjazną politykę migracyjną. W 2015 r. aktywnie zaangażowali się w przyjmowanie uchodźców, prowadzenie akcji ratowniczych, udzielanie im pomocy. Przez swoje położenie pierwszym punktem na szlaku migracyjnym stała się wyspa Lampedusa, określana mianem "drzwi do Europy", będąc jednocześnie symbolem bezradności i obojętności UE na tragedię uchodźców, tonących u jej wybrzeży. Przeludnienia obozów, brak środków finansowych, problemy administracyjne doprowadziły do punktu krytycznego. W 2018 r. Matteo Salvini oznajmił, że Włochy nie będą przyjmować już nikogo więcej, po czym na potwierdzenie swoich słów, kilka dni później, zawrócił statek z migrantami i odesłał go na Maltę<sup>12</sup>. Brak wsparcia ze strony Unii spowodował także groźbę

<sup>10</sup>Obećny kryzys migracyjny, <http://uchodzcy.info/infos/obecny-kryzys-migracyjny/>, [dostęp:20.09.2020].

<sup>11</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Przywrócenie Strefy Schengen – Plan Działania, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52016DC0120>, [dostęp: 20.09.2020].

<sup>12</sup> Szef MSW Włoch nie chce przyjąć statku z migrantami, kieruje go na Maltę, [https://www.onet.pl/?utm\\_source=pl.wikipedia.org\\_viasg\\_wiadomosci&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=leo\\_automat&srcc=ucs&pid=e168e8b1-07ac-41a8-ba64-32bb2bdd7054&sid=b177a2c9-166f-4113-9b28-185bbe554807&utm\\_v=2](https://www.onet.pl/?utm_source=pl.wikipedia.org_viasg_wiadomosci&utm_medium=referral&utm_campaign=leo_automat&srcc=ucs&pid=e168e8b1-07ac-41a8-ba64-32bb2bdd7054&sid=b177a2c9-166f-4113-9b28-185bbe554807&utm_v=2), [dostęp: 20.09.2020].

zatrzymania wpłat do budżetu unijnego. Pod koniec roku skala imigracji zmniejszyła się, jednak poczucie osamotnienia w trudnej sytuacji oraz zdecydowana niechęć do dalszego przyjmowania uchodźców pozostała.

Grecja do dziś pozostaje jednym z państw najmocniej dotkniętym problemem migracji. Panujący tam kryzys gospodarczy uniemożliwił zapewnienie odpowiedniej opieki państwa swoim obywatelom, a więc przyjęcie dodatkowo setek tysięcy uchodźców było niemożliwe. Zwiększono patrole na granicach, utworzono tzw. hotspoty, czyli punkty szybkiej rejestracji i identyfikacji imigrantów, jednak działania te nie rozwiązały problemu. Grecja wielokrotnie zwracała się o pomoc do państw UE, powołując się na wspólnotową solidarność – bez większego skutku. Nieustanne pogarszanie sytuacji doprowadziło do wydania przez biuro UNHCR ostrzeżenia ogrożającej państwu katastrofie humanitarnej. Podjęto decyzję o przeprowadzeniu relokacji, będącą wyrazem środków nadzwyczajnych wynikających z art.78 ust. 3 TFUE<sup>13</sup>. Pozwoliło to na odciążenie Grecji, jednak w 2019 r. problem ponownie się zintensyfikował. Zaczęto rozważać stworzenie pływającego muru granicznego, wyłapującego tratwy. W 2020 r. rząd zawiesił na miesiąc przyjmowanie wniosków azylowych, co zostało skrytykowane przez OZN ze względu na sprzeczność z prawem międzynarodowym i wspólnotowym, natomiast mogłoby się wydawać, że odbyło się to za cichym przyzwoleniem UE. KE zdecydowała się przyznać Grecji dodatkowe 700 mln euro w celu utrzymania jej jako "tarczy UE" w kryzysie migracyjnym.

#### **4.2. Polityka otwartych drzwi – "Wilkommenspolitik"**

W odpowiedzi na trudną sytuację Włoch i Grecji kanclerz Niemiec Angela Merkel zadeklarowała pomoc znamiennymi słowami – "Wirschaffendas!" (z niem. "Damy radę!"). Stało się to przełomem, otwarcie granic dla imigrantów wywołało ich olbrzymi napływ na terytorium Europy Zachodniej. W 2015 r. do Niemiec przybyło ponad 2 mln osób. Początkowy entuzjazm Niemców zaczął spadać<sup>14</sup>. Szczytna idea otwartych drzwi kanclerz Merkel stopniowo była coraz mocniej krytykowana. Nie radzono sobie z zarządzaniem i opanowywaniem kryzysu. W 2017 r. zaczęto zachęcać uchodźców do opuszczania Niemiec w zamian za premię<sup>15</sup> – bezskutecznie. Zapowiedziano ograniczenie przyjmowania do 1000 osób miesięcznie, po spełnieniu przez nie rygorystycznych warunków. Duży problem stanowiły nielegalne przejścia, utrudnianie deportacji i powrót wydalonych już imigrantów. Zaostrzono prawo i zablokowano możliwość ponownego wjazdu do kraju dla tych osób. Kolejną trudnością było zintegrowanie nowoprzybyłych. Prowadzono kursy z kultury, języka i wartości, zakazano tworzenia gett etnicznych oraz stworzono program

<sup>13</sup> Impas w reformie polityki azylowej Unii Europejskiej trwa, <https://gazeta.sgh.waw.pl/?q=meritum/polityka-unii-europejskiej-w-obszarze-migracji-azylu-i-granic>, [dostęp: 20.09.2020].

<sup>14</sup> Martin Dahl, Anna Dziudzik, *Państwa Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego z 2015 roku*, Unia Europejska.pl nr 3 (244), 2017, 20.

<sup>15</sup> Nowa premia dla wyjeżdżających migrantów, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/nowa-premia-dla-wyjezdzejacych-migrantow/fkmpihl>, [dostęp: 21.09.2020].

dotyczący pracy, i choć założenia były trafne nie sprawdziły się w praktyce. Zaadaptowanie się było wysoce trudne ze względu na zupełną odrębność kulturową. Skutkiem tego był wzrost wskaźnika przestępstw popełnionych przez imigrantów, a nagłaśnianych przez media, co budziło narastanie niechęci społeczeństwa i organizowanie protestów<sup>16</sup>. W marcu 2020 r. zamknięto granice dla uchodźców. "Gest przyzwoitości" A. Merkel tymczasowo odciążył kraje najbardziej narażone na napływ ludności, jednak w perspektywie długofalowej przyczynił się do pogłębienia kryzysu w UE i zwiększenia podziału między państwami członkowskimi.

Początkowo przychylnie nastawiona Szwecja, nazywana nawet "ziemią obiecaną dla uchodźców" również zaczęła spotykać się z problemami. Według Statistic Sweden na początku 2019 r. liczba imigrantów stanowiła prawie 2 mln osób, co wynosiło około 19,1% całej szwedzkiej populacji<sup>17</sup>. Pomimo odpowiedniej organizacji, narastały obawy związane z nadużyciami opieki społecznej oraz przestępczością. Mówiono nawet o ograniczaniu praw obywateli na rzecz uchodźców. Na terenie Szwecji funkcjonuje obecnie ok. 40 rodzinnych gangów imigranckich, tworzą się struktury mafijne, a na ulicach dochodzi do zamieszek<sup>18</sup>.

### 4.3. Polityka "muru"

Wyraźny sprzeciw wobec solidarności względem kryzysu migracyjnego od samego początku okazywała Grupa Wyszehradzka. Szczególnie duże emocje wywołał pomysł obowiązkowej relokacji. Zarzucano, że stanowi on zagrożenie dla bezpieczeństwa krajów członkowskich, a także dla dziedzictwa kulturowego. Ponadto wskazywano, na wynikającą z różnic gospodarczych, niemożności zaoferowania tej samej pomocy, co kraje Europy Zachodniej. Decyzja została zaskarżona do Trybunału Sprawiedliwości UE w związku z niezgodnością z art. 72 TFUE, a państwa Europy Środkowo- Wschodniej odmówiły jej wykonania.

W 2015 r. Węgry stanęły w centrum zainteresowania migracyjnego. Jak podaje FRONTEX na terytorium kraju przedostało się wówczas 378 tys. uchodźców. Wzrastanie społecznych niepokoi i brak konkretnych działań ze strony Unii spowodowało podjęcie radykalnej decyzji przez premiera Viktora Orbana w postaci budowy muru granicznego na tzw. szlaku bałkańskim. Spotkało się to z powszechną krytyką na arenie międzynarodowej zarzuceniem naruszenia zasady solidarności. Zamknięto granice kraju, wprowadzono stan wyjątkowy oraz zaostrzono przepisy migracyjne, przewidując karę za pomoc uchodźcom. V. Orban głośno sprzeciwiał się także wydawaniu unijnych pieniędzy na imigrantów. W 2017 r. KE ostrzegła Węgry Polskę o możliwości zastosowania względem nich sankcji

<sup>16</sup>Dahl, Dziudzik, *Państwa Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego z 2015 r.*, 21.

<sup>17</sup> Imigranci w Szwecji: ich liczba wzrosła dwukrotnie w ciągu 19 lat, <https://skandynawiainfo.pl/imigranci-w-szwecji-ich-liczba-wzrosla-dwukrotnie-w-ciagu-19-lat/>, [dostęp: 20.09.2020].

<sup>18</sup>Rodzinne gangi plagą Szwecji, <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/7812650,gang-szwecja-policja-zatrzymanie-samochody-strefa-wojenna-przestepstwa.html>, [dostęp: 19.09.2020].

za nieprzyjmowanie uchodźców, a następnie zagroziła utratą unijnych funduszy i pozwała je do TSUE za niewykonanie unijnego prawa. W odpowiedzi V. Orban zapowiedział zamknięcie działalności organizacji NGO zajmujących się pomaganiem imigrantom<sup>19</sup>. Swoją nieprzychylną politykę Węgrzy usprawiedliwiali stanem na straży wartości europejskich, chrześcijańskich, ochronę własnych obywateli, co sprzyjało stygmatyzowaniu obcokrajowców i powstawaniu ruchów antyimigracyjnych<sup>20</sup>.

Stanowisko Czech i Polski w kwestii polityki migracyjnej jest niemalże tożsame z węgierskim, choć zdecydowanie bardziej dyplomatyczne. Zgodnie z danymi, w 2015 r. aż 70% Czechów nie chciało przyjęcia imigrantów<sup>21</sup>. Obawiano się wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa i pogorszenia stanu gospodarczego. W ramach programu obowiązkowej relokacji Polska nie przyjęła ani jednej osoby, a Czechy – 12.

#### **4. 5. Narzędzie do osiągnięcia własnych celów, czyli kto na tym zyskuje?**

UE szybko dostrzegła w Turcji potencjał do rozwiązania problemu migracyjnego. W 2016 r., z inicjatywy Niemiec, podpisano umowę z Ankarą, zgodnie z postanowieniami której każdy nielegalny imigrant, przekraczającego granicę grecko-turecką będzie odesyłany do Turcji, a za każdego uchodźcę z Syrii, który zostanie zawrócony z Grecji do Turcji, inny syryjski uchodźca przebywający w Turcji zostanie przesiedlony do państwa unijnego. Ponadto, Turcja zobowiązała się podjąć wszelkie możliwe działania, aby powstrzymać nielegalną imigrację do UE<sup>22</sup>. W zamian za to wspólnota miała przekazać 6 mld euro na pomoc, znieść wizy dla Turcji, zaktywizować proces negocjacji dotyczący przyjęcia jej w poczet członków UE oraz przyspieszyć pracę nad rozwojem unii celnej. Umowa przyniosła oczekiwany efekt – liczba imigrantów zmniejszyła się aż o 80% bezpośrednio po wejściu jej w życie. Jednak działania te spotkały się z dużą krytyką ze strony organizacji międzynarodowych. Zarzucano UE brak etyki przejawiający się w podpisywaniu umowy z państwem, które nie przestrzega praw człowieka, nazywając to "paktem z diabłem" czy "kupowaniem spokoju za miliardy euro", podkreślając, że to nie interesy uchodźców są chronione, a Turcji i Unii<sup>23</sup>. Ponadto, wskazywano na kruchość porozumienia i jego tymczasowy charakter. Pierwsze napięcia między stronami nastąpiły stosunkowo szybko. Prezydent Turcji, Recep Tayyip Erdogan zarzucił UE opieszałość w realizacji, a nawet niewywiązywanie się z postanowienia i kilkakrotnie zagroził jego zerwaniem. W 2019 r. oznajmił, że jeśli UE uzna działania Turcji w Syrii za zbyt

<sup>19</sup> Unio, nie męcz Polski i Węgier, bo pójda w stronę Chin, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/unio-nie-mecz-polski-i-wegier-bo-pojda-w-strone-chin-opinia/d5mbn25>, [dostęp: 19.03.2018].

<sup>20</sup> Dahl, Dziudzik, *Państwa Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego 2015 r.*, 22.

<sup>21</sup> S. Riishoj, *Deforvil de nye EU-lande i ostikkehaveflygtninge*, "Politiken", 14.09.2015.

<sup>22</sup> T. Morozowski, *Turcja, Unia Europejska i uchodźcy. Porozumienia w sprawie zarządzania kryzysem migracyjnym*, Biuletyn Instytutu Zachodniego Seria Specjalna – "Uchodźcy w Europie", nr 224/2016.

<sup>23</sup> Kryzys migracyjny w Europie. Co dalej z umową Turcja-UE?, <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/kryzys-migracyjny-w-ue-pieniadze-to-nie-wszystko/>, [dostęp: 18.09.2020].

ofensywne lub okupacyjne to prześle z Turcji na teren wspólnoty uchodźców z Syrii<sup>24</sup>. Niedługo po tym KE przekazała 693 mln euro na pomoc imigrantom. Wzywał także do udzielenia większego wsparcia Ankarze w wojnie. Brak reakcji na jego apele spowodował posunięcie się do nacisku – jednostronnego otwarcia granic w marcu 2020 r. Grecję zalała fala uchodźców, straż przybrzeżna użyła wobec przyplływających gazu łzawiącego, granatów hukowych, gumowych kul. Sytuacja stała się na tyle poważna, że zaczęto realnie brać pod uwagę powtórzenie się kryzysu z 2015 r. Europa skomentowała działania R. T. Erdogana jako bezpośredni atak na Unię i używanie imigrantów jako karty przetargowej, jednak na chwilę obecną nie ma ona innego, skutecznego narzędzia w walce z kryzysem niż owa umowa, co skazuje ją, przynajmniej w najbliższym czasie, na bycie "na łasce" tureckiego dyktatora.

## 5. Prawa człowieka

Problem migracyjny to przede wszystkim dramaty ludzkie. Wojna ściągnęła śmierć na tysiące osób, pozbawiła ich domu, poczucia bezpieczeństwa i postawiła na szali ich los. Każdego dnia organizacje zajmujące się ochroną praw człowieka donoszą o zatrważającej sytuacji uchodźców. Głównym problemem jest wysoka śmiertelność wiążąca się z przeprawą do Europy – przepelnionymi pontonami i łodziami, często złej jakości. Trasa jest trudna i niebezpieczna, dlatego imigranci w 90% zmuszeni są korzystać z usług przemytników, którzy dopuszczają się wobec nich aktów przemocy. Kobiety i dzieci często zostają przez nich wykorzystywane seksualnie. Duże ruchy migracyjne sprzyjają handlowi ludźmi. Sytuacja nie jest też lepsza w obozach. Niemalże każdy z nich jest przepelniony, przykładem może być grecki obóz Moria zaprojektowany dla 3 tys. osób, aktualnie mieści ponad 20 tys.<sup>25</sup>. Nieustannie brakuje środków higienicznych, leków, czy pomocy prawnej. Grupy etniczne ścierają się z sobą, dokonując gwałtów, kradzieży i napaści. Dla uchodźców szczególnie dramatyczna może się okazać pandemia koronawirusa. Szacuje się, że w obozach na 20 tys. ludzi przypada 1-2 lekarzy i sześć łóżek w szpitalu, a kwarantanna jest fizycznie niemożliwa<sup>26</sup>.

## 6. Jak rozwiązać problem kryzysu migracyjnego?

Pomimo wszelkich niedopatrzeń, idea polityki migracyjnej UE mogłaz powodzeniem skutkować sukcesem, choć nie była wolna od chaosu, spóźnionej reakcji i tymczasowych rozwiązań. Wydaje się, że dla skutecznego przeciwdziałania kryzysowi kluczowa jest współpraca i jedność państw

<sup>24</sup> Ofensywa Turcji w Syrii trwa. Erdogan straszy Europę, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,25293333,ofensywa-turcji-w-syrii-trwa-erdogan-straszy-europe-przysle.html#s=BoxOplmg2>, [dostęp: 10.10.2019].

<sup>25</sup> Lesbos jest znowu wyspą chaosu, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1944240,1,lesbos-znow-jest-wyspa-chaosu.read>, [dostęp: 20.08.2020].

<sup>26</sup> Wyrok TSUE: Nielojalne Polska, Czechy i Węgry, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1951300,1,wyrok-tsue-nielojalne-polska-czechy-i-wegry.read>, [dostęp: 29.08.2020].



członkowskich, a także zlikwidowanie podziału między nimi. Idealnym rozwiązaniem mogłoby się okazać wprowadzenie 3 punktów do reformy migracyjnej UE – jednolita polityka przyjęcia, jednolita polityka relokacji oraz jednolita polityka socjalna w kwestii pomocy imigrantom. Jednak kwestia wydaje się być tak nierealna, że należałoby ją pozostawić w sferze utopii. Kraje europejskie, choć niesamowicie zbliżone kulturowo, wartościowo czy prawnie, wciąż dzielą spore dysproporcje gospodarcze, stan rozwoju czy preferencje polityczne. Jednak skrajnie różnie prowadzona polityka migracyjna daje możliwość wymiany doświadczeń i wyselekcjonowania najlepszych rozwiązań. W praktyce, najważniejszym i jednocześnie najtrudniejszym wyzwaniem dla Unii jest znalezienie alternatywy dla umowy z Turcją. Nie tylko ze względów etycznych, ale przede wszystkim z uwagi na zależność od decyzji prezydenta Erdogana. Trafne mogłoby się okazać wprowadzenie zmiany w procesie integracyjnym, aby nie dopuszczać do powstawania zamkniętych grup etnicznych, przy jednoczesnym poszanowaniu dorobku kulturalnego imigrantów. Ponadto – skupienie większej uwagi na wsparciu humanitarnym, m.in. poprawieniu jakości życia w obozach uchodźczych, przyspieszeniu procesów udzielania azylu, a także zapewnienie pomocy na miejscu, np. w kwestii prawa do edukacji czy pracy<sup>27</sup>. Może stać się to jasnym sygnałem – aby dostać się do Unii należy spełnić określony warunek. Takie rozwiązania przełożą się na bezpieczeństwo i poprawę jakości życia zarówno migrantów jak i społeczności unijnej.

Przedstawione wyżej uwagi nie są wyczerpujące i z pewnością wiele kwestii wymaga dogłębnego zbadania. Kryzys migracyjny nieodwracalnie zmienił oblicze UE. Wpłynął na zarysowanie się podziału między krajami członkowskimi – na zachowawczy Wschód i liberalny Zachód, oraz ukazał znaczne różnice między nimi. Wyraźnie zauważalnym stał się brak zgodności, jedności w kwestii polityki migracyjnej, co stało się przyczyną dramatów setek tysięcy ludzi. Proponowane rozwiązania przynoszą, co do zasady, oczekiwany skutek, lecz nie są wolne od wad. Nie ulega wątpliwości, że pomimo upływu lat problem kryzysu migracyjnego wciąż pozostaje nierozwiązany i pewnie jeszcze wielokrotnie stanie się przedmiotem licznych dyskusji, szczególnie w najbliższym czasie.

