



Александра Кречманьска

Позиция Польши по вопросу институционального кризиса ЕС

Кризис институциональной реформы ЕС, вызванный отклонением Договора, учреждающего Конституцию для Европы (ДЕК) в 2005 г., продолжался два года, однако путь его успешного преодоления показал, что и в расширенном Евросоюзе можно найти реальный выход из патовой ситуации.

Во время немецкого президентства, которое сыграло ключевую роль в преодолении кризиса институциональной реформы ЕС, Польша, Великобритания и Чехия, а также находящиеся в особом положении Франция и Нидерланды оказались в одной группе стран, которые выдвигали критические замечания о представленных в ДЕК изменениях. Их позиция была противопоставлена многочисленной группе стран – «друзей Конституции», которые ратифицировали договор и стремились сохранить его ключевые положения.

В настоящей работе представлена позиция Польши по вопросу институциональной реформы Евросоюза в 2005–2007 гг., и в первую очередь, в период немецкого председательства в ЕС во второй половине 2007 г. В связи с тем, что в то время Польша вернулась к своей прежней позиции в отношении системы голосования в Совете ЕС, нашему анализу предшествует краткая характеристика процесса переговоров относительно ДЕК, проводившихся в рамках Межправительственной конференции 2003–2004 гг. Основной целью данной работы является попытка показать, как формировалась позиция и

общий подход Польши к переговорам, а не представить и оценить отдельные системы голосования в Совете ЕС, столь часто возбуждавшие острые споры.

Позиция Польши по вопросам институциональной реформы ЕС в 2003 – 2004 гг.

Принцип двойного большинства, который должен был заменить в новом договоре систему голосования по принципу консенсуса (принятую на основе Договора Ниццы), был представлен в 2003 г. на последнем этапе работы Европейского конвента. Вследствие этого на его заседании глубокая дискуссия на тему системы голосования не состоялась. Кроме того, данное предложение было предоставлено на рассмотрение незадолго до референдума о вступлении Польши в ЕС. Как представляется, именно на этой причине польское правительство не заняло четкой позиции по этому вопросу. Однако уже после референдума 18 государств по инициативе Польши высказались за сохранение метода, принятого в Ницце, и подписали соответствующую декларацию, которая, впрочем, не была одобрена президиумом Конвента. Польша приняла решение подписать ДЕК на саммите в г. Салоники в июне 2003 г. с надеждой на то, что она сможет вернуться к обсуждению системы голосования в Совете во время Межправительственной конференции (IGC)¹.

Польская стратегия переговоров на IGC в значительной степени была обусловлена внутренним положением в стране. Оппозиция решительно отклонила возможность какого бы то ни было компромисса, также решения сейма и сената, принятые осенью 2003 г., не давали правительству возможности вести переговоры. Если правительство Лешека Миллера, которое тогда начало терять общественную поддержку, попы-

¹ R. Trzaskowski, *Dlaczego bronimy Nicei* // „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2003, № 4. – С. 30–32; S. Parzymies, *Wkład Polski w przygotowanie Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej* // „Stosunki Międzynarodowe” 2004, № 3–4. – С. 46–47; P. Turczyński, *Ewolucja stanowiska Polski wobec Traktatu Konstytucyjnego UE* // „Polska w Europie” 2005, № 2 (49). – С. 35–36.

талось бы занять компромиссную позицию, оно сразу же подверглось бы резкой критике со стороны оппозиции. Тем более, что накануне референдума о вступлении Польши в Евросоюз одним из наиболее значительных аргументов, выдвигавшихся в пользу ее присоединения к ЕС, была сильная позиция Польши в Совете ЕС. Из-за жесткой позиции, занятой Польшей (ее лучше всего иллюстрирует созданный оппозицией лозунг: «Ницца или смерть!»), потенциал страны в переговорах оказался ограниченным. Чрезмерная политизация международных отношений и зависимость внешней политики от внутренних конфликтов сказались неблагоприятным образом на формировании позиции Польши в ЕС. Кроме того, одновременно с требованием сохранения ниццкой системы Польша выступала за включение в преамбулу договора ссылки на христианские корни Европы, а также представляла возражения по вопросу оборонной политики ЕС и его взаимоотношений с НАТО. Множество целей и требований осложняло польскую позицию в переговорах².

К тому же дополнительные факторы осложняли видение общественным мнением Польши больших стран-членов ЕС, обладающих значительным интеграционным опытом.

Последние месяцы работы Конвента совпали по времени с интервенцией Соединенных Штатов в Ирак, и этот факт оказал дополнительное, значительное влияние на отношения Польши с Германией и Францией как главными сторонниками принципа двойного большинства. Осенью 2003 г., когда началась IGC, оба государства были освобождены от санкций, которыми грозили им за невыполнение критериев Пакта стабильности и развития. Этот факт приводился как аргумент в пользу того, что большие евросоюзные страны могут рассчитывать на особое к себе отношение в ЕС.

В силу внутренних и внешних обстоятельств Польша оказалась в очень сложном положении. Неуступчивая позиция

² R. Turczyński, *ibidem*. – С. 26–27; J. Kranz, *Bruksela – tezy po fiasku* // „Polska w Europie” 2004, № 1 (45). – С. 17–19; J. Barcz, *The Future European Constitution: The Polish Point of View* // „ARI” 2004, № 97, www.realinstitutoelcano.org, С. 3.

Польши и Испании, нежелание пойти на компромисс со стороны Франции и Германии, а также неудовлетворительный результат медиации со стороны итальянского председательства привели к провалу саммита в Брюсселе в декабре 2003 г. Во время саммита не удалось выработать ни одного компромиссного решения. В неспособности заключить договор обвинялись страны, защищавшие ниццкую систему, хотя ответственность за проведение саммита несли в значительной степени также Франция и Германия³.

Преодоление кризиса стало возможным во время ирландского президентства в первой половине 2004 г. В отношении системы голосования Европейский совет принял на июньском саммите решение по вопросу увеличения избирательного порога в рамках принципа двойного большинства, а также уточнил положения, касающиеся возможности формирования блокирующего меньшинства. По инициативе Польши в Договор был включен янинский механизм, который должен действовать до 2014 г.⁴

Компромисс, заключенный в июне 2004 г., получил положительную оценку со стороны левого правительства и президента. Основные оппозиционные партии: «Гражданская платформа» (PO), «Право и справедливость» (PiS) – подвергли его критике. Ярослав Качиньски, председатель партии PiS, сказал, что это «постыдная капитуляция». Непринятие согласованной системы голосования в Европейском совете обозначал также скептический подход этих партий к проекту конституционного договора в целом⁵.

С одной стороны, внешние обстоятельства, такие как, например, перечень вопросов, подлежащих обсуждению, и

³ J. Kranz, *Między Niceą a Brukselą albo życie po śmierci* // „Raporty i Analizy” (CSM) 2004, № 2. – С. 27.

⁴ U. Kurczewska, *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 17–18 czerwca 2004 r. wybrane zagadnienia* // „Biuletyn” (PISM) 2004, № 27 (215); J. Kranz, *Spór o głosowanie w Radzie a projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* // „Studia z dziedziny prawa Unii europejskiej” 2005, № 5. – С. 10–11.

⁵ Institut für Europäische Politik (ред.), „EU-Watch” 2004, № 1. – С. 45; *Konstytucja UE: zdrada czy sukces?*, www.bbc.co.uk/polish.