### **Bibliografia i netografia**

1. Azyl i migracja w UE: fakty i liczby, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170629STO78630/azyl-i-migracja-w-ue-fakty-i-liczby>, [dostęp: 21.09.2020].
2. Centrum prasowe UNICEF, <https://www.unicef.pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/2-1-mld-osob-na-swiecie-nie-ma-dostepu-do-wody-pitnej-w-miejscu-zamieszkania-a-ponad-dwa-razy-wiecej-pozbawionych-jest-odpowiednich-warunkow-sanitarnych> [dostęp: 21.09.2020].

---

<sup>27</sup>M. Duszczyk, Kryzys migracyjny czy kryzys UE?, wykład w SGH, EUMIGRO, [https://www.youtube.com/watch?v=\\_vwUKzi8z4o](https://www.youtube.com/watch?v=_vwUKzi8z4o), [dostęp: 22.09.2020].

3. Dahl M., Dziudzik A., *Państwa Unii Europejskiej wobec kryzysu imigracyjnego z 2015 roku*, Unia Europejska.pl nr 3 (244), 2017.
4. Duszczyk M., *Kryzys migracyjny czy kryzys UE?*, wykład w SGH, EUMIGRO, [https://www.youtube.com/watch?v=\\_vwUKzi8z4o](https://www.youtube.com/watch?v=_vwUKzi8z4o), [dostęp: 22.09.2020].
5. Dziekan M., Zdulski K., Bania R., *Arabska wiosna i świat arabski u progu XXI wieku*, wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, 2020.
6. Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/migracje;3941121.html> [dostęp: 22.09.2020].
7. Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>, [dostęp: 20.09.2020].
8. Imigranci w Szwecji: ich liczba wzrosła dwukrotnie w ciągu 19 lat, <https://skandynawiainfo.pl/imigranci-w-szwecji-ich-liczba-wzrosla-dwukrotnie-w-ciagu-19-lat/>, [dostęp: 20.09.2020].
9. Impas w reformie polityki azylowej Unii Europejskiej trwa, <https://gazeta.sgh.waw.pl/?q=meritum/polityka-unii-europejskiej-w-obszarze-migracji-azylu-i-granic>, [dostęp: 20.09.2020].
10. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Przywrócenie Strefy Schengen – Plan Działania, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52016DC0120>, [dostęp: 20.09.2020].
11. Konarzewska A., *Migracyjne problemy Unii Europejskiej*, Bezpieczeństwo Narodowe nr 1/2, 2007.
12. Kryzys migracyjny w Europie. Co dalej z umową Turcja-UE?, <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/kryzys-migracyjny-w-ue-pieniadze-to-nie-wszystko/>, [dostęp: 18.09.2020].
13. Lesbos jest znowu wyspą chaosu, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1944240,1,lesbos-znow-jest-wyspa-chaosu.read>, [dostęp: 20.08.2020].
14. Morozowski T., *Turcja, Unia Europejska i uchodźcy. Porozumienia w sprawie zarządzania kryzysem migracyjnym*, Biuletyn Instytutu Zachodniego Seria Specjalna – "Uchodźcy w Europie", nr 224/2016.
15. Nowa premia dla wyjeżdżających migrantów, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/nowa-premia-dla-wyjezdzejacych-migrantow/fkmp1hl>, [dostęp: 21.09.2020].
16. Obecny kryzys migracyjny, <http://uchodzcy.info/infos/obecny-kryzys-migracyjny/>, [dostęp: 20.09.2020].
17. Ofensywa Turcji w Syrii trwa. Erdogan straszy Europę, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,25293333,ofensywa-turcji-w-syrii-trwa-erdogan-straszy-europe-przysle.html#s=BoxOplmg2>, [dostęp: 10.10.2019].
18. *Polityka*, wyd. specjalne – Pomocnik Historyczny, Historia Arabów, (100002), 2014.
19. Portal spraw zagranicznych, <http://www.psz.pl/154-bliski-wschod/lpa-zawiesza-czlonkostwo-syrii>, [dostęp: 21.09.2020].
20. Riishoj S., *Deforvil de nye EU-lande i ostikkehaveflygtninge*, "Politiken", 14.09.2015.
21. Rodzinne gangi plagą Szwecji, <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/7812650,gang-szwecja-policja->

- zatrzymania-samochody-strefa-wojenna-przestepstwa.html, [dostęp: 19.09.2020].
22. Rozwój globalnego podejścia do kwestii migracji, <https://eur-lex.europa.eu/summary/PL/jl0008>, [dostęp: 21.09.2020].
  23. Szef MSW Włoch nie chce przyjąć statku z migrantami, kieruje go na Malte, [https://www.onet.pl/?utm\\_source=pl.wikipedia.org\\_viasg\\_wiadomosci&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=leo\\_automatic&srcc=ucs&pid=e168e8b1-07ac-41a8-ba64-32bb2bdd7054&sid=b177a2c9-166f-4113-9b28-185bbe554807&utm\\_v=2](https://www.onet.pl/?utm_source=pl.wikipedia.org_viasg_wiadomosci&utm_medium=referral&utm_campaign=leo_automatic&srcc=ucs&pid=e168e8b1-07ac-41a8-ba64-32bb2bdd7054&sid=b177a2c9-166f-4113-9b28-185bbe554807&utm_v=2), [dostęp: 20.09.2020].
  24. Ślęzak J., Polityka migracyjna Unii Europejskiej a problem integracji imigrantów w Niemczech, Francji i Holandii, *Cywilizacja I Polityka*, 16(16), 2018.
  25. Unio, nie męcz Polski i Węgier, bo pójda w stronę Chin, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/unio-nie-mecz-polski-i-wegier-bo-pojda-w-strone-chin-opinia/d5mbn25>, [dostęp: 19.03.2018].
  26. Weiner A., *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990-2003*, Warszawa, 2006.
  27. Wyrok TSUE: Nielojalne Polska, Czechy i Węgry, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1951300,1,wyrok-tsue-nielojalne-polska-czechy-i-wegry.read>, [dostęp: 29.08.2020].

---

## Проблеми країнознавства та міжнародних відносин в рецепції молоді

---

УДК 327.7

**Карина ЗЕЛЕНКОВА**

*Белорусский государственный  
экономический университет,  
Институт социально-  
гуманитарного  
образования, политический  
менеджмент, студентка*

### **ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЕАЭС**

*В статье проведен анализ развития системы оценки эффективности государственного управления в странах ЕАЭС, выявлены проблемы, содержащиеся в методиках оценки эффективности, предложены рекомендации по их устранению.*

**Ключевые слова:** *эффективность, показатели, результативная модель, государственное управление, ЕАЭС.*

*This article analyzes the development of the system for assessing the effectiveness of public administration in the EAEU countries, identifies the problems contained in the methods for assessing effectiveness, and proposes recommendations for their elimination.*

**Key words:** *efficiency, indicators, effective model, public administration, EAEU.*

Достижение социально-экономических целей развития страны во многом определяется эффективностью государственного управления. Для постсоветских стран эта тема становится актуальной спустя 15–20 лет после обретения независимости. В данной работе проанализирована эффективность государственного управления на примере стран ЕАЭС в силу их тесного взаимодействия по различным направлениям. В фокус исследования не попала Республика Армения по причине отсутствия в стране оформленной нормативной базы, регулирующей данную сферу общественных отношений.

Проблема оценки эффективности деятельности должностных лиц в Российской Федерации (далее – РФ) затрагивается уже не первый десяток лет. За 13 лет было издано множество указов, содержащих перечень показателей результативности органов власти. В первую очередь речь идет об исполнительном органе власти. Так, Указ Президента РФ № 825 от 28.06.2007 г. (ред. от 13.05.2010 г.) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» – первый законодательный документ, в котором был закреплён перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ [1]. Это крупнейший перечень за рассматриваемый период (48 пунктов, 5 из которых были введены указом Президента РФ № 579 от 13.05.2010 г.). В качестве основных показателей выделяли: объем валового регионального продукта; объем инвестиций в основной капитал; реальная среднемесячная начисленная заработная плата; уровень безработицы; смертность населения и др. Данный перечень учитывал множество сфер жизнедеятельности, однако такие громоздкие списки ставят под сомнение эффективность качественной оценки. Кроме того, оценка касалась только органов исполнительной власти, не затрагивая их руководителей и иных высших должностных лиц. Также система оценки (ее показатели) не учитывала особенности регионов, все они оценивались по идентичным показателям.

Более того, к 48 показателям в 2009 г. Постановлением Правительства РФ № 322 от 15.04.2009 г. был утвержден перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в различных сферах: энергоснабжение, обеспечение безопасности граждан, дорожное хозяйство, ЖКХ, образование, здравоохранение и др. (в сумме 295 показателей) [2]. Безусловно, проконтролировать исполнение всех показателей невозможно, к тому же многие из них носят обобщенный и дублирующий характер, что значительно сказывается на итоговой оценке эффективности.

Параллельно с общегосударственным уровнем проблема оценки эффективности государственного управления решалась и на местном уровне. Указом Президента РФ № 607 от 28.04.2008 г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» был введен соответствующий перечень показателей для местных органов [3]. Так, первоначально оценка проводилась по 30 показателям (в 2010 г. – по 32), отражающим социальную сферу (образование, здравоохранение, ЖКХ). Стоит отметить, что за 2008–2020 гг. перечень показателей менялся четыре раза и на сегодняшний день в соответствии с указом Президента РФ № 212 от 09.05.2018 г. включает 13 позиций, которые в большей степени имеют социальную направленность: 11 из 13 показателей (доля

среднесписочной численности работников; общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, и др.).

Стремление обеспечить полный контроль приводит к тому, что теряются из вида базовые, основные показатели, отражающие эффективность деятельности руководителя соответствующего государственного органа. Однако какое же число показателей является оптимальным? Точного ответа нет. В первую очередь, они должны восприниматься в сознании каждого человека, который сможет судить о положении государства, о достижении целей в контролируемой сфере. Во-вторых, их не должно быть слишком много. Если в перечне содержится показатель, отражающий результат деятельности органа по конкретной сфере, следовательно, нет необходимости измерять процесс их достижения.

Указанные недостатки были учтены при разработке нового указа Главы государства РФ № 1199 от 21.08.2012 г., которым утвержден новый перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти РФ. Перечень состоит из 12 показателей, один из которых в 2014 г. утратил силу. Чуть позже (в 2012 г. и 2014 г.) перечень был дополнен двумя показателями [4]. По сравнению с предыдущим перечнем наблюдается сокращение показателей в четыре раза (ожидаемая продолжительность жизни при рождении; численность населения; объем инвестиций в основной капитал; уровень безработицы; реальные располагаемые денежные доходы населения; смертность населения и др.). Как видно, в новом указе сохранились только базовые показатели, второстепенные (доля убыточных организаций ЖКХ; доля населенных пунктов, обеспеченных питьевой водой надлежащего качества; удовлетворенность населения медицинской помощью и др.) – исключены.

При этом оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти продолжилась. Изданные по этому вопросу указ Главы государства в 2009 г, постановление Правительства РФ в 2012 г. в связи с принятием новых нормативных правовых актов утратили законную силу.

Постановлением Правительства РФ № 1142 от 03.11.2012 г. регулируется методика и перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (12 показателей). Кроме того, был определен перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (44 показателя), которые в определенной степени учитываются при расчете. В частности, экспертной группой по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ ежегодно утверждаются два индивидуальных показателя из данного перечня для каждого субъекта РФ.

Также была решена вторая проблема – оценка эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц субъектов РФ в сфере создания благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности

(Указ президента РФ № 1276 от 10.09.2012 г.). Первый перечень (оценка руководителей федеральных органов исполнительной власти) состоит из 15 направлений, три из которых (13–15) были введены в 2014 г. Второй перечень (оценка эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ) включает 10 направлений [5].

Таким образом, утвержденные в 2012 г. новые перечни, с одной стороны, разграничили оценки органов исполнительной власти и ее руководящего состава, с другой стороны, сократили количество обобщенных и напрямую не связанных с эффективностью управления критериев. Однако наличие множества нормативных правовых актов, регулирующих тесно связанные правоотношения, свидетельствует об отсутствии единого свода законов, который способствовал бы более быстрому и точному получению информации при оценке эффективности деятельности государственных органов и их должностных лиц.

На фоне этого в 2017 г. решили вернуться к единому перечню оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ путем издания нового указа № 548 от 14.11.2017 г. В новый перечень вошли 24 показателя (основные социально-экономические), не учитывающих сферу предпринимательства. В соответствии с данным указом постановлением Правительства РФ № 472 от 19.04.2018 г. были утверждены 26 показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти (аналогичны тем, которое регламентированы в указе). Критерии качества и доступности услуг ЖКХ стали рассматриваться как отдельные показатели.

Стоит отметить, что новая система оценки была основана как на статистических, так и на опросных показателях, однако она не учитывала эффективность деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ.

Для устранения указанного недостатка 25 апреля 2019 г. Президентом РФ был подписан указ № 193. Новый перечень, состоящий из 15 показателей, оценивает как деятельность высших должностных лиц субъектов РФ, так и деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ в целом [6].

На сегодняшний день система оценки эффективности продолжает совершенствоваться. Безусловно, в сравнении с 2009 г., прослеживается отказ от не связанных и прямо не влияющих на эффективность управления показателей. Принятый в 2019 г. новый перечень из 15 показателей представляет собой усовершенствованный формат, в Постановлении Правительства РФ № 915 содержится методика их расчета (за исключением первого показателя – уровень доверия власти). Методика расчета этого показателя должна была быть представлена 1 июня 2019 г. Однако на сегодняшний день не появилось никакого акта по данному вопросу, в редакции Постановления Правительства РФ № 915 от 27.03.2020 г.

методика к показателю «уровень доверия к власти» также не нашла своего закрепления.

Становление системы оценки эффективности деятельности государственных органов в Казахстане проходило в три этапа:

1. 2005–2007 гг. – зарождение идеи оценки государственных органов. Этап характеризуется попыткой провести ускоренную модернизацию системы государственного управления, в данный период была заложена база для следующего этапа.

2. 2008–2009 гг. – подготовительный этап. В данный период институциональные изменения были связаны с разработкой и внедрением системы государственного планирования, ориентированной на результат. Было предусмотрено, что целевые индикаторы и показатели устанавливаются по ключевым направлениям (сферам) для определения количественных и качественных результатов, на достижение которых должна быть направлена социально-экономическая политика Республики Казахстан или региона в течение пятилетнего периода. В этот же период был завершён переход от формирования электронного правительства к развитию его компонентов, что предусматривало возможность оценки их эффективности. Также на данном этапе произошло формирование нормативной правовой основы стандартов и регламентов предоставления государственных услуг.

3. С 2010 г. по настоящее время – период внедрения оценки эффективности деятельности государственных органов и развитие ее методологического обеспечения [7, с. 106–107].

Отправной точкой развития считается Указ Президента Казахстана № 954 от 19.03.2010 г., который устанавливает основные принципы, направления и критерии оценки эффективности деятельности государственных органов. Цель оценки – определение эффективности реализации возложенных на государственные органы задач и функций. Кроме этого, в систему оценки входят такие направления, как индекс общественного прогресса и результаты социологических исследований [8]. Расчет индекса общественного прогресса является частью оценки результативности и проводится Администрацией Президента Республики Казахстан при сопровождении подведомственной организации Счетного комитета по результатам международных рейтингов в сравнения со странами ОЭСР, а также путем определения прогресса развития Республики Казахстан за определенный период относительно базового года.

Применяемая методика расчета основана на результативной модели, однако в первом блоке (достижение целей и показателей бюджетных программ) при оценке направления, связанного с эффективностью использования бюджета в достижении целей, используется затратная модель. Безусловно, данная система основана не только на количественных, но и на качественных показателях (опросы государственных служащих – третий блок; опросы экспертов – индекс общественного



прогресса, рейтинг управленческой элиты Республики Казахстан и рейтинг оценки эффективности деятельности акимов регионов). Оценка второго блока основана на количественных показателях, однако она учитывает социальную сферу (удовлетворенность гражданами и юридическими лицами качеством оказываемых органами услуг).

Основная проблема системы оценки в Казахстане – наличие взаимосвязи между индикаторами (направлениями), применяемыми при оценке, и повышением эффективности системы управления. Внедрение ряда экономических показателей, отказ от не связанных и прямо не влияющих на эффективность управления направлений, а также повышение системы контроля по устранению причин снижения эффективности путем внесения изменений в деятельность государственных органов способствуют решению имеющихся проблем в системе оценки эффективности деятельности государственных органов.

В Кыргызской Республике формирование системы оценки деятельности государственных органов началось с принятия постановления о «Декларации о государственной независимости Республики Кыргызстан» 31 августа 1991 г. За тридцатилетний период страна прошла не один этап реформирования системы оценки эффективности. Исследователи выделяют три этапа формирования института оценки деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления:

1. 1991–2005 гг. – предпосылки создания системы оценки эффективности государственного управления.

2. 2005–2010 гг. – становление системы оценки эффективности государственного управления.

3. 2010 – настоящее время – внедрение системы оценки вклада государственного органа и органа местного самоуправления в выполнение Программы Правительства в условиях парламентской формы государственного правления [9, с. 59].

Первый этап связан с принятием Конституции Кыргызской Республики 5 мая 1993 г., формированием и укреплением органов государственной власти и созданием третьего сектора (общественные объединения, политические партии). На данном этапе отсутствовала нормативная основа, методология, определяющая оценку деятельности государственных органов. Тем не менее, попытки, предпринятые гражданским обществом, стали хорошей основой для формирования системы оценки эффективности.

Второй этап характеризуется внедрением пилотного проекта по оценке результативности деятельности органов исполнительной власти, в рамках которого была разработана Методика оценки результативности деятельности органов исполнительной власти, направленная на оценку функционирования государственного органа, т. е. способности аппарата управления осуществлять стратегическое планирование и управление, своевременно и в полном объеме выполнять решения, принятые

органами государственной власти, рационально управлять ресурсами (человеческими, бюджетными, информационными) и т. д. При этом система оценки не учитывала мнения граждан страны об эффективности работы исполнительной власти, получить которые можно было бы на основе опросов (интервьюирование, анкетирование).

Пилотный проект также не учитывал ряд вопросов, связанных с заказом независимой оценки: кто должен быть заказчиком оценки; как формулируется задание для проведения оценки; как выбирается команда для проведения оценки; как осуществляется взаимодействие в ходе проведения оценки со всеми заинтересованными группами.

Тем не менее, главной причиной отказа от старой системы оценки эффективности и перехода в последующем на новую методику стало принятие новой Конституции 27 июня 2010 г. Основным закон предусматривал перераспределение полномочий между Главой государства, парламентом и правительством, т. е. переход от президентской к парламентской республике.

Формирование третьего этапа внедрения системы оценки эффективности берет свое начало с Постановления Правительства Кыргызской Республики № 105 от 17.02.2012 г., в соответствии с которым были утверждены перечень базовых показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти (13 министерств, семь агентств, восемь государственных служб, три фонда, две государственные инспекции, Высшая аттестационная комиссия) и мэрий городов Бишкек и Ош Кыргызской Республики, методика их оценки, а также положение об «Индексе доверия населения» к деятельности государственных органов исполнительной власти и мэрий городов Бишкек и Ош Кыргызской Республики. Стоит отметить, что постановление претерпело множество изменений (12 поправок) и в 2016 г. утратило законную силу.

Действующее постановление предназначено не только для оценки деятельности органов исполнительной власти Кыргызской Республики и мэрий городов Бишкек, Ош, но и для их руководителей, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях. Согласно постановлению № 329 утверждена методика оценки деятельности соответствующих органов и руководителей, положение об «Индексе доверия населения» и типовая анкета для проведения опроса в целях измерения уровня доверия населения к деятельности указанных субъектов.

В качестве объекта оценки выступает вклад каждого из вышеперечисленных субъектов в реализацию Программы Правительства Кыргызской Республики. Предмет оценки составляют четыре индикатора: степень достижения результатов, установленных в Плане действий Правительства Кыргызской Республики по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики; степень достижения

результатов, установленных в личном плане руководителя; Индекс доверия населения; уровень исполнительской дисциплины [10].

Система оценки устранила ранее действующие обобщенный и интегральный показатели, что считается положительным моментом, т. к. они часто сложно воспринимаются лицами, принимающими решение. Их основная роль – показать значимость и степень приближения к 100 % плановых показателей. Они воспринимаются как абстрактные, оторванные от реальной оценки индикаторы. Также для каждого из субъектов определены критерии и их максимальные баллы. При этом часть проблем не была устранена: не обеспечивается комплексность оценки, т. е. отсутствует связь между оценкой стратегий развития / планов действий и мероприятий по их реализации, методика не содержит такие важные элементы, как цель, задачи. Использование ограниченного числа оценочных показателей создает риск ошибки оценки, поскольку, с одной стороны, не полностью отражается состояние объекта оценки, с другой стороны, выборка индикаторов из общего числа (из Программы Правительства) может быть произведена ошибочно, без соответствия приоритетам плана действий.

К решению вопросов, связанных с оценкой эффективности государственного управления в Республике Беларусь (далее – РБ), подошли еще в начале 2000-х гг. В 2004 г. было издано Постановление Совета Министров РБ № 759 «О критериях оценки работы руководящих кадров республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома».

Несмотря на то, что в постановлении дается толкование каждого блока, существует проблема, связанная с их оценкой. Например, при характеристике коммуникативных и культурологических черт используются такие критерии, как умение держаться (манера), отношение к здоровому образу жизни [11]. Такие положения носят общий характер, при этом они могут являться переменными, оказывающими влияние на зависимую переменную (эффективность государственного управления). Однако и другие показатели, предложенные в рассматриваемом постановлении (показатели эффективности работы республиканских органов государственного управления, облисполкомов и Минского горисполкома), не лишены декларативных норм, оценка которых крайне затруднительна.

К имеющейся проблеме вернулись в 2012 г. Решение проблемы нашло свое отражение в Постановлении Совета Министров РБ № 278 от 29.03.2012 г. «О рейтинговой оценке деятельности руководителей». Оценка определялась по интегральным показателям, которые характеризуют результаты в сфере социально-экономического развития в отношении 10 руководителей министерств и пяти руководителей государственных организаций, подчиненных Правительству [12]. При определении рейтинговой оценки деятельности председателей облисполкомов

и Минского горисполкома используются иные показатели. В общей сумме при определении рейтинговой оценки деятельности председателей облисполкомов и Минского горисполкома учитываются 87 показателей, предложенных Правительством (в первоначальной редакции – 105). Безусловно, такие громоздкие показатели усложняют подсчет, в результате чего возрастает вероятность допустить ошибки.

Применяемая методика учитывала количественные преобразования в организации, исключая при этом качественные. В основном учитывалась экономическая сторона работы государственных органов, в то время как социальные показатели практически полностью отсутствовали. Наличие этих недостатков привело к отмене постановления и, следовательно, отказу от рейтинговой оценки в 2016 г.

На сегодняшний день нет единого нормативного правового акта, содержащего базовые показатели оценки эффективности государственных органов. С 2016 г. Советом Министров РБ ежегодно издаются постановления «О реализации задач социально-экономического развития», в которых утверждаются поквартальные значения ключевых показателей эффективности работы Правительства и Национального банка, а также руководителей министерств, концернов, председателей облисполкомов и Минского горисполкома. При оценке эффективности применяется результативная модель, в соответствии с которой сравнивается фактический результат деятельности с ожидаемым результатом (с целью, прогнозируемым показателем), расчет которой производится по формуле:  $\text{Э} = \text{Р} / \text{Ц} \times 100\%$  (Э – эффективность, Р – результат, Ц – цель).

Таким образом, анализ развития системы оценки эффективности государственного управления в странах ЕАЭС позволяет сделать следующие выводы. В РФ показатель оценки эффективности государственных органов и должностных лиц продолжает совершенствоваться. Безусловно, в сравнении с 2009 г., прослеживается отказ от не связанных и прямо не влияющих на эффективность управления показателей. Принятый в 2019 г. новый перечень 15 показателей представляет собой усовершенствованный формат. На местном уровне эффективность деятельности органов местного самоуправления, городских округов и муниципальных районов проводится по 13 показателям, 11 из которых – социальной направленности.

В Казахстане оценка проводится по трем направлениям, главное из которых – оценка эффективности деятельности центральных и местных государственных органов, которая состоит из трех блоков (достижение целей и показателей бюджетных программ, взаимодействие государственного органа с гражданами, организационное развитие государственных органов) и пяти направлений, на основе которых делается вывод об эффективности / неэффективности деятельности как отдельного государственного органа, так и аппарата управления в целом.

В РБ начиная с 2016 г. отсутствует правовой акт, регулирующий эффективность государственного управления. Утверждаемые Правительством ключевые показатели имеют количественные значения и не учитывают качественные (мнения населения, государственных служащих). Решить ряд проблем, связанных с оценкой эффективности, можно путем издания единого нормативного акта с разработанной методикой к оценке (использование двух моделей оценки эффективности: результативной и затратной; учет качественных показателей, четкая регламентация круга субъектов и показателей, учитываемых при оценке эффективности).

Наиболее успешной является методика оценки эффективности государственного управления Кыргызской Республики, поскольку она учитывает не только количественные (мероприятия Плана действий Правительства по реализации Программы Правительства), но и качественные (Индекс доверия населения) индикаторы, проста в расчете (поэтапное определение значений по каждому показателю) и интерпретации полученных данных (квалификация оценки).

Решение задач, стоящих перед государственными органами, а также реализация предложенных рекомендаций способствуют повышению качества системы оценки эффективности государственного управления.

### Литература

1. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ, 28 авг. 2007 г., № 825: в ред. Указа Президента РФ, 13 мая 2010 г. № 579 // КонсультантПлюс Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2020. – Дата доступа: 18.05.2020.
2. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. N 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Правительства РФ, 15 апр. 2009 г. № 322: в ред. постановления Правительства РФ, 04 сент. 2012 г. № 882 // КонсультантПлюс Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2020. – Дата доступа: 18.05.2020.
3. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ, 28 апр. 2008 г., № 607: в ред. Указа Президента РФ, 09 мая 2018 г. № 212 // КонсультантПлюс Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2020. – Дата доступа: 18.05.2020.
4. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ, 21 авг. 2012 г., № 1199: в ред. Указа Президента РФ, 16 янв. 2015 г. № 15 // КонсультантПлюс Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2020. – Дата доступа: 19.06.2020.
5. Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий

- ведения предпринимательской деятельности: Указ Президента РФ, 10 сент. 2012 г., № 1276: в ред. Указа Президента РФ, 04 ноября 2014 г. № 705 // КонсультантПлюс Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2020. – Дата доступа: 19.05.2020.
6. Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ, 25 апр. 2019 г. № 193 // КонсультантПлюс Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2020. – Дата доступа: 19.06.2020.
  7. Капогузов, Е.А., Оценка эффективности деятельности государственных органов в контексте стратегического менеджмента и организационного развития в Республике Казахстан / Е.А. Капогузов, Г.К. Сулейменова // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. – 2017. – № 3 (9). – С. 452-475.
  8. О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы: Указ Президента Республики Казахстан, 19 марта 2010 г., № 954: в ред. Указа Президента Республики Казахстан, 10 дек. 2019 г. № 211 // Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс] / «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан. – Нур-Султан, 2020. – Дата доступа: 18.05.2020.
  9. Оценка эффективности деятельности государственных органов в Кыргызской Республике (методика и практика) – Учеб. пособие / К.Б. Шадыбеков, А.В. Третьяков, С.К. Мурзаев и др. Под общ. ред. Н.С. Момуналиева, 2015 г. – 248 с.
  10. Об оценке деятельности государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, мэрий городов Бишкек, Ош и их руководителей, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях постановление Правительства Кыргызской Республики, 17 июня 2016 г., № 329 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики [Электронный ресурс] / Министерство Юстиции Кыргызской Республики. – Бишкек, 2020. – Дата доступа: 13.09.2020.
  11. О критериях оценки работы руководящих кадров республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 25 июня 2004 г., № 759 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Дата доступа: 21.05.2020.
  12. О рейтинговой оценке деятельности руководителей: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 марта 2012 г., № 278: в ред. Постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 23.10.2012 г. // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Дата доступа: 21.05.2020.

**Максим ПРОКОФ'ЄВ**

*Ніжинський державний університет  
імені Миколи Гоголя, студент 2 року  
навчання історико-юридичного  
факультету, спеціальності  
«Міжнародні відносини, суспільні  
комунікації та регіональні студії»*

## **СУЧАСНІ АМЕРИКАНО-КУБІНСЬКІ ВІДНОСИНИ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В ЛАТИНСЬКІЙ АМЕРИЦІ**

*У статті аналізується процес нормалізації американо-кубінських відносин. Характеризується перспектива американо-кубінського діалогу.*

***Ключові слова:** США, Куба, Американо-Кубінські відносини, Холодна війна, ідеологічний антагонізм, держава ізгой, санкції, ембарго.*

*The article analyzes the process of normalization of USA-Cuba relations. The perspective of the American-Cuba dialogue is characterized.*

***Key words:** USA, Cuba, USA-Cuba relations, Cold War, ideological antagonism, rogue state, sanctions, embargo.*

На сучасному етапі американо-кубінські відносини являють собою ідеологічний антагонізм. Складність взаємовідносин двох держав полягає в тому, що сторони все ще звично розглядають один одного крізь призму холодної війни і з властивою підозрілістю сприймають будь-які зміни риторики в свою адресу. Але у зв'язку зі зміною міжнародного середовища на світовій арені. Перед ними постала необхідність переходу від конфронтації до потепління стосунків та активної співпраці як у політичній так і у економічній сфері.

Сам процес ворожнечі між двома державами почався після перевороту на Кубі в 1959 році та приходу до влади Фіделя Кастро і проголошення курсу на побудову соціалізму. В той же час у Вашингтоні Кубу почали розглядати як шкідливий розсадник комуністичних ідей і оплот Радянського Союзу під носом у США в Карибському регіоні. Спроби змінити силою неприйнятний для США режим не увінчалися успіхом, а тільки лише посилили неприязнь кубінців до США. У 1961 р. були розірвані дипломатичні відносини між Вашингтоном і Гаваною, а також з боку США на Кубу були накладені численні економічні санкції [5, с. 74]. Через рік 24 березня 1962 року Кеннеді поставив Кубу під повне економічне ембарго. Вашингтон думав, що ембарго в короткий термін

зламає Фіделя Кастро та його революціонерів. Але ці прогнози виявилися дуже помилковими. Економічна блокада ударила по економіці обох країн, наслідок цього стала втрата 40 % прибутку. Їх кроки були продиктовані політичною необхідністю та прагненням Вашингтону до підкорення держави-хулігана. В жовтні того року через конфлікт між США та Радянським Союзом загострився і світ опинився на межі всебічної ядерної війни під час Карибської ракетної кризи, де Острів Свободи був ключовою фігурою [7]. З тих пір Куба не один раз фігурувала у списках країн-ізгоїв, які готувалися Державним департаментом США з 1979 року. Сама концепція країн-ізгоїв повністю закладена Американською політичною думкою, мала за мету створення списків країн-порушників міжнародного порядку. Але очевидно, що ці кроки спрямовані на підтримку ролі глобального лідерства США та в той же момент формування негативного іміджу Куби на міжнародній арені [5, с. 75].

При правлінні Рейгана настав новий період погіршення двосторонніх відносин. Його адміністрація віднесла Кубу до списків «спонсорів тероризму», із-за підтримки кубинським правлінням воєнних угруповань в Центральній Америці. Вперше ця держава з'являється у списках країн-ізгоїв в 1990-х роках та поставлена в один ряд з Лівією, КНДР та Іраком. По критеріям, які були виділені радником президента по Національній Безпеці Е.Лейком. Але Куба не відповідала комплексу критерій які були зазначені. Вона не була спонсором тероризму, не намагалася заволодіти ЗМУ, і не прагнула нав'язати свою ідеологію та бачення світу іншим державам силою. Куба по суті фігурувала в списках Державного департаменту лише за її авторитарний режим, нелояльний для США [5, с. 75]. Наступник Рональда Рейгана, Джордж Буш-старший, до цього часу вже був у Білому домі, і він відразу підглянув можливість відключити кубинський кисень раз і назавжди. У 1992 р. Конгрес прийняв закон про кубинську демократію, який забороняв американським компаніям за кордоном вести бізнес з Кубою. Більшість чартерних рейсів між Маямі та Гаваною було припинено. Цей акт також надав Бушу повноваження скорочувати допомогу країнам, які співпрацювали з Кубою. Однак поштові служби залишались відкритими, і людям все ще дозволяли телефонувати [7]. Вашингтон вимагав демократизацію та лібералізацію у політичних, економічних сферах Куби та повалення режиму правління Фіделя Кастро в обмін на відміну ембарго. Хоча Білл Клінтон був готовий пом'якшити економічну блокаду заявивши, що накладе вето на закон Хелмса-Бертон, прийнятий Конгресом. Але потім Куба збила два пасажирські літаки з чотирма вигнаними кубинцями [7].

Наступник Клінтона Джордж Буш також посилив санкції. Ввів обмеження на поїздки в 2004 році, тобто кубинці або громадяни США кубинського походження мали можливість відвідувати свої сім'ї лише раз на три роки, а не щороку [7].



Чи дали результатів всі дії США спрямовані проти Куби та його режиму на чолі с Кастро? Куба змогла мужньо вистояти перед економічною блокадою як з боку США так і Європи, яка негативно впливала на економіку всі ті роки. Войовнича риторика Джорджа Буша-молодшого не змогла придушити прагнення сторін до розширення хоча і обмеженого, але взаємодії. У США Куба закуповувала сільськогосподарську продукцію, причому з кожним роком обсяг експорту на острів потроху зростав [1]. І змогла створити одну з найкращих в світі систем охорони здоров'я [2]. Але ембарго заважає ввозу ліків та медичних приборів в державу. Проведена США антикубинської політика об'єднала навколо Гавани всіх членів латиноамериканської спільноти, включаючи навіть найбільш відданих Вашингтону союзників. У грудні 2008 р Куба була прийнята в Групу Ріо (Grupo de Río), куди входять понад 20 країн Латинської Америки і Карибського басейну; в березні 2009 р про відновлення дипломатичних відносин з Кубою оголосили Коста-Ріка і Сальвадор (Останні дві країни в регіоні, які відновили відносини з островом, розірвані в 1961 р під тиском США). [6] Крім того пустоту в зовнішньоекономічних зв'язках вона змогла компенсувати також завдяки співпраці з Китаєм та Росією, які були зацікавлені у поширенні сфери впливу на Латиноамериканський континенті [5,с76]. Потрібно також взяти до уваги внесок Венесуали, адже ця держава була головним союзник Куби в регіоні, країна, яка розтягується на останні десятиліття фактично представлена єдиним донором нестабільної кубинської економіки, в основному за рахунок поставки нафтопродуктів по льготним тарифам [6]. Але все ж таки потрібно сказати, що Кубі вдалося витримати 50 літню ізоляцію завдяки авторитету та політичній волі лідера кубинської революції – Фіделя Кастро.

Через політичні невдачі у своїй «Кубинській грі» та перебудову світової системи, а також через загрозу поширення сфери впливу головних конкурентів Росії та Китаю на Латинській Америці, США почала шукати нову модель взаємовідносин з Кубою. Сам процес потепління американо-кубинських відносин почався після приходу до влади двох нових лідерів США та Куби. Барак Обама, який прийшов до влади в 2009 році, постановив курс на прямі дипломатичні відносини з Гаваною. Дипломатія США потребувала жорстких корегувань і новий американський президент це розумів. Обама запропонував свій варіант зовнішньополітичної стратегії, яка представлялася як «доктрина нового обличчя». Її суть зводилася до того, що навіть з недружніми урядами можна вести конструктивний діалог на найвищому рівні. Відповідно, підходи до реалізації політики щодо Куби також змінилися в більш «м'яку» сторону [1]. Пом'якшив обмеження на грошові переводи та туризм. Дозволив кубинським мігрантам робити грошові переводи на Кубу без обмежень та дав можливість відвідувати Острів Свободи американським громадянам з релігійною або навчальною метою. Продовжив процес постійного зменшення санкційного гніту. А новий кубинський лідер, які прийшов до влади

на фоні погіршення здоров'я Фіделя Кастро, був прихильником старого курсу дипломатичних відносин з США, але у більшій мірі взяв курс на модернізацію своєї держави та активного проведення реформ. Рауль Кастро починає поступову лібералізацію централізованої і повністю контрольованою державою економічної та соціальної систем кубинського суспільства [5, с.77]. У серію реформ входить відмова від обмежень на придбання у власність електричних товарів, таких як мікрохвильові печі, мобільні телефони та DVD-плеєри. У сільському господарстві країни була проведена одна з найбільших реформ, що дозволяє фермерам самим вирішувати як використовувати свою землю, які посіви садити і що купувати [8] крім того питання досягнення зняття блокади американцями стоїть на першому місці в пріоритетах [6].

У 2014 рік, два лідери Барак Обама та Рауль Кастро здивували світ своєю заявою про відновлення дипломатичних діалогів, та процесу нормалізації стосунків. Куба зникла зі списків спонсорів тероризму. Адміністрація Обама продовжила пом'якшувати міграційні і торгові бар'єри. В 2015 році ці дві держави відкрили дипломатичні представництва в столицях, а в 2016 році Обама вперше з 1928 року здійснив офіційний візит, американського президентства в Гавану, що якими ознаменувало завершення півстолітнього протистояння [5, с. 77].

Що стало каталізатором у покращенні стосунків між Кубою та США? По-перше неефективність політики Вашингтону спрямованої на Кубу та правління режиму Фіделя Кастро. Кубинській лідер зміг успішно протистояти 11 американським президентам, знайти сильних економічних та політичних партнерів [5, с. 77]. По-друге посилення присутності головних конкурентів США, поширення їхнього впливу на Латинському континенті, а саме Китаю та Росії. Куба представляє собою геополітичний рубіж між Північною та Південною Америкою [5, с. 78]. По-третє зміна думки населення. Нові покоління розглядають двосторонній діалог із більш об'єктивними позиціями та покладають, що нормалізація американо-кубинських зв'язків стала вигідним шагом для розвитку обох держав.

По-четверте початок процесу розрядки стало можливим через зміни влади на Кубі. Рауль Кастро не сприймався в США таким затятим символом революції і авторитаризму, як Фідель. На відміну від свого брата, він висловив готовність до встановлення діалогу з Вашингтоном. В цьому зв'язку можна згадати той факт, що він виконав умову Б. Обама зі звільнення політичних в'язнів [5, с. 78]. Крім того постійна ізгоїзація Куби негативно вплинуло на США в Американському континенті, а по мірі розширення економічних відносин в Америці виникло багато груп впливу, які були зацікавлені в активній співпраці та залученню Куби до інтеграційних процесів [1].