стиль дебатов, сформированный в значительной мере Францией и Германией, - находились вне сферы влияния Польши; с другой стороны, однако, польские представители допустили ряд ошибок, которые способствовали изоляции Польши и привели ее к неудачным действиям. Основным упущением стала недостаточная активность польских представителей в Конвенте в то время, когда защита ниццкой системы могла оказаться наиболее эффективной. Кроме того, жесткая позиция на Межправительственной конференции и саммите в декабре 2003 г., а также прессинг со стороны оппозиции не способствовали повышению эффективности выдвигаемых Польшей аргументов и в итоге привели всего лишь к ухудшению ее имиджа. Польша не смогла убедительно представить свою позицию. Германия и Франция провозгласили основным принципом своей позиции защиту европейских интересов, а Польша приобрела статус сильно тормозящего механизма, т. е. государства, которое препятствует достижению согласованности действий всех участников и пытается лишь защищать узко понимаемые национальные интересы, а также не умеет идти на компромиссы. Конфликт с Францией и Германией, а также отсутствие взаимодействия с другими странами Центральной Европы привели к ослаблению эффективности европейской политики Польши. Таким образом, цена, которую пришлось заплатить Польше за свою стратегию в переговорах, оказалась весьма высокой⁶.

Позиция Польши в период раздумий 2005-2006 гг.

После завершения сложных переговоров по ДЕК европейские политики, а также научные и экспертные круги стали обсуждать вопрос его введения и шансы ратификации этого документа в отдельных странах-членах. Ратификация ДЕК

⁶ P. Turczyński, *Ewolucja stanowiska Polski...*, *op.cit.* – С. 36-37; J. Kranz, *Bruksela – tezy po fiasku*, *op. cit.* – С. 17-19; J. Kranz, *Między Niceą a Brukselą...*, *op. cit.* – С. 29; J. Barcz, *Aspekty prawne procedury wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego i ewentualne prawno-polityczne jego odrzucenia*, www.isp.org.pl. – С. 12-13.

оценивалась в Польше как рискованное решение, способное воспрепятствовать вступлению в силу нового договора.

В связи с тем, что ДЕК стал предметом горячих политических дебатов, в марте 2005 г. правительство приняло решение о ратификации договора на референдуме. В мае 2005 г.⁷ Комиссия по международным делам приняла также постановление по этому вопросу. В соответствии с Конституцией Республики Польша решение о проведении референдума должен принять сейм.

Как ни парадоксально это звучит, именно референдум имеет больше шансов на принятие условий договора. Центр социологических исследований (CBOS) в апреле 2005 г. показал, что 56% поляков готовы проголосовать за ДЕК, 15% опрошенных было против него и 29% воздержались бы при голосовании. Проблематичным оставался, однако, вопрос: удастся ли преодолеть требуемый законом 50-процентный порог? В парламенте, в котором для ратификации ДЕК необходимо получить 2/3 голосов в обеих палатах, успешная ратификация оставалась под вопросом, так как только правящие левые партии – Союз демократических левых сил (SLD) и Уния труда (UP) однозначно высказывались за принятие ДЕК⁸.

Назначение даты проведения референдума стало предметом спора: президент Александр Квасьневски и правительство предложили совместить референдум с парламентскими или президентскими выборами осенью 2005 г., оппозиция

⁷ B. Posiadło, *Dylematy wokół przyjęcia i ratyfikacji przez Polskę Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* / / M. Stolarczyk (ред.) *Unia Europejska u Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, Adam Marszałek, Toruń, 2006. – С. 457.

⁸ S. Kurpas, M. Incerti, J. Schönlau, *What Prospects for the European Constitutional Treaty? Monitoring the Ratification Debates*, Results of an PIN Survey of National Experts, European Policy Institutes Network, „Working Paper” 2005, № 12, www.epin.org; S. Kurpas, M. Incerti, J. Schönlau, J. De Clerck-Sachsse, *Update on the Ratification Debates. What Prospects for the European Constitutional Treaty? Results of an EPIN Survey of National Experts*, European Policy Institutes Network, „Working Paper” 2005, № 13, www.epin.org; R. Stemplowski, *The Poles will vote yes*, EU Constitution Newsletter, May 2005, The Federal Trust, www.fedtrust.co.uk.

выступала за перенос голосования на более поздний срок, т. е. на 2006 г.⁹

Споры вокруг даты референдума в Польше прекратились после того, как стали известны результаты референдумов во Франции и Нидерландах. Накануне заседания Европейского совета в июне 2005 г. президент Александр Квасьневски заявил, что конституционный договор нельзя перечеркивать, и дата референдума будет назначена после встречи в Брюсселе¹⁰. Кроме того, он подчеркнул, что ДЕК нужен ЕС в связи с процессом его дальнейшего расширения. Тогдашний премьер-министр Марэк Белька выступал также за продолжение процесса ратификации, отмечая, что она дает Польше шанс укрепить свои позиции в Евросоюзе и продемонстрировать вовлеченность в интеграционные процессы. Он исключал возможность повторных переговоров по этому поводу. Отложить процедуру ратификации пожелали Ярослав Качиньски и вице-маршал сейма, председатель партии *PO* Дональд Туск. Представители обеих партий были убеждены, что ДЕК как проект потерял уже свою актуальность¹¹.

После июньского саммита премьер-министр и президент заявили о своем намерении и впредь продолжать ратификационные процедуры. Тогда с протестом выступили оппозиционные партии, угрожая бойкотировать проведение референдума. Ян Рокита (*PO*) отмечал, что бессмысленно голосовать за договор, который никогда не войдет в силу. Представители *PiS* подчеркивали, что, имея в виду будущую позицию в переговорах, следует признать данную стратегию нецелесообразной, ибо ратификация была бы равнозначна одобрению положений ДЕК. В конце июня президент Александр Квасьневски объявил, что ратификационные процеду-

⁹ B. Posiadło, *Dylematy wokół przyjęcia i ratyfikacji...*, *op. cit.* – С. 457–458.

¹⁰ *Przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Brukseli*, 15 czerwca 2005, Warszawa, www.premier.gov.pl.

¹¹ *Powiedzieli o francuskim referendum*, www.eurokonstytucja.pl, *Polskie reakcje na francuskie NIE*, 30 мая 2005 г. // www.bbc.co.uk. Цит. по: B. Posiadło, *op. cit.*; *Ratyfikacja to szansa dla Polski* // „Gazeta Wyborcza” от 2 июня 2006 г.; K. Niklewicz, „Nie” dla konstytucji // „Gazeta Wyborcza” от 14 июня 2006 г.

ры будут приостановлены. В итоге сейм не включил в повестку дня пленарного заседания 5-8 июля рассмотрение проекта постановления относительно проведения референдума¹².

Результаты референдумов во Франции и Нидерландах оказали влияние на значительное понижение интереса к публичным дебатам по теме ДЕК, тем более что политические элиты сфокусировали свое внимание на наступающих осенью парламентских и президентских выборах¹³.

После парламентских выборов, на которых победу одержала партия *PiS*, новое правительство заявило, что дальнейшая дискуссия о будущем ДЕК становится беспочвенной. Как *PiS*, так и *PO* (снова перешедшая в оппозицию) утверждали, что Евросоюз может функционировать на основе уже имеющихся договоров, а проект возможной дальнейшей реформы ЕС лучше было бы начать заново. Господствующим стало убеждение, что отрицательные результаты референдумов во Франции и Нидерландах свидетельствуют о неодобрении гражданами ЕС идеи конституционного договора, в связи с чем вопрос о принятии ратификационных процедур не рассматривался¹⁴.

В своем программном выступлении премьер-министр Казимеж Марцинкевич не затронул тему будущего Конституционного договора. В свою очередь, Павел Залевски, участвующий от имени *PiS* в парламентских дебатах, посвященных информации министра иностранных дел на тему внешней политики Польши в 2006 г., заявил, что в связи с результатами референдумов во Франции и Нидерландах ни один проект дальнейшей реформы, основанной на тексте ДЕК, на должен приниматься во внимание. Он также подчеркнул, что Ниц-

¹² Цит. по: В. Posiadło, *Dylematy wokół przyjęcia i ratyfikacji...*, *op. cit.*: R. Sołtyk, *Namowanie rozszerzenia* // „Gazeta Wyborcza” от 17–18 июня 2006 г.; А. Stanekiewicz, *Czas refleksji dla Polaków* // „Rzeczpospolita” от 20 июня 2005 г.; М. Banat, U. Pałasz, *Polska w Unii Europejskiej* // „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2006”. – С. 45–46.