Коли 20 липня 2015 року Барак Обама та Рауль Кастро відновили дипломатичні відносини, вони викликали велику надію. Прогрес процесу зближення Куби та США розглядають як одне з найбільших досягнень

адміністрації Обами у зовнішній політиці, але цьому прогресу швидко поклав край новий голова Білого Дому. Дійсно, розвиток подій пішов в іншому, протилежному напрямку: 8 листопада 2016 року за два тижні до смерті Фіделя Кастро у віці 90 років, Дональд Трамп переміг на виборах, ставши 45 президентом США, та відразу почав повертати годинник у відносинах з Кубою. Трамп люто критикував відлигу адміністрації Обами з Кубою, і він пообіцяв змінити курс, ще на передвиборних перегонах. Незважаючи на підтримку дипломатичних відносин, Трамп здебільшого виконав свою обіцянку шляхом політики, що обмежує торгівлю та туризм. Крім того він продовжив ембарго до 14 вересня 2020 року [3]. І ми бачимо, що розвиток американо-кубинських відносин немало залежить саме від риторики керівництва Білого Дому.

Підводячи підсумки можна сказати, що основа для створення та покращення двосторонніх діалогів між Кубою та США вже закладена. Потрібна лише зацікавленість в цьому американської та кубинської еліти. Але поки з трибун республіканської партії будуть звучати антикубинські промови, ворожа політика Гавани проти Вашингтону буде продовжуватися. Але в перспективі кінець конфлікту між Кубою та США неминучий.

### Література

1. США и Куба: какие перспективы? <https://interaffairs.ru/news/show/21497>
2. Данные Всемирной Организации Здравоохранения // Всемирная Организация Здравоохранения <http://www.who.int/countries/cub/ru/>
3. Трамп продлил торговое эмбарго против Кубы <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5d7c43c89a794769bd507e56>
4. Американско-кубинские отношения на современном этапе: перспективы деизгоизации Кубы <https://cyberleninka.ru/article/n/amerikano-kubinskie-otnosheniya-na-sovremennom-etape-perspektivy-deizgoizatsii-kuby>
5. Трамп и «кубинское наследие» обамы – Вестник МГИМО... [vestnik.mgimo.ru](http://vestnik.mgimo.ru) › jour › article ›
6. Cuba and the US: A love-hate relationship <https://www.dw.com/en/cuba-and-the-us-a-love-hate-relationship/a-54230832>
7. Грядут перемены <http://www.kasparov.ru/material.php?id=4800B5535202F>

**Kamil KADULA**

*Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie,  
Student, Stosunki Międzynarodowe,  
II rok, Instytut Nauk o Polityce i Administracji*

## **AGRESJA ROSJI NA UKRAINĘ, A EUROPA. NASTAWIENIE, REAKCJA, DZIAŁANIE PAŃSTW EUROPEJSKICH ORAZ ORGANIZACJI JE ZRZESZAJĄCYCH**

*Przedstawienie sytuacji, w jakiej znajdowała się Europa od czasu zakończenia zimnej wojny. Zmian podejścia i sposobu działania wobec państw wschodu, próba nowego otwarcia stosunków z Rosją oraz demokratyzacja, integracja pozostałych państw. Proces konsolidacji europejskiej Ukrainy, który jest sporem pomiędzy Europą a Rosją. Ukazanie polskich działań wspierających ukraińską integrację. Opis podejścia Europy do wcześniejszych obecnych działań rosyjskich, uwarunkowania i skutki stanowiska Europy wobec poczynań Rosji. Europa sankcje oraz działania mające powstrzymać działania rosyjskie, przedstawienie ich skutków dla obu stron. Ukazanie reakcji dwóch ważnych organizacji międzynarodowych Unii Europejskiej oraz NATO wobec zaistniałej sytuacji.*

**Słowa kluczowe:** Rosja, Ukraina, Europa, integracja, konflikt, reakcja.

*Presentation of the situation in which Europe has found itself since the end of the Cold War. Changes in the approach and manner of action towards eastern countries, an attempt to open up relations with Russia, democratization and integration of other countries. The process of European consolidation of Ukraine, which is a dispute between Europe and Russia. Presentation of Poland's activities supporting Ukrainian integration. Description of Europe's approach to previous and present Russian activities, conditions and effects of Europe's position on Russia's actions. Europe and the actions taken by the sanctions to stop the Russian actions, presenting their consequences for both sides. Presentation of actions taken by two important international organizations of the European Union and NATO in the face of the situation.*

**Key words:** Russia, Ukraine, Europe, integration, conflict, reaction.

### **WSTĘP**

Ciąg wydarzeń prowadzących do wybuchu konfliktu między Rosją a Ukrainą, został zapoczątkowany jesienią 2013 roku, gdy prezydent Janukowycz odmówił podpisania układu stowarzyszeniowego swojego kraju z Unią Europejską. Ta odmowna decyzja doprowadziła do obywatelskich

protestów przeciwko działaniom władz.<sup>1</sup> Symbolem oporu wobec władzy i chęci jej zmiany stał się Euromajdan, który zapoczątkował zmiany na Ukrainie, zbliżając ją do Europy. Obalenie prezydenta Janukowycza oraz wyswobodzenie się Ukrainy z rosyjskiej strefy wpływów spowodowało niepokój oraz zdecydowaną reakcję władz na Kremlu. Wykorzystując zamieszanie w kraju oraz prorosyjskie sympatie społeczeństwa wschodniej części Ukrainy, Rosja postanowiła zdestabilizować państwo i uniemożliwić mu pełną integrację europejską.<sup>2</sup> Skutkiem działań rosyjskich, była rebelia na wschodzie Ukrainy prorosyjskich separatystów, która stopniowo przeradzała się w otwarty konflikt między władzami Ukrainy i powstałymi na wschodzie separatystycznymi republikami, wspieranymi przez Rosję. Działanie to miało stworzyć na arenie międzynarodowej wrażenie wojny domowej na Ukrainie oraz odwrócić uwagę władz ukraińskich od kolejnych działań Rosji. Tym kolejnym aktem okazała się zbrojna aneksja półwyspu Krymskiego w marcu 2014 roku.<sup>3</sup> Wszystkie te akcje nie pozostały jednak bez odpowiedzi społeczności międzynarodowej, która poczynania Rosji uznała za niezgodę z prawem międzynarodowymi i podjęła zdecydowane środki wobec niej, mające na celu zmuszenie Rosji do zaprzestania dotychczasowego postępowania i przywrócenia pełnej suwerenności terytorialnej Ukrainy. W chwili obecnej konflikt ten trwa nadal, mimo prób jego pokojowego zakończenia. Spór nie wpłynął tylko na dwóch jego uczestników, ale zapoczątkował wiele zmian w Europie, na którą również oddziałuje w mniej bezpośredni sposób. Artykuł nie koncentruje się na całej arenie międzynarodowej, lecz tylko na Europie, w której granicach dzieje się ten konflikt. Opis reakcji Europy nie będzie zorientowany tylko na działaniach poszczególnych krajów europejskich, ale na działaniach oraz reakcji organizacji międzynarodowych, skupiających większość krajów Europy.

### **Europa a Ukraina**

Europa od zakończenia drugiej wojny światowej nie była targana przez żadne konflikty zbrojne między narodami, które mogły przerodzić się w III wojnę światową. W czasach zimnej wojny, była ona podzielona na dwa główne bloki kapitalistyczny i socjalistyczny istniały również kraje niezaangażowane nie opowiadające się po żadnej ze stron. Po rozpadzie Związku Radzieckiego i zakończeniu "zimnej wojny", nastąpiła zmiana w nastawieniu społeczeństwa oraz rządzących w Europie w stronę redukcji wydatków na zbrojenia oraz uszczuplenia armii, jako siły już zbędnej z uwagi na brak zagrożenia wielkim konfliktem.<sup>4</sup> Postanowiono polegać na prawie i umowach międzynarodowych, które miały być gwarantem pokoju oraz równowagi w

---

<sup>1</sup> Wojtech Jurćak, *Bezpieczeństwo Unii Europejskiej w kontekście konfliktu na Ukrainie*, Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem, 2016 nr 1(6), s.14.

<sup>2</sup> Filip Bryjka, *Rosyjska wojna zastępcza w Donbasie*, Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem 2016, nr1(6), s.201-203.

<sup>3</sup> Jakub Noch, *FAQ Wojna na Ukrainie. Kiedy to się właściwie zaczęło, o co toczy się ten konflikt i czy przyjdzie do Polski?*, na: *Temat*, 19.02.2015, <https://natemat.pl/134003,faq-wojna-na-ukrainie-kiedy-to-sie-wlasciwie-zaczelo-o-co-toczy-sie-ten-konflikt-i-czy-przyjdzie-do-polski>

<sup>4</sup> Katarzyna A. Przybyła, *NATO wobec konfliktu na Ukrainie*, *Bezpieczeństwo Narodowe* 2016/ I-IV, s.118-121.

Europie. Zniknięcie militarnych zagrożeń zmusiło wiele państw i organizacji do reorganizacji swojej polityki oraz działań. Zaczęto wzmacniać współpracę międzynarodową w zakresie gospodarczym oraz zjednoczeniowym Europy chcąc zlikwidować podział pozostały po upadku Żelaznej Kurtyny. Zaczęto wspierać państwa w ich przemianie demokratycznej oraz reformach gospodarczych, co nie zawsze było proste ze względu na wiele różnic oraz problemów powstałych przez lata komunistycznych rządów. Rzeczy te sprawiają że ideał bezpiecznej i zjednoczonej Europy nie jest łatwy do realizacji. Ponieważ zmiany z wierzchu mające fasadę demokracji nie były dogłębne i wiele państw stało się pseudodemokracjami.<sup>5</sup> Rządzący Federacji Rosyjskiej nie chcieli utracić dotychczasowych wpływów swojego kraju w byłych republikach radzieckich. Zaczęli więc wspierać prorosyjskie ugrupowania polityczne w nowych krajach, żeby mieć w nich wpływ na działania rządzących.

Ukraina po odzyskaniu swojej niepodległości podjęła działania w tej niepewnej i zmieniającej się przestrzeni politycznej nowej, rozwijającej się Europy. Przez te wszystkie lata (1991-2014) Ukraina balansowała między wschodem i zachodem w zależności od interesu elit rządzących, a nie obywateli, którym te decyzje dość często szkodziły. Sytuacja ta sprawiła, że Ukraina zyskała status "jabłka niezgody"<sup>6</sup> między Rosją a zachodem. Dla zachodu Ukraina i jej przemiana polityczna oraz wejście w europejską sferę wpływów, miało zapoczątkować przemiany w Rosji oraz innych państwach postradzieckich, natomiast dla Rosjan utrzymanie Ukrainy w swojej sferze, wzmocniłoby jej pozycję w regionie oraz utrzymało obraz państwa silnego i mającego wpływ na inne.

Można po części stwierdzić, że zachód i jego organizacje nie były przygotowane do nagłej zmiany zaistniałej sytuacji na Ukrainie. Działania przez nie podjęte, miały sprawić, że przeobrażenie Ukrainy w kraj demokratyczny miało nastąpić stopniowo, a nie nagle w drodze rewolucji społecznej na co Zachód nie był przygotowany i nie był w stanie szybko zareagować. Jego strategia zmiany Ukrainy opierała się na stopniowym pogłębianiu współpracy na linii Ukraina – Unia Europejska. Proces ten trwał od 1994 roku, gdy podpisano pierwsze porozumienie o współpracy i partnerstwie. Porozumienie to, było rozbudowywane przez kolejne umowy, spotkania oraz inicjatywy, które pogłębiały współpracę w dziedzinie gospodarki, kultury oraz polityki. Współpraca ta, nie była łatwa ze względu na targające Ukrainą, dość często na przestrzeni lat, kryzysy ekonomiczne oraz polityczne, które nie ułatwiały prowadzenia dialogu na rzecz integracji. Swój udział w współpracy europejskiej

---

<sup>5</sup> Mykola Riabczuk, *Demokratyzacja pogranicza*, Jak daleko sięga demokracja w Europie? Polska, Niemcy i wschodni sąsiedzi unii europejskiej, Europejskie Centrum Solidarności, 2014, [http://otworzksiazke.pl/images/ksiazki/jak\\_daleko/jak\\_daleko.pdf](http://otworzksiazke.pl/images/ksiazki/jak_daleko/jak_daleko.pdf)

<sup>6</sup> Olena Podvorna, *Wspólnota zachodnia wobec rozwiązywania konfliktu na Ukrainie*, Wschód Europy nr 1(2)/2015, s.184.

miała Polska<sup>7</sup>, która po zostaniu członkiem Unii Europejskiej, działa jak ambasador Ukrainy reprezentując jej interesy w Unii Europejskiej oraz wychodząc z inicjatywami integracyjnymi, takimi jak zainicjowane razem z Szwecją Partnerstwo Wschodnie mające na celu zawarcie i zacieśnienie relacji państw Europy Wschodniej z Unią Europejską. Była to dość znacząca zmiana w polskiej polityce, która w latach 1991-2004 nie przejawiała zbytniego zainteresowania Ukrainą, nie widząc żadnych korzyści płynących z współpracy pomiędzy krajami. Wstąpienie do Unii Europejskiej stało się impulsem do zmiany tego nastawienia, zauważono, że pomoc Ukrainie w integracji z Europą i stanie się jej przedstawicielem, może pomóc Polsce w budowie silnej pozycji w UE i wizerunku na arenie międzynarodowej. Mimo różnic kulturowych oraz w postrzeganiu wspólnej historii pomiędzy Polską a Ukrainą, działalność Polski, jako ambasadora przebiegała bez większych problemów. Przeobrażenie nastąpiło w 2015 roku wraz z zmianą rządów w Polsce, które skupiły się na interesie tylko własnego państwa pogarszając w ten sposób swoje relacje z państwami UE oraz swymi sąsiadami.<sup>8</sup> Mimo nagłej zmiany sytuacji politycznej na Ukrainie, integracja europejska zanotowała sukcesy takie jak zniesienie wiz oraz podpisanie umowy o wolnym handlu. Nie są to wielkie zmiany, ale dość znaczące dla dalszej współpracy Ukrainy z Europą.

Europa od samych początków kontaktów integracyjnych z Ukrainą równolegle współpracuje z Rosją, niejednokrotnie relacja z Rosją kładła się cieniem i przeważała nad kontaktami z Ukrainą. Rosja od wielu lat jest jednym z najważniejszych graczy wpływających na politykę europejską. Wpływ ten jest skutkiem potencjału gospodarczego oraz militarnego kraju, ale najważniejszym atutem Rosji są jej bogactwa naturalne oraz surowce energetyczne, które dostarcza prawie całej Europie.<sup>9</sup> W dzisiejszych czasach, gdy surowce naturalne oraz energetyczne są najbardziej pożądane, kraje je posiadające mają duży wpływ na decyzje polityków. Europa rozwija swoje stosunki w Europie Wschodniej, skupiając się przede wszystkim na Rosji będącej dość ważnym graczem w tym regionie. Widząc w dobrych relacjach szansę na zmiany, które zainicjują pogłębioną integrację europejską Rosji. Ofiarą takich założeń była dość często Ukraina, będąca elementem spornym między Europą a Rosją. Wiele decyzji w relacjach Europa – Rosja, było podejmowanych z szkodą dla Ukrainy oraz innych państw będących w sferze wpływów rosyjskich. Bierna reakcja Europy na agresję Rosji na Gruzję, spowodowana dalszą próbą utrzymywania serdecznych oraz korzystnych stosunków, poskutkowało przekonaniem Rosji o słabości i bierności Europy w stosunku do jej działań. Skutkiem takiego przekonania jest dzisiejsza sytuacja na Ukrainie, gdzie

---

<sup>7</sup>Adam Balcer, *Starszy brat czy strategiczny partner? Polityka Polski wobec Ukrainy po akcesji do Unii Europejskiej*, 15 lat Polski w Unii Europejskiej, in. Europa, 2019

<sup>8</sup> Adam Balcer, *Starszy brat czy strategiczny partner? Polityka Polski wobec Ukrainy po akcesji do Unii Europejskiej*, 15 lat Polski w Unii Europejskiej, in. Europa, 2019

<sup>9</sup>Vojtech Jurčák, *Bezpieczeństwo Unii Europejskiej w kontekście konfliktu na Ukrainie*, Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem, 2016 nr 1(6), s.16.

Rosja, wiedząc, że Europa nie odważy się na zdecydowane kroki, rozpoczęła konflikt, który miał jej przynieść same korzyści.

Tak, więc stosunek Europy do Ukrainy, opierał się na zmianach, które zaszły pod koniec ubiegłego wieku w geopolityce europejskiej oraz rozumowaniu państw europejskich. Integracja europejska Ukrainy, nie była i nie jest procesem łatwym, na swej drodze proces ten spotyka nowe oraz stare problemy i zagrożenia oddalające idee europejskiej Ukrainy w czasie. Wiele czynników zewnętrznych oraz wewnętrznych jest możliwych do wyeliminowania wspólnymi działaniami. Europa teraz ujrzała jak ważnym krajem dla niej jest Ukraina, stała się ona tarczą przed zapędami Rosji oraz ukazała społeczeństwu europejskiemu siłę obywateli, którzy są w stanie zmienić wiele w kraju będąc zjednoczeni, by osiągnąć wspólny cel.

### **Reakcja Europy na konflikt**

Przyglądając się sytuacji na Ukrainie w 2013 roku, mało, kto w społeczeństwie europejskim spodziewał się wybuchu otwartego konfliktu.<sup>10</sup> Większość polityków europejskich liczyła, że Euromajdan zakończy się zmianami w polityce wewnętrznej i zewnętrznej, które wspomogą proces integracji europejskiej i zapewnią stabilizację kraju, czyniąc z Ukrainy prawdziwy demokratyczny kraj, gotowy do stania się członkiem Unii Europejskiej. Lecz sytuacja rozwinęła się inaczej niż większość przewidywała i liczyła, zakończyła się ona konfliktem, który zaszokował Europę.

Podczas wydarzeń Euromajdanu, wielu polityków włączyło się w działania i udzielało pomocy oraz wsparcia protestującym.<sup>11</sup> Delegacja wysłanników krajów europejskich pod przewodnictwem Radosława Sikorskiego, ówczesnego ministra spraw zagranicznych RP, pełniła rolę negocjatorów pomiędzy opozycją, a stroną rządową. Ukazało społeczeństwu europejskiemu oraz ukraińskiemu, że Ukraina w swojej walce o lepsze jutro nie jest sama i ma poparcie wielu europejskich krajów. Zwycięstwo Euromajdanu, określanego jako Rewolucja Godności<sup>12</sup> stało się ważnym symbolem dla Europy, która dostrzegła, że o jej ideały ktoś walczy i jest w stanie wygrać.

Sytuację, wykorzystała Rosja zbrojnie anektując Krym oraz rozpętlając konflikt zbrojny na wschodzie Ukrainy, który według wersji Kremla rozpoczęli separatyści nie zgadzający się z polityką władz z Kijowa, lecz była i jest to zasłona dla działań rosyjskich dążących do destabilizacji kraju oraz zmuszenia go siłą do postania w sferze wpływów rosyjskich. Działania rosyjskie wprawiły w osłupienie Europę, która nie doświadczyła żadnego konfliktu w swoich granicach od II wojny światowej. Cały stary porządek powstały po zakończeniu

---

<sup>10</sup> Wojtech Jurcak, *Bezpieczeństwo Unii Europejskiej w kontekście konfliktu na Ukrainie*, Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem, 2016 nr 1(6), s.14.

<sup>11</sup> Alicja Zygula, *Międzynarodowe skutki konfliktu na Ukrainie – reakcja społeczności międzynarodowej na wojnę hybrydową we Wschodniej Ukrainie*, OBRONNOŚĆ. Zeszyty naukowe 3(27)/ 2018, s.262-263.

<sup>12</sup> Adam Balcer, *Starszy brat czy strategiczny partner? Polityka Polski wobec Ukrainy po akcesji do Unii Europejskiej*, 15 lat Polski w Unii Europejskiej, in. Europa, 2019



drugiej wojny światowej został zaburzony, ten upadek zmusił kraje europejskie do rewizji swoich poglądów oraz polityki. Przyczyniło się to do wielu zmian oraz do spojrzenia na nowo na kwestie bezpieczeństwa zewnętrznego, wewnętrznego oraz energetycznego.

W sposób, w jaki Rosja przeprowadziła i prowadzi swą agresję, został określony wojną hybrydową, czyli połączeniem konwencjonalnych i niekonwencjonalnych działań wojennych. Obserwacja zbrojnej strony konfliktu, skłoniła wiele państw do rozwoju swoich sił zbrojnych, które od zakończenia zimnej wojny znajdowały się w stagnacji oraz powolnej degradacji. Zwiększono wydatki na uzbrojenia oraz prace nad ich nowymi typami. Zwrócono uwagę na cybernetyczne ataki systemów państwa w czasie pokoju (by ukazać swą siłę, wymusić ustępstwa uzyskać coś) i konfliktu zbrojnego (uzyskanie przewagi taktycznej, wprowadzenie zamieszania). Sektor ten nie stał się zachcianką wojskowych ani daleką przyszłością tylko czymś, co się dzieje teraz. Zwrócono też uwagę na tworzenie formacji samoobrony terytorialnej w strukturach wojskowych, pełniących role pomocnicze.<sup>13</sup>

Fakt, że to Rosja będąca skarbcem surowców naturalnych dla Europy jest jedną ze stron konfliktu, uświadomiło wielu rządów zależność ich gospodarek oraz energetyki od jednego państwa. Skłoniło to ich do szukania alternatywy dla Rosji w postaci nowych dostawców surowców, takich jak USA i Chiny. oraz do rozwoju zaplecza surowcowego i energetycznego w własnych krajach, by uniezależnić się od czynników zewnętrznych.

Sankcje skierowane wobec Rosji stanowiły główne narzędzie w polityce rządów państw europejskich. Większość obostrzeń było podejmowanych w ramach działań państw w Unii Europejskiej, lecz podejmowały je również poszczególne kraje (Niemcy, Francja etc.). Najłatwiejsze i najmniej bolesne dla strony wprowadzającej były sankcje personalne, dotyczące poszczególnych osób uważanych za ważne w działalności Rosji wobec Ukrainy i stanowiących ważny element funkcjonowania państwa. Dotykają one przeważnie ich finansów znajdujących się poza krajem oraz ich możliwości poruszania się po Europie. Sankcje gospodarcze nie są wymierzone w ogół rosyjskiej gospodarki tylko w jej poszczególne sektory, przynoszące największe zyski (surowców) i ważnych w czasie konfliktu (sektor militarny), oddziałują one również na integrację i inwestycje gospodarcze. Stanowią one bolesny cios dla obydwu stron niwecząc wiele projektów i założeń rozwojowych państw oraz firm. Rosja jednak odczuwa je najboleśniej, będąc odcięta od dużego rynku eksportu i importu musi szukać nowych możliwości dla utrzymania swojej gospodarki na dotychczasowym poziomie. Pole sankcji dyplomatycznych stanowiło odwrócenie się od polityki zbliżania, integracji i przejście do chłodnego współistnienia. Miało to odizolować Rosję oraz powstrzymać jej rozwój na arenie międzynarodowej. Sankcje te wydawały się początkowo dla państw

---

<sup>13</sup> Mirosław Banasik, Ryszard Parafianowicz, *Teoria i praktyka działań hybrydowych*, Zeszyty Naukowe AON nr2(99), 2015, s.5-14

europiejskich skutecznym środkiem działania, który wyrzuci pożądanego skutku. Lecz wraz z biegiem czasu sankcje mimo ich rozwijania, okazały się mało skuteczne i nie skłaniające Rosji do zaprzestania wrogich działań wobec Ukrainy.

Początkowa jedność państw europejskich wobec konfliktu na Ukrainie, zaczęła się z czasem załamywać. Wiele krajów europejskich jest silnie powiązanych gospodarczo z Rosją, przez co bycie w nieprzyjaznych stosunkach jest dla nich nieopłacalne i grozi dużymi stratami. Wielu polityków posiadających sympatie prorosyjskie zaczęło bagatelizować konflikt i powielać rosyjską narrację, jakoby wojna na wschodzie Ukrainy, była wojną domową, z którą Rosja nie ma nic wspólnego. Takie nastawienie było dość mocno widoczne w Słowacji, Czechach i Węgrzech.<sup>14</sup>

Większość krajów Europy oparła swe działania wobec agresji Rosji na Ukrainę, na deklaracjach oraz sankcjach wymierzonych w Rosję. Dalsze działania, które miałyby skutkować pokojowym rozwiązaniem konfliktu rosyjsko – ukraińskiego, podjęły dwa kraje: Niemcy oraz Francja, których rządzący dość mocno włączyli się w pertraktacje pomiędzy Rosją a Ukrainą. Za ich sprawą powstały dwa formaty spotkań zajmujące się sprawą Ukrainy. Jest to format normandzki, czyli spotkania przedstawicieli Ukrainy, Rosji, Francji i Niemiec oraz format miński składający się z przedstawicieli Rosji, Ukrainy, OBWE oraz separatystycznych republik. Celem spotkań tych grup, posiadających różne formaty było wypracowanie rozwiązania sytuacji na wschodzie Ukrainy. Pomimo początkowych, wydawałoby się, sukcesów tych grup w deeskalacji konfliktu są one daleko od jego całkowitego rozwiązania. Są tylko formą kontaktu między stronami konfliktu, bo jedyny dokument, który ma być wiążący dla obydwu stron są Protokoły Mińskie uchwalone w 2014 roku nad których przestrzeganiem stoi OBWE. Więc mimo początkowych sukcesów oraz chęci Francji i Niemiec do rozwiązania konfliktu ich ustalenia pozostają niezrealizowane, a grupy negocjacyjne przez nich stworzone są martwe, pobudzane tylko do życia przy bardziej agresywnych ruchach Rosjan chcących zakończyć konflikt na swoją korzyść.

Reakcja Europy na agresję Rosji na Ukrainę, była początkowo dość żywiołowa, lecz z czasem ochłodziła się i konflikt ten stracił znaczenie, stał się rzeczą drugorzędną. Wpłynął na to brak większych możliwości działania państwa europejskich oprócz deklaracji, sankcji oraz pośrednictwa w negocjacjach. Europa z biegiem czasu "zmęczyła" się wojną oraz zaczęła powoli liczyć na nowe otwarcie z Rosją, która mimo jej ekspansywnej polityki, pozostaje ważnym partnerem, z którym Europa liczy na ponowną współpracę. Dlatego obecnie naciski na zakończenie konfliktu są skierowane nie na Rosję, lecz Ukrainę, która ma iść na ustępstwa wobec Rosji. Konflikt na rosyjsko – ukraińskim tle zszedł na dalszy plan też z wielu innych powodów, były to

---

<sup>14</sup> Wojtech Jurčák, *Bezpieczeństwo Unii Europejskiej w kontekście konfliktu na Ukrainie*, Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem, 2016 nr 1(6), s.20.

problemy bliższe oraz bardziej dotykające państwa europejskie. Tymi utrudnieniami był wzrost radykalnego islamskiego terroryzmu oraz kryzys migracyjny, konflikty wewnętrzne między państwami europejskimi. Ich rozwiązanie było i jest ważniejsze dla Europy niż konflikt na wschodzie, ciągnący się w czasie bez widocznych szans na zakończenie. Póki wojna rosyjsko–ukraińska nie przybiera na sile jest tematem drugorzędnym dla Europy, którą pochłaniają coraz to nowe problemy i kryzysy. Gdy zajmuje się już ona Ukrainą to nie starając się rozwiązać trwający konflikt, ale jej integracją z Europą.

### **NATO i jego działania**

Myśląc o Europie, rzadko pierwszą myślą jest Pakt Północnoatlantycki, pierwszą organizacją, o której myśli się w nawiązaniu do zjednoczonej Europy jest Unia Europejska. Lecz NATO również wpływa na działania Europy, gdyż jednoczy je pod względem militarnym, który jest obcy Unii Europejskiej skupionej na gospodarce.

NATO, do którego należy większość państwa europejskich, przez lata po zakończeniu drugiej wojny światowej, było gwarantem bezpieczeństwa dla Europy i odgrywało ważną rolę w okresie zimnej wojny będąc jedną z najważniejszych organizacji międzynarodowych. Jej status zmienił się po zakończeniu zimnej wojny gdzie Europie nie groziło już żadne niebezpieczeństwo i zaczęto zmieniać założenia polityki. Zamiast na obronie i zniszczeniu przeciwnika zaczęto skupiać się na integracji oraz rozwijaniu współpracy europejskiej o kolejne kraje, które zostały uwolnione spod wpływu Moskwy po upadku Żelaznej Kurtyny. NATO też podążyło tą ścieżką, rozwijając swe struktury o kolejne członkowskie państwa, zmieniając doktrynę działania oraz podejmując współpracę z dawnym wrogiem, Rosją.

Wszystkie te działania musiały zostać zmienione po agresji Rosji na Ukrainie, która ukazała, że nadal istnieje zagrożenie ze strony Moskwy, która chce odzyskać swoją pozycję utraconą wraz z rozpadem Związku Radzieckiego. Ten ruch, wybudził NATO z snu, w jaki zapadło wraz z początkiem XXI wieku. Gdy nastąpiło przebudzenie musiało szybko podjąć działania, by nie zostać w tyle i móc odpowiedzieć na czyhające nowe zagrożenia. NATO szybko zareagowało na czyny Rosji zawieszając wszelką współpracę. Zaoferowało także wsparcie dla Ukrainy w modernizacji i rozwoju jej sił zbrojnych.<sup>15</sup> Kroki te zostały podjęte szybko i zdecydowanie przez NATO, mimo bycia organizacją skupiającą wiele państwa nie tylko europejskich.

Zmiany głęboko idące w strukturze, działaniu oraz doktrynie NATO również zostały podjęte stosunkowo szybko. Decyzje te zostały uchwalone jednomyślnie przez wszystkie kraje członkowskie. Zapadły one na dwóch szczytach państw NATO w Walii (2014) oraz Warszawie (2016), w czasie których zostały potępione agresywne działania Rosji i potwierdzona gotowość

---

<sup>15</sup>Olena Podvorna, *Wspólnota zachodnia wobec rozwiązywania konfliktu na Ukrainie*, *Wschód Europy* 1(2)/2015, s.195-196

do odpowiedzi na łamanie postanowień prawa międzynarodowego oraz wartości będących podstawą NATO i Europy.<sup>16</sup>

Największymi zmianami zaplanowanymi oraz zatwierdzonymi na tych dwóch szczytach, był rozwój sił szybkiego reagowania zdolnych do szybkiej odpowiedzi na zagrożenia dla sojuszu. Wzmacnianie Wschodniej Flanki NATO, poprzez zwiększenie obecności wojskowej sojuszu w państwach Europy Wschodniej ma na celu ukazanie, że państwa te nie są obojętne i mało ważne dla NATO. Również ma to uświadomić Rosji, że sojusz jest nadal zdolny do powstrzymania jej agresywnych zapędów.

W działaniach sojuszu, będących odpowiedzią na agresję Rosji, państwa członkowskie mówią jednym głosem i współpracują ukazując jedność Europy w ważnych dla nich sprawach. Wzrosło również znaczenie Stanów Zjednoczonych będących najsilniejszym członkiem sojuszu, który teraz stał się swoistym strażnikiem bezpieczeństwa militarnego Europy. Jak widać NATO odpowiedziało pewnie i stanowczo, trwając w swych decyzjach oraz planach, mimo mijających lat od początku konfliktu, będąc gotową siłą na agresywne zapędy Rosji.

### **Unia Europejska i jej działania**

Unia Europejska pełni znaczącą rolę w kształtowaniu polityki europejskiej oraz wpływa na politykę krajów, które chcą stać się członkiem tej organizacji międzynarodowej. To właśnie Unia Europejska w dużej mierze wpłynęła na politykę oraz społeczeństwo ukraińskie, które chciało zerwać z światem postradzieckim, przebywania w sferze wpływów Rosji i zostać członkiem demokratycznego świata zachodniego oraz instytucji integrującej państwa europejskie. Unia od wielu lat oddziałuje na wschodzie by rozszerzyć swe szeregi o państwa powstałe po rozpadzie ZSRR, ale działania te nie są łatwe ze względu na wpływy Rosji, która nie chce osłabienia swojej potęgi.

Widząc rozwój sytuacji na Ukrainie, musiała zdecydować, czy będzie wierna polityce integracji europejskiej Ukrainy czy współpracy z Rosją. Wybrała stronę Ukrainy potępiając agresję Rosji oraz podejmując zdecydowane kroki w celu wywarcia zdecydowanego wpływu na Moskwę. Zadanie to, nie było proste ze względu na wewnętrzny podział w Unii Europejskiej, wynikający z różnego podejścia krajów członkowskich do konfliktu, który zachwiał jej jednością w podejmowaniu zdecydowanych decyzji.

Sankcje wobec Rosji, które udało się zatwierdzić dotyczą dyplomacji, gospodarki oraz poszczególnych osób.<sup>17</sup> Dyplomatycznymi środkami skierowanymi wobec Rosji było jej wykluczenie z szczytu g-8 oraz zawieszenie wszelkiej współpracy pomiędzy Rosją a Unią Europejską. Sektor gospodarczy Rosji został dotknięty wieloma restrykcjami, które ograniczyły znacząco dostęp

<sup>16</sup> Katarzyna A. Przybyła, *NATO wobec konfliktu na Ukrainie*, Bezpieczeństwo Narodowe 2016/I-IV, s.123-127.

<sup>17</sup> Rada Europejska Rada Unii Europejskiej, *Unijne Sankcje w odpowiedzi na kryzys na Ukrainie*, Ostatnia aktualizacja 11 września 2020. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/ukraine-crisis/>

rosyjskich firm i przedsiębiorstw do rynku europejskiego. Zostały również podjęte sankcje wobec osób oraz firm, których działania zagroziły i grożą suwerenności Ukrainy. Obostrzenia te opierają się na zakazach podróży oraz zamrożeniu środków w zachodnich bankach. Wszystkie te regulacje od 2014 roku są nadal aktualne, przedłużane oraz rozbudowywane.

Unia Europejska, będąca głównym wyznacznikiem polityki europejskiej, miała stosunkowo małe możliwości reakcji na agresję Rosji na Ukrainę. Jedynymi środkami, które mogła wykorzystać były różnorodne środki nacisku politycznego na Rosję, których uchwalenie było zależne od jedności państw członkowskich w podejmowaniu decyzji, podzielonych przez kryzys ukraiński. Podział wewnętrzny spowodował, że polityka Unii Europejskiej działa dwutorowo, Europa równocześnie zaostrza stopniowo sankcje i szuka możliwości, by kontynuować rozmowy z Moskwą, które mogą przyczynić się do zakończenia konfliktu.<sup>18</sup>

### **Podsumowanie**

Agresja Rosji na Ukrainę stała się dla Europy pobudką z swoistego transu w stosunkach z wschodem, w jakim się znajdowała od lat 90 XX wieku. Gdy upadek Związku Radzieckiego otworzył wschód na Europę, liczone na powstanie tam takich samych demokracji jak na zachodzie jednak były to tylko marzenia, gdyż Rosja nie zrezygnowała z swoich wpływów w regionie. Nie walczone z tą sytuacją tylko starano się zacieśniać i rozwijać współpracę z Federacją Rosyjską licząc, że dzięki temu zajdą tam zmiany, które rozprzestrzenia się na pozostałe kraje. Rosja na przestrzeni lat stała się również ważnym partnerem gospodarczym posiadającym złoża potrzebnych surowców oraz pokaźny rynek zbytu towarów. Jak widać były to złudne założenia, w których trwano mimo wielu sygnałów alarmowych pojawiających się na przestrzeni lat. Spowodowało to, że agresywne działania Rosji zaskoczyły Europę nie gotową na zdecydowane kroki by wspomóc Ukrainę w tej trudnej sytuacji. Posiadała ona niewielu "przyjaciół" w Europie gotowych jej pomóc w okresie poprzedzającym agresję oraz zaraz po niej. Ponieważ dla reszty krajów oraz Unii Europejskiej stanowiła ona przeszkodę w dobrych relacjach z Rosją. Dlatego mało, kto był gotowy na nagłą zmianę polityczną w kraju będącym w sferze rosyjskiej.

Ukraina i jej sytuacja stała się początkiem zmian w Europie, którymi zostały dotknięte państwa, organizacje międzynarodowe które muszą przeprowadzić wiele zmian w zakresie polityki krajowej, międzynarodowej, gospodarczej oraz wojskowej. Wprowadzanie tych zmian zapoczątkowało dynamiczny rozwój w dziedzinach do tej pory zaniedbywanych.

---

<sup>18</sup>Olena Podvorna, *Wspólnota zachodnia wobec rozwiązywania konfliktu na Ukrainie*, Wschód Europy 1(2)/2015, s.197-205

## Bibliografia

1. Balcer, Adam, *Starszy brat czy strategiczny partner? Polityka Polski wobec Ukrainy po akcesji do Unii Europejskiej*, 15 lat Polski w Unii Europejskiej, in. Europa, 2019, <http://ineuropa.pl/in15/starszy-brat-czy-strategiczny-partner/> (dostęp 10.09.2020)
2. Banasik, Mirosław i Ryszard Parafianowicz, *Teoria i praktyka działań hybrydowych*, Zeszyty Naukowe AON nr 2(99) 2015, [http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-be7b6060-b1b8-4b56-bb63-9993de74a313/c/Banasik\\_ZN\\_AON\\_2\\_2015.pdf](http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-be7b6060-b1b8-4b56-bb63-9993de74a313/c/Banasik_ZN_AON_2_2015.pdf) (podgląd 21.09.2020)
3. Baluk, Walenty, *Ukraina vs Rosja – czyli kolejna odsłona „wojny i pokoju”*; Komentarze Instytutu Europy Środkowej 189(92/2020), Dodano 18.05.2020, <https://ies.lublin.pl/komentarze/ukraina-vs-rosja-kolejna-odslona-wojny-i-pokoju-189-92-2020> (podgląd 9.09.2020)
4. Bryjka, Filip, *Rosyjska wojna zstępcza w Donbasie*, Ante-Portas-Studia nad Bezpieczeństwem 2016, nr.1(6), [http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-c66fe952-7788-4f5b-8e49-689fa81c8f0e/c/AP.VI\\_Bryjka.pdf](http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-c66fe952-7788-4f5b-8e49-689fa81c8f0e/c/AP.VI_Bryjka.pdf) (podgląd 28.09.2020)
5. Consillium.europa.eu, *Unijne sankcje w odpowiedzi na kryzys na Ukrainie*, Ostatnia aktualizacja 11.09.2020, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/ukraine-crisis/> (podgląd 21.09.2020)
6. Grabowska, Katarzyna, *Próba wyjaśnienia pojęcia i istoty działań hybrydowych*, Świat Idei i Polityki, 2015, <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/4197/Proba%20wyjasnienia%20pojecia%20i%20istoty%20wojen%20hybrydowych.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (podgląd 21.09.2020)
7. Jagiellonia.org, *Europa uznała fakt agresji Rosji wobec Ukrainy*, 14.10.2016, <https://jagiellonia.org/europa-uznala-fakt-agresji-rosji-wobec-ukrainy/> (podgląd 9.09.2020)
8. Jurčák, Vojtech, *Bezpieczeństwo Unii Europejskiej w Kontekście Konfliktu na Ukrainie*, Ante-Portas – Studia nad Bezpieczeństwem 2016, nr 1(6), [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Ante\\_Portas\\_Studia\\_nad\\_bezpieczenstwem/Ante\\_Portas\\_Studia\\_nad\\_bezpieczenstwem-r2016-t-n1\\_\(6\)/Ante\\_Portas\\_Studia\\_nad\\_bezpieczenstwem-r2016-t-n1\\_\(6\)-s13-23/Ante\\_Portas\\_Studia\\_nad\\_bezpieczenstwem-r2016-t-n1\\_\(6\)-s13-23.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Ante_Portas_Studia_nad_bezpieczenstwem/Ante_Portas_Studia_nad_bezpieczenstwem-r2016-t-n1_(6)/Ante_Portas_Studia_nad_bezpieczenstwem-r2016-t-n1_(6)-s13-23/Ante_Portas_Studia_nad_bezpieczenstwem-r2016-t-n1_(6)-s13-23.pdf) (podgląd 10.09.2020)
9. Noch, Jakub, *FAQ Wojna na Ukrainie. Kiedy to się właściwie zaczęło, o co toczy się ten konflikt i czy przyjdzie do Polski?*, na: *Temat*, 19.02.2015, <https://natemat.pl/134003,faq-wojna-na-ukrainie-kiedy-to-sie-wlasciwie-zaczelo-o-co-toczy-sie-ten-konflikt-i-czy-przyjdzie-do-polski> (podgląd 9.09.2020)
10. Podvorna, Olena, *Wspólnota zachodnia wobec rozwiązywania konfliktu na Ukrainie*, *Wschód Europy* 1(2)/2015, <https://reshistorica.journals.umcs.pl/we/article/download/3670/2698> (podgląd 10.09.2020.)