¹³ G. Mink, *Le reflet de la crise européenne post-référendaire chez les nouveaux pays membres de l'UE, La crise institutionnelle de l'UE: Au fait... qu'en pensent les nouveaux états membres*, Compte rendu du séminaire Notre Europe du 9 декабря 2005 г., www.notre-europe.eu.

¹⁴ Institut für Europäische Politik (ред.), „EU-Watch” 2006, № 2. – С. 84.

цкий договор дает возможность расширять сотрудничество в отдельных сферах интеграции. Залевски выразил также одобрение идее «Европы проектов». Представитель *PO*, Бронислав Коморовски в дискуссии подверг критике коалиционное правительство за пассивную и порой противоречивую позицию в дебатах о будущем Европейского союза.

Несогласие «Гражданской платформы» в отношении ДЕК касалось, в частности, системы голосования в Совете, а также попытки придать договору ненужный, по мнению этой партии, конституционный характер. Представители *PO* обращали также внимание на то, что ЕС должен представлять гражданам больше возможностей для ознакомления с результатами интеграции. Однако в целом «Гражданская платформа» выражала более открытую и положительную позицию по отношению к интеграционным процессам, чем правящая партия *PiS*. Если речь идет о *PiS* и его коалициантах, и в первую очередь о Лиге польских семей (*LPR*), то их критическая позиция по вопросу ДЕКА вписывалась в рамки более скептического подхода к европейской интеграции. Они часто выражали опасения по поводу статуса национальных государств в ЕС и их суверенитета, а также стремления к построению Евросоюза как супергосударства. Левые выступали за продолжение процесса ратификации ДЕКА¹⁵.

В первой половине 2006 г. президент Лех Качиньски многократно высказывался против продолжения работы над уже начатым ДЕКА, так как он считал договор, отклоненный на референдумах во Франции и Нидерландах, уже неактуальным на данный момент. В то же время он не исключал возможности начать дискуссию на тему реформы ЕС, отмечая, что расширенной Европе необходим основной договор, который помог бы систематизировать основы законодательства ЕС. Таким образом, он выступал за создание совершенно нового текста договора. Новый договор не должен изменять радикальным образом природу интеграции, он должен отражать

¹⁵ Institut für Europäische Politik (ред.), „EU-Watch“ 2006, № 3, – С. 50.

«европейскую действительность, которая представляет собой действительность, как правило, национальных государств»¹⁶. Польский президент упрекал ДЕК в основном за то, что договор ведет к построению ЕС наподобие государства, утверждая одновременно, что процесс интеграции должен быть направлен на создание федеративного государства¹⁷.

Подводя итоги, можно сказать, что польские политики не проявляли значительной инициативы в дискуссии на тему будущего ЕС. Правящие политики сдержанно высказывались на тему ДЕК, занимая осторожную позицию относительно этого проекта и выдвигая требование о необходимости продления срока для раздумий¹⁸.

После июньского саммита Европейского совета в 2006 г. стало ясно, что дискуссия на тему ДЕК будет возобновлена. Кроме того, большинство стран-членов выступало за то, чтобы взять ДЕК за основу дальнейших рассуждений. Государства, которые уже ратифицировали ДЕК, выдвигали требование о сохранении его ключевых реформ. Николя Саркози старался убедить партнеров в целесообразности идеи мини-договора. Польша, Чехия, Великобритания, Франция и Нидерланды оказались в группе государств, которые заключение ДЕК назвали неактуальным и выступили за проведение реформ с сохранением статус-кво, т. е. Ниццкого договора¹⁹.

¹⁶ PAP от 24 января 2006 г.

¹⁷ Лех Качиньски в интервью „Le Figaro” от 24 февраля 2006 г.; „Die Welt” от 9 марта 2006 г.; Польскому агентству печати (PAP) от 24 января 2006 г.; „Frankfurter Allgemeine Zeitung” от 8 марта 2006 г.; „Parlamentni Listy” март 2006 г.; „Dziennik” от 28 апреля 2006 г.; „Тема” от 27 февраля 2006 г., „AFP” от 23 февраля 2006 г. – все выступления можно найти на сайте www.prezydent.pl; выступление президента Леха Качиньского на встрече в Университете Гумбольдта, Берлин 9 марта 2006 г..

¹⁸ Institut für Europäische Politik (ред.), „EU-Watch” 2006, № 3. – С. 50, T.G. Grosse, *Debate nad przyszłością Traktatu Konstytucyjnego po decyzjach czerwcowego szczytu*, „Analizy i Opinie” (ISP) 2006, № 64, www.isp.org.pl; *Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2006 roku (podczas Prezydencji austriackiej)*, Warszawa, июль 2006 г.

¹⁹ A. Maurer, D. Schwarzer, *Cards on the table. Ideas of tackling the EU's Constitutional Malaise*, SWP Comments, 17 июня 2006 г., www.swp-berlin.org.

Начиная деятельность на посту премьер-министра, Ярослав Качиньски заявил в своем программном выступлении в июле 2006 г., что Польша охотно будет участвовать в поисках путей выхода из конституционного кризиса ЕС. В дискуссии на тему институциональной реформы ЕС основным постулатом Польши премьер-министр считал «действительное», а не только «формальное» участие Польши в евросоюзных процессах принятия решений. Он говорил также о том, что «мы должны в рамках модели Евросоюза сохранить возможность принимать собственные решения». На встрече с послами зарубежных стран Я. Качиньски отмечал, что Польша будет стремиться к тому, чтобы обеспечить новым странам-членам «должную роль» в механизмах принятия решений в ЕС.

Осенью 2006 г. президент поддержал свою отрицательную позицию в отношении конституционного договора, еще раз подчеркивая, что он четко осознает потребность создания в ЕС нового «основного договора». Новый договор должен отличаться, по его мнению, более сжатой формой, чем ДЕК, при этом он может получить название конституции²⁰. Правительство и президент РП единогласно объявили, что Польша готова представить свои предложения относительно нового договора ЕС. Однако Польша озвучила свою позицию только при немецком председательстве²¹. Как премьер-министр, так и президент неоднократно четко заявляли, что Польша не одобрит систему двойного большинства. Оба политика высказывали опасения по поводу возможного доминирования в ЕС больших государств, а также отмечали значительное ослабление позиции Польши в системе двойного большинства²².

²⁰ L. Kaczyński, *Jakiej wizji potrzebuje Europa?*, Международный институт стратегических исследований в Лондоне, 7 ноября 2006 г.; Лех Качиньски в интервью газете „Financial Times” от 6 ноября 2006 г., www.prezydent.pl.

²¹ Institut für Europäische Politik (ред.), „EU-Watch” 2007, №. 4. – С. 52-53, 91-92.

²² Напр., Ярослав Качиньски в интервью газете „Nasz dziennik” от 18 декабря 2006 г., www.premier.gov.pl.

В связи с оживлением дискуссии о будущем ЕС очередной раз появился вопрос о том, следует ли поддерживать систему голосования, установленную в Ницце. В некоторых аналитических текстах отмечалось, что защита правил Ниццы может оказаться весьма дорогостоящим решением; при этом ключевое значение для успешного участия Польши в процессе принятия решений в ЕС – причем безотносительно к действующей системе голосования – имеют такие факторы, как умение создавать коалиции и отечественная система координации. Подчеркивалось также, что отказ от ниццкой системы может послужить козырной картой для Польши в борьбе за осуществление других важных требований, например, в области восточноевропейской политики ЕС или энергетической безопасности. Часто выдвигалось также положение о том, что ни одна из стран-членов не пожелает возвращаться к дискуссии на тему институциональных вопросов, сохраняя в памяти столь трудные переговоры на Межправительственной конференции 2003-2004 гг.²³ С другой стороны, появлялись мнения о том, что защита ниццких правил имеет решающее значение для будущей позиции Польши в ЕС²⁴.