11. Potocki, Michał, *Rosja wygrała? Ukraina wstępnie zgodziła się na tzw. plan Steinmeiera*, Forsal.PI, 18.09.2019, <https://forsal.pl/artykuly/1430659,rosja-wygrala-ukraina-wstepnie-zgodzila-sie-na-tzw-plan-steinmeiera.html> (podgląd 10.09.2020)
12. Przybyła, Katarzyna A., *NATO wobec konfliktu na Ukrainie*, Bezpieczeństwo Narodowe, 2016/I-IV, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40\\_KBN\\_Przybyla.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40_KBN_Przybyla.pdf) (dostęp 10.09.2020)
13. Riabczuk, Mykoa, *Demokratyzacja pogranicza, Jak daleko sięga demokracja w Europie? Polska, Niemcy i wschodni sąsiedzi Unii Europejskiej*, Europejskie Centrum Solidarności, 2014, [http://otworzksiazke.pl/images/ksiazki/jak\\_daleko/jak\\_daleko.pdf](http://otworzksiazke.pl/images/ksiazki/jak_daleko/jak_daleko.pdf) (podgląd 28.09.2020)
14. Tkachuk, Olesia, *Specjalna misja monitorująca OBWE na Ukrainie – cele i problemy w ich realizacji*, Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ Nauki Społeczne, Nr18 (3/2017), [https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/48030/TKACHUK\\_specjalna\\_misja\\_monitorujaca\\_obwe\\_na\\_ukrainie\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/48030/TKACHUK_specjalna_misja_monitorujaca_obwe_na_ukrainie_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (podgląd 10.09.2020)
15. Zygula, Alicja, *Międzynarodowe Skutki Konfliktu na Ukrainie – Reakcja Społeczności Międzynarodowej na Wojnę Hybrydową we Wschodniej Ukrainie*, OBRONNOŚĆ.Zeszyty Naukowe 3(27)/2018, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-18571aba-00a1-4083-9504-eb1042c4a177/c/4707-2824-ZYGULA-Alicja-Miedzynarodowe-skutki-konfliktu-na-Ukrainie---reakcja-spoleczności-miedzynarodowej-na-wojne-hybrydowa-we-wschodniej-Ukrainie.pdf> (podgląd 10.09.2020)

**Руслан ШКОЛЬНИК**

*Ніжинський державний університет  
імені Миколи Гоголя, історико-  
юридичний факультет, спеціальність  
«Міжнародні відносини, суспільні  
комунікації та регіональні студії»,  
2 рік навчання*

## **ГІБРИДНА ВІЙНА ЯК ВИКЛИК ЄВРОПЕЙСЬКІЙ БЕЗПЕЦІ**

*У цій статті проаналізується феномен «гібридної війни». Буде проведена характеристики цього явища, акцентується увага на структурі та методах ведення цієї війни. Буде дана оцінка загрози для європейської безпеки внаслідок ведення Росією «гібридної війни» проти України. Визначу риси «гібридної війни»: політико-дипломатична конфронтація, економічне давління, енергетична війна, пропаганда та ін.*

**Ключові слова:** *гібридна війна, ЄС, Європа, НАТО, Росія, Україна, російсько-українська війна, інформаційна війна, європейська безпека, система колективної безпеки.*

*This article analyzes the phenomenon of "hybrid war". Characteristics of this phenomenon will be carried out, attention will be paid to the structure and methods of this war. An assessment of the threat to European security due to Russia's waging a "hybrid war" against Ukraine will be given. I will define the features of a "hybrid war": political and diplomatic confrontation, economic pressure, energy war, propaganda, and others.*

**Key words:** *hybrid war, EU, Europe, NATO, Russia, Ukraine, Russian-Ukrainian war, information war, European security, collective security system.*

З 2014 року Росія веде гібридну війну проти України яка прямо відзеркалюється на ситуації в Європі. Пряма загроза для регіональної та навіть глобальної системи колективної безпеки спонукає Росію діяти ще більш агресивніше на європейській арені та застосовувати нові методи агресії проти демократичного світу.

Освітленням цієї теми займалися такі експерти та науковці як: Максим Розумний, Анатолій Октисюк, Вадим Трюхан, Костянтин Кононенко, Дмитро Золотухін; також описанням цієї проблематики займалися іноземні фахівці: Оскар Джонсон, Роберт Сіллі, Даніель Ласіка, Джон Девіс та ін. Також в цій статті будуть використані фрагменти з публікацій цих експертів.



**Гібридна війна** – війна з застосуванням зброї, партизанської війни, тероризму та злочинної поведінки з метою досягнення певних політичних цілей, основним інструментом якої є створення державою-агресором в державі, обраній для агресії, внутрішніх протиріч та конфліктів з подальшим їх використанням для досягнення своїх геополітичних цілей, які досягаються звичайною війною.

Експерти називають гібридну війну типом конфлікту, який все частіше буде застосовуватися у 21 столітті [1].

Гібридна війна поєднує принципово різні типи і способи ведення війни, які скоординовано застосовуються задля досягнення основних цілей [2].

Звичними компонентами гібридної війни є використання методів, що сприяють виникненню в державі, обраній для агресії, внутрішніх конфліктів та безвладдя:

1. Вливання у інформаційний простір фейків та провокацій з метою посіяння протиріч у суспільстві, з подальшим переходом до інформаційної війни.
2. Провокування економічних проблем та криз в країні, відрізання торгівельно-економічних відносин з країнами-сусідами, з подальшим переходом до економічної війни.
3. Підтримка сепаратизму та тероризму, створення маріонеточних квазі-держав.
4. Створення та оснащення незаконних збройних формувань (партизан, бандитів, повстанців та ін.).

При цьому сторона-агресор намагається та може залишатися публічно непричетною до розв'язаного конфлікту [3].

Навіть якщо наводити приклади не вглиблючись далеко в історію то ми зможемо з легкістю знайти їх: російсько-грузинська війна 2008 р. та російсько-українська війна з 2014 р.

У російсько-грузинській війні 2008 року Росія, одночасно із застосуванням офіційної армії, вела інформаційну, кібер- та економічну війну [1].

Іншим прикладом гібридної війни, у якій військово потужніша держава-агресор домовляється із недержавними виконавцями – групами місцевого населення та бойовиками, – зв'язок із якими вона формально цілковито заперечує, є російська диверсійна діяльність в Україні навесні 2014 року [4].

Під час конфлікту невеликі групи російських військовослужбовців організували та координували озброєні загони повстанців із місцевого населення на сході України, уникаючи прямого введення своїх військ через український кордон, що дозволяло Росії частково обходити міжнародне право у галузі ведення війни [5].

Колишній радник з безпеки при ООН і НАТО, генерал-майор у відставці Франк ван Каппен в інтерв'ю Радіо Свобода, заявив, що Путін веде в Україні гібридну війну [6].

Гібридні загрози побудовані на використанні синергії різних гравців і дій, так само має бути і з гібридною обороною. Із 2016 року НАТО і Європейський союз вважають протидію гібридним загрозам пріоритетом співпраці.

Гібридні загрози різноманітні і постійно змінюються, а засоби варіюються від фейкових профілів у соціальних мережах чи ретельно розроблених кібератак, аж до відкритого застосування військової сили, включно з усім, що знаходиться між ними. Засоби гібридного впливу можуть застосовуватись самотійно або у комбінації, залежно від характеру цілі і бажаного результату. Тому необхідно, щоб протидія гібридним загрозам була діяльністю так само динамічною і адаптивною, налаштованою не відставати від змін гібридного впливу і здатною передбачати, на чому зупиниться вибір наступного разу і які засоби можуть бути застосовані [7].

Тактичними завданнями російської гібридної агресії є поступова дискредитація і розмивання базових європейських цінностей, об'єднуючих країни ЄС, дезорієнтація громадської думки, формування впливового проросійського лобі в європейському істеблішменті, сприяння поглибленню розбіжностей між європейськими державами та інституціями ЄС. Тобто нині йдеться вже не про відсіч європейського впливу на пострадянському просторі – "зоні привілейованих інтересів" Кремля, а про ведення масштабної гібридної експансії саме на теренах ЄС з метою максимального послаблення (розвалу) Європейського Союзу, мінімізації американської присутності на континенті і переформатування усталеного європейського політичного устрою за російським сценарієм [8].

Російська політика на європейському напрямі має системний і скоординований характер і використовує весь доступний інструментарій гібридного впливу. Насамперед, це масована, наступальна пропаганда потужного російського іномовлення (компанії Russia Today, Sputnik), що є ефективною інформаційною зброєю, засобом адресного просування російської ідеології і концепції "русского мира" [9]. На думку Дж.Шерра "руський мир – це світ із власним дискурсом, логікою та зв'язністю. "Факти", які випливають з нього, можна оскаржувати і навіть спростовувати. Але світогляд цього середовища фактами не розбити...розбіжність між "руським миром" і порядком, ґрунтованим на Гельсінських угодах, не подолати "розумним компромісом" [10, с. 31].

Водночас, кремлівське керівництво активно і широко використовує методи і заходи з арсеналу спецслужб. Насамперед йдеться про операції з формування за допомогою корупційних схем, підкупу, шантажу проросійського лобі в середовищі європейських політиків і громадських лідерів. До цього можна віднести й різноманітну допомогу (у першу чергу, фінансову) проросійським політичним силам в Європі (загальновідомі факти російського фінансування французької партії "Національний фронт") [11].

В рамках гібридної агресії російська сторона використовує розвідувально-шпигунську діяльність, технології дискредитації державних структур країн, здійснюється підтримка праворадикальних, націоналістичних, популістських рухів, які продукують у суспільствах країн ЄС антинаатовські і антиамериканські настрої, триває адресна робота у середовищі "співвітчизників" тощо. В країнах Європи формуються мережи лояльних до Росії політичних, громадських організацій, ЗМІ тощо [12, с. 4].

Також до цього списку потрібно віднести доволі небезпечний інструмент – втручання у виборчі процеси.

Захід виявився неготовим до російської експансії, насамперед, через накопичення внутрішніх проблем, але й у т.ч. через небажання вірити в перспективу масштабної конфронтації з Росією, інерцію попередніх надій на лібералізацію і демократизацію РФ, віру у незмінність комфорту, добробуту і безпеки на континенті. Досить популярними є думки про те, що "не можна заганяти Росію у глухий кут", "треба дати Путіну зберегти обличчя" тощо. В європейському бізнес-істеблїшменті поширеним є "суто прагматичний" підхід стосовно того, що протистояння з РФ (зокрема, санкції) не вигідне, недоцільне, бо несе фінансово-економічні збитки [12, с. 5].

Відомий дослідник М.Херпен, оцінюючи західну політику на російському напрямі, зазначає: "Захід – як США, так і ЄС – припустився грандіозних тактичних помилок... ми повинні зробити принаймні три важливі висновки:

1. Фальшиві засади у підґрунті постмодерної європейської політики;
2. Помилки європейських політичних очільників;
3. Наївний підхід Президента США Б. Обами до геополітики, який призвів до невірної оцінки намірів кремлівської влади і проведення непродуманої політики щодо Москви" [13].

Є підстави говорити про дефіцит адекватних оцінок європейським істеблїшментом геополітичної ситуації в Європі. Загалом небезпідставними є думки про те, що Європа, перебуваючи у "посмодерністському самозаспокоєнні", сама себе "демобілізувала і роззброїла, незважаючи на виразні ознаки того, що Росія, спадкоємиця Радянського Союзу, стає вкрай націоналістичною та реваншистською" [13, с. 4].

З іншого боку, говорячи про слабкі місця Заходу, "точки вразливості", експерти часто відзначають те, що російська сторона досить ефективно використовує притаманні західним демократіям "людиноцентричні" риси – широкий політичний плюралізм, ліберальну свободу слова і зібрань, повагу до прав особистості, законослухняність, толерантність, політкоректність. Все це обумовлює вразливість країн ЄС до гібридних "спецоперацій", що здійснюються поза рамками норм, правил і моралі [12, с. 6].

Загалом останнім часом здійснюється ряд важливих заходів у протистоянні гібридним загрозам на європейському континенті. Зміцнюється співпраця в форматі ЄС-НАТО. Однак, слід констатувати, що політика європейського співтовариства (ЄС) щодо Росії мала переважно

паліативний, інколи непослідовний і суперечливий характер, неадекватний специфіці і масштабам російської експансії. Часто заходи з протистояння російському впливу зустрічали опір з боку окремих лідерів країн ЄС, не мали системного характеру [12, с. 7].

Очевидно, що головним викликом для ЄС є насамперед внутрішні проблеми, конфлікти і суперечності (економічні кризові явища, "міграційна криза", Brexit, рост популістських настроїв, конфліктність між країнами ЄС, недостатньо ефективні бюрократичні механізми та інституції офіційного Брюсселю тощо). Цю складну ситуацію, а також відкритість і лібералізм європейського співтовариства активно використовує російська сторона задля зміцнення власних позицій і впливу на європейському континенті. Внутрішньополітичні процеси в країнах ЄС (національний ізоляціонізм, ксенофобія, зростання активності праворадикальних сил) загрожують послабленням і корозією єдності європейського співтовариства. Така ситуація дає підстави говорити про реальну загрозу корегування політики на російському напрямі внаслідок виборів в ключових європейських країнах – Голландії, Італії, Франції, Німеччині [12, с. 8].

З іншого боку, внаслідок виборів в США виникла невизначеність у розвитку подальших відносин на осі США-Європа, зокрема, позиції нової Адміністрації Білого дому стосовно взаємовідносин з НАТО і ЄС. Це викликає стурбованість європейських політиків. Водночас, саме з новим зовнішньополітичним курсом Д.Трампа Кремль пов'язує певні геополітичні очікування. Очевидно, що принаймні найближчим часом не слід очікувати демократичних перетворень у внутрішньополітичній ситуації в РФ і відповідно змін на краще у політиці Кремля на європейському напрямі. Навпаки, російська сторона продовжуватиме (й можливо, посилюватиме) вплив на європейському напрямі з метою дезінтеграції ЄС, мінімізації присутності на континенті США і переформатування нинішнього європейського устрою за російським сценарієм. Причому російська "гібридна" експансія відбувається на фоні тотальної девальвації глобальної і регіональної структур безпеки (ОБСЄ перебуває у кризовому становищі, а діяльність Ради Безпеки ООН зокрема з врегулювання російсько-українського конфлікту блокується російською стороною). Отже, в середньостроковій перспективі Заходу доведеться співіснувати з путінською Росією – державою з тоталітарною внутрішньою і агресивною зовнішньою політикою і зневагою до міжнародних норм і правил. У такій ситуації ЄС вкрай важливо зберегти солідарну лінію поведінки щодо РФ, зокрема утримати "санкційний фронт" на російському напрямку, бо самі по собі й адресні, й секторальні санкції мають виключно важливий стримуючий політико-економічний і психологічний ефект. Їх скасування (послаблення) в нинішній ситуації буде сприйняте Кремлем як слабкість Заходу і заохочення до активних дій. Очевидно, збереження єдності європейського співтовариства, його демократичного устрою значною мірою залежить як від успішного подолання внутрішніх проблем, так і від ефективності і

координованості дій у протистоянні російській гібридній експансії на континенті [12, с. 7].

Уразливість західних демократій полягає насамперед у тому, що рефлексія цілей і цінностей політики, сформована в рамках ліберального глобалізаційного тренду, увійшла в системну суперечність з реаліями як зовнішнього світу (за межами "золотого мільярда"), так і з життям самих західних суспільств [12, с. 9].

Тому, якщо в Європі з'явиться спільна воля до створення системи попередження і запобігання подібним кризам, то для цього мають бути запроваджені (а) чітка система індикаторів наявності "гібридної" агресії і (б) чіткий алгоритм колективного реагування на появу перших ознак такого розвитку подій [14].

Європейські країни також відчувають "гібридні" загрози з боку Росії. Наприклад, активна підтримка Кремлем ультраправих політичних сил у Франції, Нідерландах, Німеччині та інших країнах служить каталізатором інших проблем (фінансова та міграційна кризи, Brexit), які підривають європейську єдність. Своєю чергою, прихід антисистемних сил до влади в країнах ЄС ще більше ускладнить вирішення проблем, які ослаблюють політичну та економічну ролі ЄС у світі [14].

Крім того, потужні інформаційні ресурси Росії значною мірою впливають на свідомість громадян європейських держав, особливо їх оцінку подій в Україні та навколо неї. У цьому випадку ліберальні демократії Заходу демонструють уразливість стосовно дезінформації з огляду на відсутність цензури та формальну відповідність російських мас-медіа їх національному законодавству. Некоректний інформаційний супровід впливає не лише на суспільну думку, але й позицію політичних сил, які приймають важливі державні рішення, зокрема ті, які прямо чи опосередковано стосуються України. Нідерландський референдум, на якому більшість громадян цієї країни проголосували проти ратифікації Угоди про асоціацію України з ЄС, є однією з тактичних перемог Росії на полях інформаційної війни [12, с. 9].

Аналізуючи ж цілі, які переслідує Кремль, можна дійти таких висновків.

*Програма мінімум* режиму Путіна – не допустити членства в ЄС і НАТО країн, які утворилися на теренах колишнього СРСР – Грузії, Молдови та України в першу чергу.

*По-друге*, зламати євроатлантичну та європейську єдність і отримати залежні від Москви режими в якомога більшій кількості європейських країн, а також забезпечити лояльність США.

*По-третьє*, отримати доступ до дешевих, а краще дармових (як у випадку з т.зв. ДНР/ЛНР, звідки масово вивозиться обладнання з промислових об'єктів) ресурсів, у т.ч. людських.

*Програма максимум* – вийти на щось типу "Ялти-2", під час якої здійснити новітній поділ світу на зони впливу, як це було за результатами Другої світової і що в результаті призвело до холодної війни. Саме з

огляду на це й піднімаються ставки у великій геополітичній грі шляхом втягнення Росії в сирійську авантюру та постійного бряцання зброєю по всіх кордонах РФ [12, с. 11].

Отже, якщо говорити про висновки, то ми можемо сказати, що у країн Європи є можливість бачити і вивчати методи, цілі та наслідки «гібридної війни» на прикладі України, а саме:

**По-перше**, ми бачимо, що у світі ще не затихли імперські та націоналістичні ідеї, навіть у Європі, тому з плином часу країни ЄС тай загалом міжнародна спільнота мають бути готовими до утримання атаки: мати добрі зв'язки у своїй системі колективної безпеки, мати шляхи відходу в економічній сфері, щоб не стати жертвою економічного тиску, розвивати свій інформаційний простір та мати боєздатну армію.

**По-друге**, не показувати свої слабкі місця, а навіть грати «проти правил», щоб не стати жертвою «гібридної війни» потрібно бути готовим до неї і навіть при загрозі нанести удар першим, тримати свою контррозвідку у повній бойовій підготовці.

**По-третє**, лише згуртування країн ЄС, країн НАТО та інших демократичних сил допоможе встояти перед злочинною та негуманною політикою РФ на європейському «фронті».

### Література

1. Daniel T. Lasica. Strategic Implications of Hybrid War: A Theory of Victory — School of Advanced Military Studies, 2009.
2. John R. Davis Jr. Defeating Future Hybrid Threats // Military Review, September-October 2013
3. Шаманська А. Україна має розпочати власну «гібридну війну» проти Росії (світова преса) // Радіо Свобода, 27.11.2014. — Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/26711786.html>
4. Андрій Манойло. Государственная информационная политика в особых условиях. Монография. М.: МИФИ, 2003. — 388 с.
5. Корнієнко С. «Путін веде в Україні гібридну війну» — генерал Каппен // Радіо Свобода, 27.04.2014. — Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/25363591.html>
6. Путін веде в Україні гібридну війну — генерал Каппен/ Радіо Свобода, 26.06.2014 р
7. Хагестам А. «Співпраця заради протидії гібридним загрозам». — Режим доступу: <https://www.nato.int/docu/review/uk/articles/2018/11/23/spvpratsyazaradi-protid-gbridnim-zagrozam/index.html>
8. Володимир Артюх. Туман «гібридної війни»: чому шкідливо мислити гібридно. — ж-л «Спільне». — 07.11.2016. — Режим доступу: <https://commons.com.ua/uk/tuman-gibridnoyi-vijni-chomu-shkidливо-misliti-gibridno/>
9. Лазоренко О. "Інформаційно-психологічний складник гібридної війни Російської Федерації проти України: тенденції розвитку.". — Режим доступу:

file:///D:/%D0%97%D0%90%D0%93%D0%A0%D0%A3%D0%97%D0%9A%D0%90/spa\_2015\_3\_19.pdf

10. Дж.Шерр. "Валдай"-2016. Український тиждень, №44 2016р. с. 31.
11. Лазарева А. "Кремлівські мережі у Франції: битва за душі". – 2019. Український тиждень, №227924. – Режим доступу: <https://tyzhden.ua/World/227924>
12. «Гібридна війна – виклик і загрози для Європи»// науково-дослідницький центр «Центр Разумкова». – Київ, 2016. – Режим доступу: [https://razumkov.org.ua/images/Material\\_Conference/2016\\_12\\_14/GIBRID-WAR-FINAL-1-1.pdf](https://razumkov.org.ua/images/Material_Conference/2016_12_14/GIBRID-WAR-FINAL-1-1.pdf)
13. Марсель Х.Ван Херпен. Війни Путіна. Чечня, Грузія, Україна: незасвоєні уроки минулого. – Харків, 2015. с.4
14. М. Гончар. «Від "величі Росії" до "Великої Євразії": війна гібридного типу як механізм геополітичної експансії РФ». – Київ, 2016.

**Тетяна ШОКАЛО**

*Ніжинський державний університет  
імені Миколи Гоголя, магістрантка  
історико-юридичного факультету  
2 року навчання*

**ПРОГНОЗ РОЗВИТКУ ВЗАЄМВІДНОСИН  
«УКРАЇНА – ВЕЛИКА БРИТАНІЯ – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ»  
В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ BREXIT**

*У статті викладено бачення процесу BREXIT для Об'єднаного Королівства Великобританії, Європейського союзу та для України. Саме вихід Великої Британії з ЄС є рушійним фактором геополітичної трансформації. Тому прогноз розвитку взаємовідносин «Україна- Велика Британія – Європейський союз» займає важливе місце в контексті реалізації BREXIT. Попри тверде прагнення України стати повноправним членом ЄС, існує ряд питань, які потребують вирішення з урахуванням всіх можливих сценаріїв розвитку для нашої держави.*

**Ключові слова:** *BREXIT, контекст, реалізація, геополітика, трансформація.*

*The article sets out the vision of the process Brexit for the United Kingdom, European Union and Ukraine. Just the way out of Great Britain from European Union is the driving factor of geopolitical transformation. Therefore, the forecast of the relationship «Ukraine – Great Britain – European Union» occupies an important place in the context of implementation Brexit. Despite Ukraine's strong desire to become a full member of European Union, there are a number of issues that need to be addressed taking into account all possible development scenarios for our country.*

**Key words:** *Brexit, abstract, implementation, geopolitics, transformation.*

**Постановка проблеми.** Державотворчі процеси, що відбуваються сьогодні в Україні, певним чином впливають на свідомість кожного громадянина. Одні процеси потребують певних зусиль, інші в процесі постійної дискусії. BREXIT на світовій арені кардинально змінює політичний та економічний вектор країн Європейського Союзу. Це процес, який незворотно змінить всю геополітичну карту світу, в тому числі й України. Яким чином BREXIT вплине на Велику Британію, Європейський Союз та Україну? Питання відкрите, а тому постає ряд запитань, котрі потребують дослідження та обговорення провідних фахівців не лише політичного та економічного, але й гуманітарного напрямів.



Актуальними та своєчасними є вивчення наслідків процесу BREXIT для Велика Британія – ЄС – Україна. Враховуючи політичну, економічну та соціальну ситуацію в Україні та її прагнення до вступу до Європейського союзу, в першу чергу слід встановити причини розвитку BREXIT, визначити тенденції та реакцію світової спільноти на даний процес. Не менш важливим розгляд варіативності процесу здійснення BREXIT та послідовності реалізації.

**Ціль роботи** – висвітлити ключові позиції з даної проблематики, розкрити особливості виходу Великобританії з ЄС, як фактору геополітичної трансформації та спрогнозувати взаємовідносини Україна – Велика Британія – ЄС в контексті реалізації BREXIT.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження різних аспектів проблем і стану розвитку Європейського Союзу та Європи загалом займалися як зарубіжні, так і вітчизняні науковці. Зокрема, це О. Шпенглер, Г. Терборн, В. Ньюмен, А. Маррі Ж.-П. Віллем, С. Хантінгтон, С. Зінько, А. Колесніченко, Ю. Седляр, В. Афанасьєвський, В. Лєтова, В. Малахов та інші. Значну увагу даному питанню приділив І.В. Яковюк в своїх наукових статтях [6, с. 25–29]; А.В. Грубінко [10, с. 36–39]; Чевичалова Ж. В. [8, с. 86–90]; В. І. Самощенко, О. М. Шаров та інші. Вихід Британії зі складу ЄС набув досить широкого висвітлення в ЗМІ, а також серед досліджень різноманітних інформаційних агентств та окремих аналітиків. Зокрема, варіанти виходу Великої Британії з ЄС ще у 2015 р. розглядав головний економіст "Global Counsel" Г. Ірвін. Центром економічних показників Лондонської школи економіки та політики (Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science) підготовлено аналітичне дослідження щодо наслідків Brexit для Великої Британії та впливу на різні сфери економіки. Фахівцями "The Economist Intelligence Unit" проведено дослідження впливу Brexit на різні сфери економіки ЄС. 31 січня 2020 року о 23 годині за Лондонським часом Велика Британія залишила Європейський союз. Вихід Великобританії з ЄС стала ключовим фактором геополітичної трансформації, що склалася сьогодні в Європі, тому прогноз розвитку взаємовідносин «Україна – Велика Британія – Європейський союз» в умовах BREXIT потребує детального аналізу та вивчення, як серед досліджень різноманітних інформаційних агентств, так і окремих аналітиків.

Виклики, які постали перед Євросоюзом, потребують зосередженості на внутрішніх реформах та вирішенні власних безпекових загроз. Вихід Великої Британії з ЄС суттєво вплине на євроінтеграційні прагнення України, адже вплив BREXIT вже досить відчутий навіть в Україні, де починає звучати питання про доцільність входження до структури, від якої така розвинена держава, як Велика Британія, намагається дистанціюватися. І якщо до цього Україні вдавалося вибудовувати відносини з Євросоюзом, то цілком можливо, що тепер доведеться шукати більш персоналізовані підходи, а це набагато складніше.

Brexit для України є надзвичайно важливим, адже це часи змін не лише для ЄС. При чому зміни доволі негативних, оскільки імідж ЄС значно постраждав та потребує реабілітації. Саме в цьому контексті членство України є взаємовигідним для обох сторін: Європейський союз демонструє свою привабливість та силу, Україна досягає поставленої мети євроінтеграції. Проте постає питання: чи дійсно ідея євроінтеграції залишається досі привабливою та вигідною для України і які наслідки Brexit матиме для нашої економіки, що хоч і повільно, але все ж таки інтегрується в економічну систему ЄС? З іншого боку, Велика Британія веде досить послідовну політику санкцій проти Росії, що вигідно Україні, а вихід її з ЄС вносить невизначеність щодо подальшої політики відносно РФ. Тому питання подальшої співпраці Великою Британією та ЄС, в т.ч. і торговельні відносини між ними, є досить актуальним, оскільки від цього залежить переформатування економічних та політичних сил не лише в Європі, а й у всьому світі [5].

Лідер рімейнерів (від англійського to remain – «залишитися») Девід Кемерон активно закликав країну голосувати за збереження членства в ЄС. За його словами, розрив з Євросоюзом – це «стрибок в невідомість» [7]. Відразу ж після оголошення результатів народного голосування, лідер держави подав у відставку, відверто визнавши свою політичну поразку. А ось ключова фігура руху «Vote Leave» («Голосуй за вихід») Борис Джонсон, заявляв, що, підтримавши Брексіт, британці «знайдуть свободу». За його радикальною заявою, «хоча методи ЄС відрізняються від тих, що використовували Наполеон і Гітлер, мета Брюсселя та ж – підпорядкувати Об'єднане королівство континентальному диктату» [5]. У листопаді Девід Кемерон направив голові Європейської ради відкритого листа, в якому виклав основні вимоги свого уряду, що включали питання з чотирьох блоків Основними, звичайно були скандальні вимоги до зміни міграційно політики ЄС. Подібну заяву країни Східної і Центральної Європи розглядали як пряму дискримінацію щодо своїх громадян.

Другим за важливістю стало питання захисту Лондон – Сіті як провідного фінансового центру Європи, забезпечення єдності спільного ринку для всіх країн ЄС. Наступною на черзі була проблема скорочення надмірного регулювання політичних процесів з Брюсселя, відомого критикам як «брюсельська бюрократія». І останнім став пункт, який негласно називали «Сполучені Штати Європи», відома Британії від основоположних амбіцій ЄС зі створення «все більш тісного союзу народів Європи» і подальшої інтеграції, а також дати національним парламентам більше голосів у формуванні Законопроектів Євросоюзу.

Однак на боці противників BREXIT залишалися найпростіша математика та логіка. Більше половини всього торгового обороту Великої Британії становить торгівля з країнами ЄС. Доступ до єдиного європейського ринку забезпечує зростання торгівлі, інвестицій і зниження цін. Але не тільки економічна стабільність була важлива жителям Британії. Вихід

ЄС посприяє загостренню відносин з Північною Ірландією і спровокує нові спроби Шотландії здобути незалежність, не кажучи вже про хвилі націоналістичних течій які BREXIT може викликати по всій Європі. 20 лютого 2016 року дебати в Європейській раді нарешті дійшли кінця. Кемерон домігся рівноправності фунта і євро, отримання права на невикладу соціальної допомоги трудовим мігрантам а також збільшення прав національних парламентів в процесі законотворення ЄС. Для більшої переконливості своїх доказів на користь збереження відносин з Євросоюзом, Кемерові заявив: «Як ми можемо бути впевненими, що продовжимо бути сильними у світі, де на сході є Путін, а на півдні « Ісламська держава»? Щоб залишитися сильними, потрібно триматися разом зі своїми сусідами, партнерами і друзями» [2].

Багато британських аналітиків вважали, Євросоюз без Великої Британії з більшою ймовірністю зніме санкції проти Росії, введені через кризу в Україні. США через BREXIT також втратить союзника по трансатлантичній угоді про партнерство в галузі торгівлі та інвестицій.

Питання BREXIT вирішено. Попри всі за та проти, Велика Британія залишає Євросоюз. Наслідки прогнозовані, але не остаточні. Та як саме це вплине на Україну та на її подальший курс євроінтеграції?

1. BREXIT має більший вплив на європейську політику України, ніж на порядок двосторонніх відносин. Вихід Великої Британії серйозно послабить групу прихильників інтеграції України з ЄС та досить жорсткої позиції щодо РФ.

2. Для України матиме значення також вплив BREXIT на подальший розвиток політики безпеки та оборони ЄС.

3. Економічні наслідки. Скорочення товарообігу ЄС – Велика Британія в нових умовах може знизити попит на українську продукцію на європейських ринках. ЄС для України – найбільший торговий партнер з 34% загального експорту. Економічне зростання нашої держави може дещо ускладнитися.

4. У питанні укладення нової угоди про вільну торгівлю з Великою Британією треба враховувати порівняно невелику пріоритетність нашої країни в процесі масового укладення нових договорів по всьому світу після BREXIT.

Та все ж така, поряд з цими наслідками є й певні пріоритети для України:

1. Створення нових форм інституційної співпраці між Україною та Великою Британією.

2. Домовленість про вільну торгівлю, про поглиблене секторальне співробітництво та посилення безпекової співпраці.

3. Побудова якісної тристоронньої комунікації між Великою Британією, Європейським Союзом та Україною для вирішення спільних викликів та проблем.

4. BREXIT не матиме прямого впливу на основні складові двосторонніх британсько – українських відносин. Сьогодні, Велика Британія активно допомагає Україні, підтримуючи реформу судової системи, МО та ЗСУ, антикорупційних органів, а також працює над полегшенням наслідків конфлікту на Донбасі та розмінуванні територій.

**Висновки.** Отже, вихід Велико Британії з Європейського Союзу суттєво вплине в євроінтеграційні прагнення України. До такого висновку дійшли опитані київським інтернет – виданням « Апостроф» українські політичні експерти. Так, аналітик Міжнародного центру перспективних досліджень Єгор Киян говорить, що процес BREXIT стане сильним ударом по єдності Євросоюзу. Схожої думки дотримується експерт – міжнародник «Українського інституту майбутнього» Ілля Куса. На його думку, ослаблення ЄС відкриває можливості для зростання в ньому зовнішніх впливів, чим в першу чергу скористається Росія. Сьогодні Сполучене Королівство залишається послідовним прихильником європейського курсу нашої країни. Тому політика розширення навряд чи лишатиметься на порядку денному до повного завершення активного періоду трансформації. Крім того, BREXIT означатиме втрату одного з найбільших прихильників євроінтеграції України, а Україні в найближчій перспективі варто зосередитися на розвитку вже існуючих форматів співпраці з ЄС. Зрештою, BREXIT та його наслідки для світової спільноти та для України є політичним питанням, а економічна складова виступає доповненням та механізмом взаємодії та протидії між сторонами, що може розтягнутися не на один рік.

### Література

1. "Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU". BBC News. 31 January 2019.
2. "British Social Attitudes 34. Chapter: The Vote to Leave the EU" (PDF). Nat Cen Social Research. 2017. Retrieved 24 July 2017.
3. Rowena Mason; Nicholas Watt; Ian Trainor; Jennifer Rankin (20 February 2016). "EU referendum to take place on 23 June, David Cameron confirms | Politics". The Guardian. Retrieved 2 February 2016.
4. «Брексіт» і я: [електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://tyzhden.ua/Columns/50/168517>.
5. EU referendum: «Brexit» would mean 'lost decade' for UK, David Cameron warns. [електронний ресурс]. -Режим доступу : [news/uk/politics/eu-referendum-brexit-would-mean-lost-decade-for-uk-david-cameron-warns-a7077746.html](https://www.bbc.com/news/uk-politics/eu-referendum-brexit-would-mean-lost-decade-for-uk-david-cameron-warns-a7077746).
6. Грубінко А. В. Велика Британія в Європейській політичній інтеграції: історичні витоки «особливої» позиції та сучасність (до 70-ї річниці промовУ. Черчіля у Фултоні та Цюриху) // Зовнішні справи. – 2016. – №4. – 36– 39.
7. Набуде статусу "третьої країни": у Лондоні оприлюднили сценарій жорсткого Brexit: [електронний ресурс]. – Режим доступу :

<https://www.5.ua/svit/nabude-statusu-tretoi-krainy-u-londoni-opryliudnyly-stsenarii-zhorstko-ho-brex-it-199086.html>.

8. США і Велика Британія розпочнуть переговори щодо великої угоди про вільну торгівлю одразу після "Брекзїт" : [електронний ресурс]. – Режим доступу <https://www.unian.ua/world/10632726-ssha-i-velika-britaniya-rozpochnut-peregovori-shchodo-velikoji-ugodi-pro-vilnu-torgivlyu-odrazu-pislya-brekzit.html>
9. Чевичалова Ж. В. Британська сецесія: черговий крок у непростих стосунках ЄС і Великої Британії. – Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики: зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф., м. Харків, 24 трав. 2016 р. С. 86–90.
10. Яковюк І. В. Brexit: причини і наслідки британського референдуму // Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики: зб. наук. статей за матеріалами наук. конф., м. Харків, 24 травня 2016р. / редкол.: А. П. Гетьман, І. В. Яковюк, В. І. Самощенко та ін., – Харків: Право, 2016. – с. 25–29.

**Мирослав ПЛАУНОВ**

*Ніжинський державний університет  
імені Миколи Гоголя,  
історико-юридичний факультет,  
спеціальність «Міжнародні відносини,  
суспільні комунікації та регіональні  
студії» 2 року навчання*

## **АМЕРИКАНО-МЕКСИКАНСЬКІ ЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ**

*У статті аналізуються Американо-Мексиканські економічні відносини і їх роль у інтеграційних процесах між цими країнами.*

***Ключові слова:** Мексика, США, НАФТА, Америка, інтеграція, інтеграційні процес, зона вільної торгівлі, торгівля, тариф.*

*The article analyzes the US-Mexican economic relations and their role in the integration processes between these countries.*

***Key words:** Mexico, USA, NAFTA, America, integration, integration process, free trade zone, trade, tariff.*

Спільні відносини між Мексикою та США тривають вже близько 200 років. Ці відносини почалися одночасно з отриманням Мексикою незалежності у 1821 році, коли до Мексики було відправлений перший офіційний представник від Сполучених Штатів Джоель Роберт Поінсетт [1]. Історично склалося, що Мексика та США мають глибоку взаємозалежність між собою. Обумовлена ця взаємозалежність головним чином геополітичними особливостями Північноамериканського регіону, де США та Мексика мають спільний кордон протяжністю майже 3,2 тис. км.

Глибока взаємозалежність між США і Мексикою також детермінована високим рівнем політичного і торговельно-економічного співробітництва, партнерством в рамках інтеграційного об'єднання НАФТА, а також загальними проблемами нелегальної міграції та організованої злочинності, які потрібно розв'язувати комплексно і спільними зусиллями [2].

Така потреба до співробітництва дає велике підґрунтя для розвитку різноманітних інтеграційних процесів особливо у сфері економічної співпраці. США є головним торговельно-економічним партнером Мексики, яка є не лише постачальником сировини для США як будь-яка інша країна третього світу, а й важливим виробничим майданчиком для американських компаній. Вашингтон зацікавлений у поглибленні економічної співпраці з Мексикою, господарські структури якої справляють чималий вплив на американську економіку [2].

Головну роль у економічних відносинах між США та Мексикою відіграє Північноамериканська зона вільної торгівлі (НАФТА). Згідно з визначенням, представленим на офіційному сайті Північноамериканської угоди про вільну торгівлю, НАФТА – це «всеосяжна торгова угода, що встановлює правила торгівлі та інвестицій між Канадою, Сполученими Штатами та Мексикою» [3].