При этом стоит отметить, что в результате нестабильного внутреннего положения, а также муниципальных выборов во второй половине 2006 г. основное внимание уделялось в публичных дебатах внутренним вопросам; проблемы европейской интеграции появлялись в дискуссии лишь спорадически²⁵.

²³ *Przyszłość Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej – strategia dla Polski*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, № 3 (31). – С. 19–25; K. Bobiński, *Powrót do dyskusji o Traktacie Konstytucyjnym*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, № 3 (31). – С. 26–30; K. Bobiński, J. Kucharczyk, *Polska powinna dyskutować o eurokonstytucji*, „Gazeta Wyborcza” от 5 июля 2006; J. Barcz, J. Kranz, A. Nowak-Far, *Polska wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Co dalej z Traktatem Konstytucyjnym? Refleksje w przededniu spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006*, Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Warszawa, 25 мая 2006 г., www.nipmie.pl; P. Świeboda, *Nicea – pozbyć się trupa w szafie* // „Gazeta Wyborcza” от 15 января 2007 г.

²⁴ T. Młynarski, K. Szerski, *Dwa lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej – refleksje i wnioski*, Brief Programowy Instytutu Kościuszki, май 2006, www.ik.org.pl.

²⁵ Institut für Europäische Politik (ред.), „EU-Watch” 2007, № 4. – С. 51.

Позиция Польши в отношении институциональной реформы ЕС во время немецкого председательства в первой половине 2007 г.

В январе 2007 г. началось немецкое президентство, с которым связывались большие ожидания, и в первую очередь – преодоление застоя в ЕС. Согласно директивам Европейского совета, принятым в июне 2006 г., председательство должно было провести консультации со странами-членами и представить отчет, содержащий «оценку состояния дискуссии о конституционном договоре, а также анализ потенциального развития событий». Несмотря на то, что Германия, как страна, председательствующая в ЕС, выполняла функцию медиатора, немецкое правительство оказывало явное предпочтение сохранению «сущности» ДЕК. Стремление к сохранению ключевых реформ ДЕК подтвердили государства, которые уже ратифицировали договор во время январской встречи «друзей Конституции» в Мадриде. Главным вызовом для немецкого президентства стала выработка решения, учитывающего возражения Франции и Нидерландов, а также попытка добиться компромисса со странами, которые относились к ДЕК без особого энтузиазма – Чехией, Польшей и Великобританией²⁶.

В начале 2007 г. позиция Польши в отношении будущей институциональной реформы ЕС не была еще официально заявлена. Президент и министр иностранных дел обещали представить позицию Польши к концу марта – началу апреля, отмечая, однако, что до сих пор многие другие страны-члены не заявили своей позиции в переговорах. Главным центром разработки польской позиции в переговорном процессе стало окружение президента.

²⁶ A. Konarzewska, *Przyszłość Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej* // „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, № 3/4. – С. 47–48; P. Świeboda, *Szanse nowego traktatu: sześćdziesiąt procent i rosące*, Komentarz demoseUROPA – Centrum Strategii Europejskiej, 16 февраля 2007 г., www.demoseuropa.eu; S. Hobe, *Niemiecka prezydencja a przyszłość Traktatu konstytucyjnego*, 15 декабря 2006 г., Конференция на тему «Институциональная реформа ЕС накануне немецкого президентства. Политические и законодательные аспекты», www.nipmie.pl

В феврале 2007 г. министр иностранных дел Анна Фотыга заявила, что польское правительство скептически относится к ДЕК и поэтому оно намерено заново поднять вопрос о системе голосования в Европейском совете. Она также отметила, что Варшава высказывает критические замечания по поводу расширения сферы голосования квалифицированным большинством²⁷. В свою очередь, президент отрицательно высказался по поводу нового поста министра иностранных дел ЕС. Он намекал, что евросоюзный министр, вместо того чтобы реализовать общую политику, мог бы проводить политику в интересах самых больших стран ЕС, не учитывающую государственных интересов Польши²⁸. Польское правительство и президент заявляли, что они не воспринимают нынешнюю ситуацию в ЕС как кризис интеграции и подчеркивали успешное функционирование Евросоюза после расширения в 2004 г.²⁹

Оппозиция также включилась в обсуждение будущего институциональной реформы ЕС. «Гражданская платформа» заявила, что разработка нового базового договора ЕС соответствует государственным интересам Польши. Эта партия продемонстрировала более открытый подход к вопросу дальнейшего углубления интеграции, одновременно высказывая критические замечания по поводу двойного большинства. Систему «квадратного корня» *PO* считала возможным компромиссным решением. При этом она подчеркивала, что Польша должна искать компромисс и не подходить к предло-

²⁷ EuroPAP, *Fotyga: Polska chce w eurokonstytucji zmiany systemu głosowania*, 14 февраля 2007 г., Strasbourg, www.euro.pap.pl; EuroPAP, *Polska sceptyczna wobec obecnego tekstu Traktatu Konstytucyjnego UE*, 15 февраля 2007 г., Warszawa, www.euro.pap.pl.

²⁸ Лех Качиньски в интервью радиопередаче „Rozmowy przy kominku”, PR I, 26 января 2007 г., www.prezydent.pl.

²⁹ Ярослав Качиньски в интервью радиопередаче „Sygnały dnia”, Program I PR, 20 марта 2007 г., www.premier.gov.pl; Лех Качиньски в интервью радиопередаче „Rozmowy przy kominku”, PR I, 26 января 2007 г., www.prezydent.pl; *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat stanowiska Polski w debacie nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy oraz projektem Deklaracji Berlińskiej*, Сейм ПР пятого созыва, 35 заседание, 3-ий день (2 марта 2007 г.).

женному принципу «квадратного корня» догматически³⁰. Союз демократических левых сил (*SLD*) поддерживал ДЕК; его представители отмечали, что они с самого начала являются сторонниками продолжения процесса ратификации и требовали, чтобы Польша выступила с инициативой по проведению европейского консультационного референдума, относящегося к главным вопросам будущего Евросоюза. Сценарий выхода из кризиса, по мнению *SLD*, заключался в принятии мини-договора, содержащего I и II части ДЕКА³¹. Оппозиция также подвергала критике правительство за отсутствие полной информации о работе над ДЕКА.

Хотя первоначально правительство и президент отвергали возможность дальнейшей дискуссии на тему ДЕКА, тем не менее польская сторона в марте 2007 г., после проведенной встречи президента Леха Качиньского с канцлером Ангелой Меркель, окончательно одобрила согласованные в 2004 г. реформы, считая их отправной точкой для дальнейшего обсуждения. При этом подчеркивалось, что согласие скорее является уступкой немецкому председательству³². Президент одновременно заявил, что это, однако, отнюдь не обозначает, что содержание будущего договора predetermined³³.

Во время консультаций, посвященных подготовке Берлинской декларации, принятой затем в 50-ую годовщину заключения Римского договора, Польша не была заинтересована в установлении срока завершения институциональной

³⁰ Резолюция № 2/11/2007 Национального совета «Гражданской платформы» от 17 февраля 2007 г. по вопросу будущего Европейского союза, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat stanowiska Polski w debacie nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy oraz projektem Deklaracji Berlińskiej*, *op. cit.*

³¹ № 1466/V созыв, Комиссия по иностранным делам (№ 66), 10 января 2007 г.; *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat stanowiska Polski w debacie nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy oraz projektem Deklaracji Berlińskiej*, *op. cit.*

³² P. Świeboda, *Traktat Konstytucyjny – polskie karty na stole*, Komentarz demoseUROPA – Centrum Strategii Europejskiej, 2 апреля 2007 г., www.demoseuropa.eu; P.M. Kaczyński, *Polskie dylematy wobec nowego traktatu Unii Europejskiej*, „Analizy i Opinie” (ISP) 2007, № 76, www.isp.org.pl; Institut für Europäische Politik (ред.), „EU-Watch” 2007, No. 4. – С. 52. 91–92.

³³ Лех Качиньски в интервью Каналу-1 Польского телевидения от 17 марта 2007 г., www.prezydent.pl.

реформы; в крайнем случае она была склонна сформулировать это положение в общем виде. В тексте декларации появилось требование о том, «чтобы за время, оставшееся до выборов в Европейский парламент в 2009 г., вновь возвести общий фундамент Европейского союза». Когда 25 марта в Берлине прошли торжественные мероприятия по случаю 50-ой годовщины подписания Римского договора, президент Лех Качиньски заявил, что задуманный на 2009 г. срок ратификации нового договора стал невыполнимым; по его мнению, новый договор мог бы вступить в силу в 2011 г.³⁴ И во время проведенных в апреле и мае 2007 г. консультаций по вопросам будущего ДЕК Польша возражала против позиции председательства, чтобы 2009 год считать реальной перспективой ратификации нового договора³⁵. Польша оказалась изолированной, ее позицию не разделяли другие европейские партнеры. Президент Лех Качиньски заявил, что польская сторона уже согласилась на уступку, одобряя 2009 год как дату проведения ратификации, а не завершения работы над новым договором³⁶.

В конце марта Польша представила новое предложение в отношении системы голосования в Совете ЕС, в основу которой положен метод «квадратного корня», названный в официальных документах системой равного влияния. Система голосования в Совете ЕС стала на переговорах центральным элементом позиции Польши. Польские участники переговоров предложили решение, согласно которому демографический критерий определяется в рамках метода двойного большинства принципом квадратного корня из количества населения страны³⁷. Представляя новую систему принятия

³⁴ P.M. Kaczyński, *Polskie dylematy...*, *op. cit.*

³⁵ *Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń – czerwiec 2007 roku (podczas Prezydencji niemieckiej)*, Warszawa, октябрь 2007 г.

³⁶ Лех Качиньски в интервью «France 24, Talk de Paris» от 15 июня 2007 г., www.prezydent.pl.

³⁷ P. Świeboda, *Traktat Konstytucyjny – polskie karty na stole*, *op. cit.*; P. Świeboda, *Czy Merkel uwiedzie braci Kaczyńskich?* // „Gazeta Wyborcza” от 12 марта 2007 г.

решений в Совете, Польша акцентировала внимание на том, какую пользу она может принести малым и средним странам-членам³⁸.

Польза для Польши от предложенной системы по-разному оценивалась аналитическими центрами³⁹. Основной трудностью, вставшей на пути успешного продвижения нового проекта, было общее нежелание большинства стран-членов начинать дебаты вокруг институциональных вопросов, так как именно они оказались самыми противоречивыми элементами переговоров на всех предшествующих межправительственных конференциях. В аналитических работах, публиковавшихся в канун саммита в июне 2007 г., высказывалась мысль о том, что в этом отношении следует сохранять гибкость и рассматривать проект метода «квадратного корня» как отправную точку для дальнейших переговоров⁴⁰.

Следующим важным постулатом, выдвигавшимся польскими представителями, явилось требование указания на христианские корни и ценности Европы в преамбуле нового договора. В августе 2006 г. канцлер Ангела Меркель заявила о своей поддержке этой идее, аналогичную позицию она заняла в январе 2007 г.⁴¹ Указание на христианские корни Европа еще в ходе работы над Берлинской декларацией вызвало, однако, решительный протест со стороны некоторых евросоюзных государств.

³⁸ *Doradca Prezydenta RP o polskiej propozycji ws. systemu głosowania*, PAP, 28 марта 2007 г., www.prezydent.pl.

³⁹ D. Gros, S. Kurpas, M. Widgren, *Weighting votes in the Council: Towards a Warsaw compromise?* CEPS Commentary/20 июня 2007 г., www.ceps.be; T. Młynarski, *Dlaczego pierwiastek kwadratowy jest tak istotny dla Polski? – czyli „gra” o wagę i pozycję w Unii Europejskiej*, Brief Programowy Instytutu Kościuszki, czerwiec 2007, www.ik.org.pl; J. Barcz i P. Świeboda, *Opinia w sprawie formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną*, Warszawa, 16 июня 2007 г., *demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej*, www.demoseuropa.eu.

⁴⁰ P. M. Kaczyński, *Polskie dylematy...*, *op. cit.*; J. Barcz i P. Świeboda, *Opinia w sprawie formuły podejmowania decyzji w Radzie UE*, *ibidem*.

⁴¹ Беседа с кардиналом Карлом Лейманном, опубликованная журналом «Фокус».

Другие элементы польской позиции включали требования, касающиеся формулировки «клаузулы солидарности» в отношении энергетической безопасности, увеличения роли национальных парламентов, а также критические замечания по поводу разделения компетенций между странами-членами и ЕС, института министра иностранных дел Евросоюза, включения в договор положения о примате права ЕС над национальным правом и расширения сферы голосования квалифицированным большинством⁴².

Во время консультаций, проводившихся немецким председательством в апреле-мае 2007 г., польские шерпы – секретарь Управления Комитета европейской интеграции Эва Осьнецка-Тамецка и советник Президента РП Марек Цихоцки – поддержали положение о продолжении реформы ЕС с учетом применявшегося до тех пор метода пересмотра договора. Польша стремилась к тому, чтобы основу работы составили имеющиеся договоры, так как «последовательное принятие такого (...) подхода было бы равнозначно, - как утверждали польские переговорщики, - уходу от всех отдельных согласованных решений, принятых во время IGC в 2004 г., а также отказу от того, чтобы трактовать их как строго обязательные»⁴³. Главной целью польских представителей оставалось внесение на обсуждение вопроса относительно системы голосования в Совете. Немецкое председательство полностью исключало возможность обсуждения пакета институциональных вопросов. Польша поддержала также критические замечания, которые высказывали другие страны-члены (Великобритания, Чехия и Нидерланды) по поводу таких вопросов, как статус Хартии основных прав, увеличение области применения голосования квалифицированным большинством, разделение компетенций (в том числе, прежде всего, децентрализованных компетенций), своеобразный ста-

⁴² P. M. Kaczyński, *Polskie dylematy...*, *op. cit.*; Лех Качиньски в интервью газете „Le Monde” от 10 мая 2007 г., Чешскому телевидению от 25 мая 2007 г., www.prezydent.pl.

⁴³ *Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej ...*, *op. cit.*

тус Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), отказ от государственных символов и принятия конституции, укрепление роли национальных парламентов в осуществлении контроля за реализацией принципа субсидиарности. Кроме того, Польша и Литва постулировали введение «клаузулы солидарности», относящейся к энергетической безопасности.

В июне, после президентских выборов во Франции, процесс совещаний по вопросам будущего институциональной реформы приобрел новую силу. В отчете, опубликованном 14 июня, немецкое президентство не приняло во внимание польского предложения о внесении на обсуждение вопроса относительно системы голосования в Совете. В отчете предлагалось созвать Межправительственную конференцию, мандат которой должен быть строго и однозначно определен. Немецкое председательство придерживалось мнения, что данная стратегия действия делает возможным завершение работы над новым договором к концу 2007 г. Желательным результатом работы должен стать новый договор, включающий в содержание имеющихся договоров реформы, предложенные в 2004 г. Указывалось также на то, что в дальнейшей разработке нуждаются такие частные вопросы, как символы ЕС, положение о примате евросоюзных правовых норм над внутренними, терминологические изменения, статус Хартии основных прав ЕС, спецстатус ОВПБ, распределение компетенций между ЕС и странами-членами, роль национальных парламентов⁴⁴.