Країнами-учасницями є США, Канада та Мексика. НАФТА є найбільшим регіональним інтеграційним об'єднанням світу за величиною ВВП (20 трлн. дол. на рік) і поступається лише ЄС за обсягами експортно-імпортних операцій[4].

Потреба у кооперації між Північноамериканськими країнами і конкуренція з боку ЄС і країн Південно-Східної Азії змусили США діяти більш активно у поглибленні співпраці у регіоні. Цьому також сприяли неоліберальні реформи, підтримані США, які проводились Мексикою у кінці 80-х років. Тому, на початку 90-х років склався сприятливий клімат для заключення договору про зону вільної торгівлі.

Першим був договір між Канадою та США у 1989 році про зону вільної торгівлі. Потім був заключений договір також і з Мексикою, що вступив в силу 1 січня 1994 році. Однак, не можна не відзначити, що в ході обговорень проекту між сторонами виник ряд протиріч, для вирішення яких країнам було необхідно піти на значні поступки. Тут мова в першу чергу йде про такі сфери як сільське господарство, енергетика, а також машинобудування і текстильна промисловість. Одним з ключових питань на порядку денному для Мексики стало отримання мексиканськими робочими вільного доступу в США, на що була отримана відповідь, що в рамках НАФТА питання міграції та захисту навколишнього середовища не розглядаються, так як вони відносяться до внутрішньої юрисдикції країн. Однак очевидним стає той факт, що країни не могли залишити без уваги настільки нагальні проблеми, що вилилося у підписання в 1993 році додаткових угод, орієнтованих на захист прав працівників і охорону навколишнього середовища [5].

Однак не можна забувати і той факт, що як переговори за умовами угоди, так і сама угода носили доволі асиметричний характер, де Мексика займала положення периферійної держави, яка змушена дотримуватися умов більш впливових північних сусідів в особі США і Канади. Так, уряду Мексики довелося піти на поступки: країни-партнери по НАФТА отримали право відкривати філії своїх підприємств на мексиканській території, іноземні інвестори отримали доступ в нафтохімічну промисловість, а також Мексика сприяла підвищенню ступеня відкритості державної нафтової компанії Пемекс і Федеральної комісії з енергетики. Однак і Мексиці вдалося домогтися деяких преференцій, зокрема це стосувалося сільськогосподарського сектора. Спираючись на факт нерівності країн у рівні розвитку і асиметричність угоди в цілому, Мексика домоглася дозволу скоротити мита на експорт американських і канадських партнерів

тільки до 43% і 41% відповідно, що було в значній мірі нижче показників США і Канади [5].

Можна сказати, що НАФТА – моноцентричне об'єднання, центром якого є США. У загальній структурі ВВП країн НАФТА, на протязі декількох десятиліть валовий продукт США становить практично 90% від сукупного ВВП об'єднання [2].

Угода про вільну торгівлю передбачала: поступове скасування тарифів на більшість сільськогосподарської та промислової продукції протягом 10 років, гармонізацію нетарифних обмежень, лібералізацію взаємної торгівлі послугами, в тому числі фінансовими та банківськими, ліквідацію обмежень щодо взаємних інвестицій. Північноамериканська зона вільної торгівлі має ряд характерних особливостей:

- це єдине інтеграційне угруповання, що охоплює цілий континент;
- країни-члени НАФТА суттєво відрізняються за рівнем економічного розвитку (США – супердержава, Канада – промислово розвинена країна, Мексика – велика країна, що розвивається);

- лише НАФТА має яскраво виражений центр – США: основні торговельні та інвестиційні потоки спрямовані переважно від США і до США; канадсько-мексиканські торговельні та інвестиційні зв'язки залишаються відносно слабкими;

- НАФТА – це переважно економічний блок, який орієнтується на максимальну економічну відкритість та забезпечення високих та стійких темпів економічного зростання;

- для НАФТА характерна інтеграція "знизу": інтеграційні процеси тут розвивались переважно на корпоративному та галузевому рівнях за рахунок великомасштабного переливу капіталу північноамериканських ТНК;

- НАФТА не має наднаціональних органів, рішення яких є обов'язковими для країн-учасниць, та має мінімальну кількість міждержавних спеціалізованих організацій з консультативними та рекомендаційними функціями;

- країни-члени НАФТА є водночас атлантичними і тихоокеанськими, вони майже однаково віддалені від Західної Європи та Азійсько-Тихоокеанського регіону, що дає можливість рівномірно розвивати економічні відносини з двома іншими світовими економічними центрами;

- усі країни-учасниці НАФТА є федераціями, на які регіональна інтеграція чинить суперечливий вплив: з одного боку, в країнах-учасницях починають виділятися і усвідомлювати свої специфічні інтереси субрегіони (у Канаді – це Онтаріо, Квебек, частково Альберта та Нью-Брансуїк), з іншого – вздовж спільних кордонів формується низка міжнародних економічних регіонів, які складаються, наприклад, з канадських провінцій та американських штатів.

Лібералізація торговельного режиму у зоні НАФТА здійснювалася в чотири етапи:



- на першому етапі (одразу при набранні угодою НАФТА чинності) США скасували 79 % тарифів на канадський і 84 % тарифів на мексиканський експорт (окрім нафти), Мексика відмінила 43 % тарифних обмежень на американські і 41 % тарифів на канадські товари;

- на другому етапі США і Канада ліквідували тарифи на 1200 видів товарів (включаючи продукцію автомобільної і текстильної промисловості),

Мексика зняла обмеження на 2500 товарів, що становили 20 % експорту США і Канади;

- на третьому етапі, у 2004 р., були скасовані тарифні обмеження на мексиканський нафтовий експорт, у свою чергу, Мексика зобов'язалася зняти тарифи з 48 % американського і канадського експорту;

- четвертий етап передбачав усунення тарифних обмежень на "особливо чутливі" сільськогосподарські товари (зерно, порошокове молоко, квасолю та ін.) [6].

Мексика розраховувала отримати доступ до досягнень науково-технічного прогресу для модернізації національної економіки, поклала надії на залучення додаткових інвестицій та новітніх технологій в національне виробництво, що могло забезпечити значне збільшення робочих місць, підвищення конкурентоспроможності національного виробництва, очікувала вигідніших умов експорту своєї продукції на ринки США та Канади [7].

Найбільше переваг передбачалося для економіки Мексики, бо впровадження угоди мало вплинути на проведення економічних реформ у цій країні з метою створення сприятливого підприємницького клімату для американських і канадських експортерів та інвесторів. Окрім цього, очікувався приплив капіталів, збільшення зайнятості у самій Мексиці, розширення експорту в США і Канаду, а також отримання доступу до нових технологій і природних ресурсів.

За рахунок НАФТА Сполучені Штати сподівалися розширити безмитний ринок реалізації продукції національних виробників, отримати доступ до мексиканських енергетичних ресурсів, посилити вплив на Латинську Америку завдяки зв'язкам Мексики, яка мала режим вільної торгівлі із п'ятьма державами цього регіону.

З моменту утворення НАФТА обсяг зовнішньої торгівлі країни зріс у 10 разів і досягнув 60 % її ВВП. Причому на 80 % мексиканська торгівля є двосторонньою торгівлею з США. У 2011 р. Мексика займала 7-е місце у світі за обсягами видобутку нафти і входила в першу десятку країн-нафтоекспортерів. Близько 84 % поставок нафти здійснюється в США, що зробило Мексику другою серед американських постачальників нафти. Водночас Мексика є значним нетто-імпортером нафтопродуктів (в основному бензину), основним постачальником яких для неї виступають США. Однак видобуток нафти в країні починає падати в зв'язку з виснаженням найбільших родовищ і скороченням запасів. Зросла привабливість країни для іноземних інвестицій, товарів та послуг. Тільки за період

з 1994–2001 рр. обсяг прямих інвестицій до Мексики зріс до 50 млрд. дол., при цьому 70 % іноземних інвестицій в мексиканську економіку контролюють корпорації США. Одне з провідних місць в економіці Мексики займає автомобільна промисловість, частка якої у ВВП становить 20 %, а країна є 9-ю у рейтингу найбільших світових виробників автомобілів. У Мексиці здійснюють збирання автомобілів відомих американських, японських, німецьких, південнокорейських фірм. Вздовж всього кордону із США розміщені тисячі збиральних підприємств Мексики "макіладорас", які використовують закордонні комплектуючі і технології, 9/10 з яких надходить із США. Практично вся продукція "макіладорас" спрямовується на американський ринок [7].

Проте, вступ до НАФТА мав і негативні наслідки. Говорячи про рівень життя в Мексиці, слід зазначити, що вступ в НАФТА не призвів до жодних позитивних результатів. Найяскравішим прикладом цього може слугувати рівень ВВП на душу населення США та Мексики, у 1994 році у США він становив 27 тис. долларів, у Мексики він становив 6 тис. долларів. У 2018 році ВВП на душу населення у США становив 63 тис. долларів, а в Мексиці всього 10 тис. долларів.[8] Мексиканці, які проживають в умовах бідності, становлять 13,3% від загального числа мешканців, в той час як середній показник по Латинській Америці дорівнює 11,5 %. Йдеться про 40,78 мільйона мексиканців, які живуть за межею бідності, і 14,94 мільйона чоловік, що живуть в умовах крайньої бідності. Цим і пояснюється високий рівень нелегальної імміграції мексиканців в США. Згідно даних 2016 року на території США знаходилися близько 60 млн мігрантів, при цьому близько третини з цього числа – вихідці з Мексики. Такі цифри міграції тільки в США свідчать про те, що в міру зростання мігрантів буде важче захищати людські права мексиканців за кордоном [2].

Незважаючи на те, що угода передбачає видачу робочих віз країнам учасникам інтеграційного угруповання, серед всіх перерахованих професій немає жодної, де б була потрібна праця простого сільськогосподарського робітника. Це пояснює, чому видача тимчасових віз в рамках НАФТА і нелегальна міграція розвиваються двома паралельними шляхами. Еміграція мексиканського населення є негативним результатом створення НАФТА. Проте вона стала порятунком для багатьох сімей, у яких родичі поїхали за кордон, оскільки їх основним джерелом доходу стали саме грошові перекази [2].

Після приходу до влади у США Д. Трампа, який у своїх передвиборчих обіцянках наголошував на необхідності перегляду НАФТА; американською стороною було ініційоване підписання нової угоди. У 2017–2018 рр. відбулася низка переговорів між представниками США, Канади та Мексики. Більш інтенсивно процес узгодження відбувався між США та Мексикою. У результаті, переговорів, що офіційно стартували 16 серпня 2017 р., завершилися 30 листопада 2018 р., коли була підписана нова угода. Як відзначають експерти та спостерігачі, під час переговорів

мексиканська сторони часто виступали з доволі спорідненими позиціями, спрямованим на спротив політичному тиску з боку США. Цю угоду експерти вже називають «НАФТА 2.0.» чи «Нова НАФТА» Нова угода передбачає співпрацю між трьома країнами у таких сферах як торгівля товарами, цифрова торгівля, сільське господарство, автомобілебудування та автомобільна торгівля, врегулювання трудових спорів, навколишнє середовище, культура, енергетика, сфера фінансових послуг, державні закупівлі, інтелектуальна власність, а також права корінних народів та гендерні права [9].

**Висновок:** НАФТА є основним джерелом економічної інтеграції між США та Мексикою. НАФТА показала, що завдяки зоні вільної торгівлі можливо покращити інтеграцію між двома країнами. НАФТА не тільки дозволяє країнам учасникам об'єднувати зусилля у економічній співпраці, а і у багатьох не економічних сферах, таких як культура, соціальні сфери, екологія тощо. Хоча НАФТА можна вважати як успішний приклад розвитку інтеграційного процесу між двома країнами, фактично звичайні люди, особливо у Мексиці, майже ніяких позитивних змін не відчули. Більшість населення Мексики все ще продовжує жити бідно, особливо порівнюючи з жителями США. Це створює прецедент, де жителю Мексики набагато вигідніше стати нелегальним мігрантом в США і переводити гроші додому, ніж працювати в Мексиці.

### Література

1. Mexico–United States relations. // [https://en.wikipedia.org/wiki/Mexico–United\\_States\\_relations](https://en.wikipedia.org/wiki/Mexico–United_States_relations)
2. Безрукова Н. В., Джурка Н. В. Економічні відносини країн-членів НАФТА: оцінка результатів співпраці // [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12\\_2018/81.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12_2018/81.pdf)
3. Офіційний сайт НАФТА – [http://www.naftanow.org/faq\\_en.html#faq-5](http://www.naftanow.org/faq_en.html#faq-5)
4. Деркач Т. В., ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК КРАЇН НАФТА В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ СВІТОВОЇ ЕКОНОМІКИ / Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія №18. Економіка і право, 2010, Вип.10
5. Нитусова К. Е., Эволюция американо-мексиканских отношений на современном этапе. С. 36-47.
6. Північноамериканська зона вільної торгівлі. Основні засади функціонування НАФТА у північноамериканському регіоні. Передумови та причини створення Асоціації Вільної Торгівлі. Посилення інтеграційних процесів на північноамериканському континенті під впливом діяльності Асоціації Вільної Торгівлі. – [https://revolution.allbest.ru/international/00788271\\_0.html#text](https://revolution.allbest.ru/international/00788271_0.html#text)
7. Роба О. І., Гронтковська Г. Е., Підручник "Міжнародна економіка" Особливості економічної інтеграції в країнах Північної та Південної Америки – [https://pidru4niki.com/1342050362569/ekonomika/osoblivosti\\_ekonomichnoyi\\_integratsiyi\\_krayinah\\_pivnichnoyi\\_pivdennoyi\\_ameriki](https://pidru4niki.com/1342050362569/ekonomika/osoblivosti_ekonomichnoyi_integratsiyi_krayinah_pivnichnoyi_pivdennoyi_ameriki)

8. Мексика – экономические показатели –  
<https://ru.tradingeconomics.com/mexico/indicators>
9. М. М. Бессонова Особливості інтеграційної взаємодії країн Північної Америки в рамках угод про вільну торгівлю: НАФТА та НАФТА 2.0 / Zaporizhzhia Historical Review 2019. Vol. 1(53) с. 290. –  
[https://www.researchgate.net/publication/341367485\\_Osoblivosti\\_integracij\\_noi\\_vzaemodii\\_krain\\_Pivnicnoi\\_Ameriki\\_v\\_ramkah\\_ugod\\_pro\\_vilnu\\_torgivlu\\_NAFTA\\_ta\\_NAFTA\\_20](https://www.researchgate.net/publication/341367485_Osoblivosti_integracij_noi_vzaemodii_krain_Pivnicnoi_Ameriki_v_ramkah_ugod_pro_vilnu_torgivlu_NAFTA_ta_NAFTA_20)

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП / WSTĘP</b> .....	3
<b>Рецензія</b> <b>Луняка Євгена Миколайовича</b> доктора історичних наук, професора, завідувача кафедри історії України Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя .....	4
<b>Recenzja</b> <b>Eduy Chrobaczyńskiej – Plucińskiej</b> doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie.....	6
<b>ІСТОРИЯ РОЗВИТКУ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ІДЕЙ ІНТЕГРАЦІЇ КРАЇН ЄВРОПИ</b> .....	8
<b>Михайленко Галина</b> Плани представників української еміграції щодо співпраці з європейськими країнами наприкінці 1920-х – на початку 1930-х рр.....	8
<b>Капленко Надія</b> Ідеї об'єднаної Європи у поглядах мислителів епохи Просвітництва .....	14
<b>Івочко Павло</b> Проблеми адаптації трудових мігрантів у радянський і пострадянський періоди: порівняльний аналіз .....	23
<b>ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ШЛЯХ ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНИ: РУШІЙНІ СИЛИ, ДОСЯГНЕННЯ ТА ПЕРЕШКОДИ</b> .....	31
<b>Mazur Julia</b> Podobieństwa i różnice w polskim i ukraińskim systemie władzy.....	31
<b>Мицик Лариса</b> Стратегії забезпечення якості освіти в контексті розвитку європейського освітнього простору.....	45

<b>Тимченко Анжела</b> Локальні приклади імплементації кращих європейських практик молодіжної роботи як крок до євроінтеграції.....	57
<b><i>ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА.....</i></b>	65
<b>Кавунник Анастасія</b> Міжнародно-правові передумови ініціативи «Східне партнерство»: український аспект .....	65
<b>Pastuszek Daniel</b> 10 lat Partnerstwa Wschodniego – sukces czy porażka?.....	77
<b>Лях Владислав</b> Місце та роль регіональних політичних партій у формуванні муніципальних органів влади у країнах Вишеградської групи та Україні .....	89
<b><i>ПОЛІТИЧНІ, СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ, ГУМАНІТАРНІ ТА БЕЗПЕКОВІ ПРОБЛЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....</i></b>	97
<b>Pawłowska Aleksandra</b> Czy UE posiada wystarczające narzędzia wpływające na efektywne stosowanie prawa unijnego? .....	97
<b>Hajduk Gabriela</b> Europejskie wartości, standardy i prawa człowieka w polityce integracji europejskiej .....	108
<b>Kucharczyk Klaudia</b> Ewolucja ochrony praw człowieka w Europie.....	115
<b><i>МИГРАЦІЙНА КРИЗА ТА МАЙБУТНЄ ЄС.....</i></b>	126
<b>Smulska Barbara</b> Polityka migracyjna. Islamizacja Europy.....	126
<b>Ричка Юрій</b> Міграційна криза та майбутнє ЄС.....	135
<b>Krywult-Golonka Ewelina</b> Kryzys migracyjny jako problem bezpieczeństwa Unii Europejskiej.....	145

<b>Pisarczyk Oliwia</b>	
Kryzys migracyjny w Unii Europejskiej w latach 2015–2020 .....	151
<b><i>ПРОБЛЕМИ КРАЇНОЗНАВСТВА ТА МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН В РЕЦЕПЦІЇ МОЛОДІ</i></b> .....	163
<b>Зеленкова Карина</b>	
Проблемы развития системы оценки эффективности государственного управления в странах ЕАЭС .....	163
<b>Прокоф'єв Максим</b>	
Сучасні американо-кубинські відносини в контексті інтеграційних процесів в Латинській Америці .....	174
<b>Kadula Kamil</b>	
Agresja Rosji na Ukrainę, a Europa. Nastawienie, reakcja, działanie państw europejskich oraz organizacji je zrzeszających .....	179
<b>Школьник Руслан</b>	
Гібридна війна як виклик європейській безпеці .....	191
<b>Шокало Тетяна</b>	
Прогноз розвитку взаємовідносин «Україна – Велика Британія – Європейський Союз» в контексті реалізації Brexit.....	199
<b>Плаунов Мирослав</b>	
Американо-мексиканські економічні відносини в контексті інтеграційних процесів .....	205

***ДЛЯ НОТАТОК***



Наукове видання

**Проблеми європейської інтеграції та демократії  
в рецепції української та польської молоді**

**Problemy integracji europejskiej i demokracji w świadomości  
ukraińskiej i polskiej młodzieży**

*Збірник статей*

*Випуск 4*

*За редакцією Юлії Кузьменко та Матеуша Каміонки*

Технічний редактор – І. П. Борис  
Верстка, макетування – О. В. Борщ

*Видання друкується за авторським редагуванням*

---

Підписано до друку 23.02.2021 р.  
Гарнітура Times New Roman  
Замовлення № 161

Формат 60x84/16  
Обл.-вид. арк. 13,86  
Ум. друк. арк. 12,55

Папір офсетний  
Тираж 100 прим.

---



Видавництво  
Ніжинського державного університету  
імені Миколи Гоголя.  
м. Ніжин, вул. Воздвиженська, 3<sup>А</sup>  
(04631) 7-19-72  
E-mail: [vidavn\\_ndu@ukr.net](mailto:vidavn_ndu@ukr.net)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 2137 від 29.03.05 р.