Сейм РП принял 15 июня постановление, подготовленное по инициативе «Гражданской платформы», в котором принцип «квадратного корня» признается «правильным компромиссным решением». В постановлении содержится также призыв к «эффективным действиям в отношении мандата межправительственной конференции на переговоры о системе распределения голосов при голосовании в Совете ЕС»⁴⁵.

⁴⁴ Report from Presidency, Council of the European Union, Brussels, 14 июня 2007 г., 10659/07, POLGEN 67.

⁴⁵ EuroPAP, *Sejm wspiera „pierwiastek”*, 15 июня 2007 г., Warszawa, www.euro.pap.pl.

В связи с приближением июньского саммита ЕС премьер-министр и президент заявляли, что они не могут одобрить систему двойного большинства по той причине, что тогда Польша оказалась бы самой пострадавшей стороной. В то же время они отмечали, что польским требованием является скорее включение в мандат будущей IGC вопроса о новой системе голосования в Совете, чем поиск его окончательного решения на июньском саммите. Указывалось также на то, что Польша готова обсуждать и другие предложения. Как заявил премьер-министр, вполне возможно, что Польша может воспользоваться в этом отношении правом вето. Кроме того, он весьма критически отнесся к факту, что в ходе консультаций немецким председательством не были учтены исключительно требования, выдвинутые польской стороной. «Нам отказано быть субъектом ЕС», - заявил премьер-министр. Отмечая достоинства системы «квадратного корня», он подчеркивал, что это решение носит демократический характер и полезно для Евросоюза в целом, так как оно предохраняет ЕС от доминации больших государств. Премьер-министр констатировал, что позиция Польши в рамках предлагаемого метода становится слабее по сравнению с Ниццким договором, что свидетельствует о компромиссном характере данного решения⁴⁶.

На заседании евросоюзного Совета по общим вопросам и внешним отношениям, проходившем 17-19 июня, глава МИДа Польши Анна Фотыга снова выступила с предложением включить в мандат Межправительственной конференции вопрос о системе голосования⁴⁷. Однако эта встреча, целью которой была подготовка совещания Европейского совета, не принесла особых перемен. Никто официально не поддержал польского предложения о включении в повестку дня вопроса о системе голосования в Совете ЕС. Франция и Испания высту-

⁴⁶ Ярослав Качиньски в интервью Первой программе Польского радио 12 июня 2007 г. и 19 июня 2007 г., газете «Факт» от 15 июня 2007 г. и 20 июня 2007 г. www.premier.gov.pl; Лех Качиньски в интервью радиопрограмме „Salon Polityczny Trójki”, 9 июня 2007 г., а также «France 24, Talk de Paris», 15 июня 2007 г., и газете „The Times” от 15 июня 2007 г., www.prezydent.pl.

⁴⁷ *Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*

пили с совместным документом, в котором они, в частности, поддержали систему голосования двойного большинства. Великобритания высказала ряд серьезных критических замечаний в адрес нового договора, однако система голосования не вызывала возражений со стороны британцев⁴⁸. Мандат для чешской делегации на переговорах позволял пассивно поддерживать польское предложение, исключая возможность присоединиться в случае использования Польшей права вето⁴⁹.

На последней рабочей встрече шерпов 19 июня 2007 г. немецкое председательство представило проект мандата IGC, не соответствующий ожиданиям Польши, который предлагал систему голосования по принципу двойного большинства⁵⁰. Однако по ходатайству представителей Польши в проект было включено предложение о вынесении на обсуждение вопроса о системе голосования. В тексте мандата нашла отражение позиция в этом отношении двух стран – Польши и Чехии⁵¹. Этот факт получил положительную оценку польской стороны и воспринимался как верный шаг на пути к возобновлению дискуссии о системе голосования, а также включению этого вопроса в мандат IGC. В то же время Марэк Цихоцки заявил, что Польша не настаивает на введении принципа «квадратного корня» и готова рассмотреть другие предложения⁵².

⁴⁸ K. Niklewicz, *Samotność w Unii i jej konsekwencje*, „Gazeta Wyborcza” от 19 июня 2007 г.; EuroPAP, *Wspólne stanowisko francusko-hiszpańskie ws. traktatu; Polska nie zmienia zdania*, 18 июня 2007 г., Luksemburg; EuroPAP, *Fotyga: Polska nie jest izolowana*, 18 июня 2007 г., Luksemburg; EuroPAP, *Żądania Polski i W. Brytanii w sprawie traktatu najtrudniejsze*, 18 июня 2007 г., Luksemburg, www.euro.pap.pl.

⁴⁹ *Czechy: Stan debaty nad reformą instytucjonalną w państwach Unii Europejskiej (aktualizacja - lipiec 2007)*, // L. Jesień, B. Wojna (ред.), „Materiały Studialne” PISM, 2007, № 7.

⁵⁰ EuroPAP, *MSZ wyraża zaniepokojenie z powodu sposobu formułowania mandatu negocjacyjnego*, 20 июня 2007 г., Warszawa, www.euro.pap.pl.

⁵¹ *Projekt mandatu dla konferencji międzyrządowej, przedstawionego po konsultacjach „focal points” (Szerpów) 19 czerwca 2007 r. z perspektywy stanowiska Polski*, 20 июня 2007 г., www.ukie.gov.pl.

⁵² *Pierwszy krok do kompromisu na szczycie UE? // „Gazeta Wyborcza”* от 19 июня 2007 г.

Во главе польской делегации на саммит Европейского совета 21-22 июня 2007 г. стоял президент Качиньски. Компромиссное решение было выработано только к утру 23 июня. Польша отказалась от идеи форсирования принципа «квадратного корня». Обсуждению подвергались также компромиссные решения. В переговоры включался сам премьер-министр, находившийся в то время в Варшаве: он беседовал по телефону с участниками саммита (такая форма вовлеченности в процесс переговоров подверглась впоследствии критической оценке как со стороны комментаторов, так и зарубежных политиков). Вечером 22 июня польский премьер-министр выступил в своей речи на телевидении с угрозой применить вето. Ввиду отсутствия взаимопонимания немецкое президентство выдвинуло дискуссионное предложение открыть IGC без согласия Польши. Чехия и Литва выступили против такого решения; оно было также раскритиковано французской делегацией, и президент Франции Николя Саркози сыграл существенную роль в преодолении тупика на переговорах⁵³. В итоге польская делегация пошла на компромисс, согласно которому ниццкая система останется в силе до 2014 г., а в 2014-2017 гг. все государства сохраняют за собой право на внесение предложения о применении данной процедуры голосования. В текст договора был включен также модифицированный янинский механизм⁵⁴. Много критических замечаний вызвали слова премьер-министра и президента Польши, которые, добиваясь более сильной позиции своей страны в процессе принятия решений в ЕС, ссылались в дискуссии на огромные потери населения Польши во время второй мировой войны⁵⁵.

⁵³ EuroRAP, *Francja krytykuje "metody" zastosowane przez p. Merkel wobec Polski*, 23 июня 2007 г., Bruksela, www.euro.pap.pl.

⁵⁴ *Post-Summit Analysis: A Midsummer Night's Treaty*, European Policy Centre, www.epc.eu; *Europe's Marathon Talks Clinch a Deal*, 23 июня 2007 г., www.spiegel.de; *Germany raises EU treaty pressure*, 23 июня 2007 г., <http://news.bbc.co.uk>; K. Niklewicz, J. Pawlicki, D. Pszczółkowska, *Szczyt napięcia*, 26 мая 2007 г., www.gazeta.pl; *Informacja Rządu o przebiegu i wynikach posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli, które odbyło się w dniach 21-22 czerwca*, Sejm RP 5 kadencja, 45. posiedzenie (4-6 июля 2007 г.).

⁵⁵ EuroRAP, *Słowa J.Kaczyńskiego nt. strat wojennych odbiły się echem na szczycie UE*, 22 июня 2007 г., Bruksela, www.euro.pap.pl; *Poland Blasted for Mentioning the War*, 22 июня 2007 г., www.spiegel.de.

В отношении других уточнений мандата на переговоры, посвященные договору о реформе, следует отметить, что Польша приняла с удовольствием отказ от «конституционализации» текста договора, а также возврат к пересмотру договора традиционным методом. Она поддержала также отказ от внесения в договор положения о примате права ЕС над правом национальным (вместо этого в договор о реформе была включена декларация № 27), формулировку протокола 8 касательно распределенных компетенций Евросоюза и государств-членов, а также декларацию 32, согласно которой признание правоспособности ЕС не предполагало расширения его компетенций. По отношению к Хартии основных прав Польша оставила за собой право присоединиться к особой позиции Великобритании по этому вопросу, а также приложила одностороннюю декларацию № 51, в которой отмечается, что «Хартия ни в коем случае не может ограничить суверенитет государств-членов в сфере законодательства, имеющего отношение к общественной морали, семейному праву, а также защите человеческого достоинства и уважению к физической и нравственной интегральности личности». По инициативе Литвы и Польши было сформулировано положение об энергетической солидарности⁵⁶.

После саммита появились критические замечания по отношению к Польше со стороны лидеров других государств-членов; с критикой главным образом выступали страны, входящие в группу «друзей Конституции»: Бельгия, Люксембург, Италия и Австрия⁵⁷. Критический характер имело также большинство комментариев в зарубежной печати относительно польской позиции на саммите⁵⁸. Намного меньше оказалось голосов, призывающих пристальнее взглянуть в позицию

⁵⁶ См. оценку результатов саммита в отдельных областях, сформулированную польским правительством: *Informacja Rządu o przebiegu i wynikach posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli, które odbyło się w dniach 21-22 czerwca*, op. cit.

⁵⁷ *EU Treaty deal meets praise and criticism*, EurActive, 25 июня 2007 г., www.euractiv.com; EuroPAP, *Kanclerz Austrii o postawie Polski w czasie szczytu UE*, 26 июня 2007 г., Warszawa, www.euro.pap.pl.

⁵⁸ *Europejskie media o szczycie UE // „Gazeta Wyborcza”* от 26 июня 2007 г.; EuroPAP, *Zadowolenie z wyniku, przebieg kontrowersyjny*, 24 июня 2007 г., Warszawa, www.euro.pap.pl.

Польши; они появились, в частности, в британской и немецкой печати, а также со стороны испанских оппозиционных партий⁵⁹. Поведение Польши на саммите получило особо отрицательную оценку в немецких публичных дебатах. В печати появились многие критические замечания, несмотря на то, что после саммита многие политики старались улаживать ситуацию⁶⁰. В основе отрицательного образа Польши лежали, прежде всего, выбор стратегии переговоров, сосредоточенной на системе голосования, неуступчивость польских представителей, а также применявшаяся риторика и сложившийся до этого имидж правящей команды.

Премьер-министр дал положительную оценку стратегии переговоров польской группы и достигнутым результатам. Он признал, что позиция Польши укрепилась благодаря решениям, полученным в ходе переговоров. По его мнению, отказ от «квадратного корня» был неизбежен ввиду отсутствия поддержки со стороны других евросоюзных стран. Дональд Туск оценил результаты переговоров как «умеренный успех», он выразил также убеждение, что такой же компромисс можно было выработать в гораздо лучшей обстановке, избегая ухудшения имиджа Польши. Кроме того, он отметил недостатки информационной работы польской делегации. Левые также отнеслись с удовлетворением к достигнутому компромиссу⁶¹. Некоторые комментаторы видели в завершении политического спора относительно системы голосования в Совете ЕС

⁵⁹ *Jak brukselski szczyt komentują Francuzi i Brytyjczycy* // „Gazeta Wyborcza” от 25 июня 2007 г.; С.С. Malzahn, *Looking in the Kaczynskis’ Rearview Mirror*, 21 июня 2007 г., www.spiegel.de; *Rajoy: EuroPAP, Polska broniła interesów Hiszpanii na szczycie UE*, 24 июня 2007 г., Мадрид, www.euro.pap.pl; Л. Адамски приводит имена таких немецких журналистов, как Алан Позенер – публицист газеты «Die Welt», и Вольфганг Мюнхау – сотрудник «Financial Times Deutschland», см.: *Niemcy: Stan debaty ...*, // L. Jesień, В. Wojna (ред.) *op. cit.*

⁶⁰ *Niemiecka prasa chwali Merkel i gromi Kaczyńskich*, „Gazeta Wyborcza” от 25 июня 2007 г.; *Niemcy: Stan debaty...* // L. Jesień, В. Wojna (ред.), *op. cit.*

⁶¹ *EuroPAP, Polska wynegocjowała to, co i tak jej chciano dać - mówi D. Tusk*, 26 июня 2007 г., Warszawa; *EuroPAP, Po szczycie UE w Brukseli; reakcje polskie*, 26 июня 2007 г., Warszawa; *EuroPAP, Premier: Polska w grupie państw, których nie można pominąć*, 26 июня 2007 г., Warszawa; *EuroPAP, Premier: na szczycie UE Polska odniosła sukces i została wzmocniona*, 23 июня 2007 г., Warszawa, www.euro.pap.pl.

шанс на восстановление политического консенсуса в польской политике по отношению в Европе⁶².

Позиция Польши по отношению к институциональной реформе ЕС в период португальского председательства во второй половине 2007 г.

После июньского саммита возникли некоторые разногласия относительно интерпретации возможности применения янинского механизма: польские представители утверждали, что в рамках этой клаузулы возможно блокировать решения Совета в течение даже двух лет. Однако окончательно в день открытия IGC, 23 июля 2007 г., министр иностранных дел Анна Фотыга выступила с заявлением, в котором говорится, что Польша будет понимать формулировку «разумное время», предусмотренную в решениях 1994 г., как «время, необходимое для достижения согласия»⁶³. По ходу работы IGC Польша выдвинула требование о том, чтобы янинский механизм внести в договор или же в протокол, приложенный к договору (который имеет законную силу), а не в декларацию к договору, как это предусматривалось мандатом⁶⁴. Кроме того, по ходу работы над проектом договора Польша поддержала старания Великобритании отложить распространение юрисдикции Европейского трибунала на внутренние дела и сферу юстиции. Европейские партнеры были обеспокоены тем, что саммит, утверждающий проект нового договора, должен был состояться за несколько дней до досрочных парламентских выборов в Польше. Португальское председательство даже предлагало рассмотреть возможность изменения даты совещания Европейского совета. Однако премьер-министр и глава МИДа

⁶² Świeboda: *brukselskie porozumienie szansą na konsensus w polskiej polityce europejskiej*, PAP, 23 июня 2007 г., www.demoseuropa.eu.

⁶³ Statement by Ms Anna E. Fotyga, Minister for Foreign Affairs, on the occasion of the opening of the Intergovernmental Conference (Brussels, 23 июня 2007 г.), Brussels, 25 июня 2007 г., CIG 5/07.

⁶⁴ A. Kreczmańska, *Perspektywy konferencji międzyrządowej 2007* // „Biuletyn” (PISM) 2007, № 35 (449).

заявляли, что досрочные выборы не представляют собой серьезную проблему для данного этапа работ над договором⁶⁵.

Незадолго до саммита Европейского совета в октябре 2007 г. появились описания, что не удастся найти компромиссное решение относительно янинского механизма. Очередной раз польская позиция воспринималась как потенциальное препятствие на пути достижения совместных решений. Однако как премьер-министр, так и глава МИДа заявляли, что компромисс возможен. Сходные заявления были оглашены и от имени португальского председательства. К тому же Польша претендовала на постоянное место генерального адвоката в Европейском трибунале. Соглашение на октябрьском саммите было достигнуто довольно быстро. В декларацию было внесено положение о янинском механизме, и в то же время к договору был приложен протокол, согласно которому этот механизм можно изменять лишь единогласно. Польша добилась также гарантии на получение поста генерального адвоката в Европейском трибунале⁶⁶.

В конечном счете Польша присоединилась к британской особой позиции относительно Хартии основных прав⁶⁷. Одновременно к договору была приложена декларация, в которой отмечалось, что «Польша, считаясь с традицией общественного движения “Солидарность” и его значительной ролью в борьбе за социальные и трудовые права граждан, в полной мере уважает социальные и трудовые права человека, установленные законодательством Европейского союза, и в первую очередь права, представленные в названии IV главы Хартии основных прав Европейского союза»⁶⁸.

⁶⁵ *Polish elections hang over EU Treaty talks*, EurActive, 10 сентября 2007 г., www.euractiv.com; T. Barber, *Unease at Polish view of treaty*, „Financial Times”, 26 сентября 2007 г.; T. Barber, *EU hopes for Lisbon treaty deal*, „Financial Times”, 7 октября 2007 г.; Н. Mahony, *EU treaty talks leave several political loose ends*, EUObserver, 3 октября 2007 г., www.euobserver.com.

⁶⁶ А. Kreczmańska, *Przebieg Konferencji Międzypaństwowej 2007 oraz szczyt w Lizbonie* // „Biuletyn” (PISM) 2007, № 46 (460).

⁶⁷ Протокол (№ 7) о применении Хартии основных прав по отношению к Польше и Великобритании.

⁶⁸ Декларацию № 53.

После победы на выборах «Гражданской платформы» в октябре 2007 г. появились мнения, что Польша может отказаться от «частичного иммунитета» от Хартии основных прав⁶⁹. В своем программном выступлении, произнесенном 23 ноября 2007 г., премьер-министр Дональд Туск заявил, что он готов подписать Лиссабонский договор и британский протокол, «руководствуясь чувством ответственности за успешный ход ратификации», которая требует одобрения президента. В ходе своего визита в Брюссель в декабре 2007 г. премьер-министр заявил, что в будущем, когда «обстоятельства изменятся», Польша вернется к этому вопросу⁷⁰.

Польский сейм 20 декабря 2007 г. принял постановление, в котором он одобрил реформы, подписанные 13 декабря 2007 г. в Лиссабонском договоре (Польшу на этом саммите представляли президент Лех Качиньски и премьер-министр Дональд Туск, которых сопровождал глава МИДа Радослав Сикорски). Постановление включало в себя положение об одобрении Хартии основных прав, а также предложение отказаться от британского протокола, против которых выступили депутаты от *PiS*⁷¹. Сейм обратился с призывом как можно скорее ратифицировать договор⁷². Совет министров 19 февраля 2008 г. принял законопроект по ратификации договора⁷³. Тогда спикер сейма Бронислав Коморовски заявил, что польский парламент на своем заседании 27-28 февраля примет постановление о вынесении договора на ратификацию. Успешная ратификация в сейме, а также ее утверждение пре-

⁶⁹ Бронислав Коморовски в интервью газете «*Dziennik*» и Яцек Сариуш-Вольски – «*Avvenire*», цит. по: EuroRAP, *Fotyga: przyjęcie Karty Praw Podstawowych - szkodliwe dla Polski*, 24 октября 2007 г., Warszawa, www.euro.pap.pl.

⁷⁰ R. Goldirova, *EU welcomes Polish government's new attitude*, EUObserver, 4 декабря 2007 г., www.euobserver.com.

⁷¹ *Głosowania w sprawie przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie traktatu reformującego UE podpisanego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.*, Sejm RP 6 kadencja, 5. posiedzenie (20 grudnia 2007).

⁷² Постановление Сейма РП от 20 декабря 2007 г. по вопросу договора о реформе ЕС, подписанного в Лиссабоне 13 декабря 2007 г.

⁷³ *Rząd gotowy do ratyfikacji traktatu lizbońskiego*, 19 февраля 2008 г., Warszawa, www.kprm.gov.pl.

зидентом не вызывают никаких сомнений, к тому же проведение ратификационных процедур следует расценивать как проявление доброй воли со стороны Польши и ее вовлеченности в процесс интеграции. 19 февраля Совет Министров принял проект ратификационного закона, а 28 февраля 2008 г. Сейм в своем постановлении высказался за парламентский порядок ратификации. На вторую половину марта намечено рассмотрение Сеймом правительственного проекта закона, который должен быть принят как Сеймом, так и Сенатом большинством в 2/3 голосов и который дает право президенту поставить свою подпись, заканчивающую процесс ратификации. Успех ратификации в парламенте, как и согласие президента, не вызывает сомнений, а быстрое введение в действие процедуры ратификации может восприниматься как выражение доброй воли Польши и ее вовлеченности в интеграцию.

Заключение

Позицию Польши по вопросу институциональной реформы ЕС в период раздумий (2005-2007 гг.) можно охарактеризовать двумя основными признаками: нежелание вступать в дебаты по вопросу ДЕК и сдержанность относительно дальнейшей судьбы реформ ЕС, а также – на последнем этапе переговоров – концентрация стратегических усилий на системе голосования в Совете.

Во-первых, Польша слишком поздно включилась в дебаты по вопросу будущего институциональной реформы ЕС и в период раздумий держалась на расстоянии от попыток интенсифицировать работу над проектом ДЕК. Долгое время польское правительство считало, что конституционный договор уже «мертв». В этом случае более предпочтительным решением представлялась возможность применять и впредь Ниццкий договор или же начать работу над совершенно новым проектом договора.

Такая позиция Польши в дебатах по вопросу реформы ЕС, проводившихся в 2005-2007 гг., полностью вписывается в определенную концепцию интеграции и активности польского правительства и президента в рамках ЕС, в основе которой лежала боязнь создать европейское супергосударство. Эта концепция скептически относилась к углублению интеграционных процессов. Указывалось, что главной целью присутствия Польши в ЕС является проведение модернизации страны и, в частности, эффективное использование средств из евросоюзного бюджета. Необходимость сохранения сильной позиции Польши в системе принятия решений ЕС связывалась также с необходимостью выравнивать уровни цивилизационного развития.

Оставляя в стороне вопрос оценки данной концепции интеграции и присутствия Польши в ЕС, а принимая во внимание анализ затрат и выгод польской стратегии переговоров, можно попытаться оценить эффективность методов действия, избранных и использованных правительством.

Польша не сумела представить другим европейским партнерам привлекательного проекта преодоления институционального кризиса. Несогласие с проектом создания «квазифедерации», манифестация боязни в отношении крупных стран-членов, предложение относительно укрепления европейской системы обороны или же энергетической политики, а также концентрация стратегических усилий на системе голосования в Совете, - все это не представляло для партнеров четкого и интересного пакета предложений.

Кризис институциональной реформы ЕС в 2005-2007 гг. можно рассматривать как проявление процесса политизации Европейского союза. С этой точки зрения, Польша получила шанс принять участие в открытых дебатах на тему политической формулы Евросоюза⁷⁴. Рост интереса к дальнейшей судьбе институциональной реформы ЕС создавал предпосылки для активного включения Польши в поиск решений, и тем самым также для укрепления позиции Польши как парт-

⁷⁴ L. Jesień, *Polityczne dylematu Konstytucji dla Europy* // „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2005, № 3 (25). - С. 13-25.

нера, способного предложить Европе «прибавленную стоимость»⁷⁵. Стратегия Николя Саркози может служить примером того, как можно было в «период раздумий» укрепить позицию и улучшить имидж страны, исходя из неблагоприятной ситуации. В свете этих фактов пассивность Польши во время периода раздумий привела к тому, что имевшийся шанс не был использован в достаточной степени.

Во-вторых, в конечном этапе периода раздумий Польша решила сосредоточить свои стратегические усилия на системе голосования в Совете, что грозило ухудшением политической позиции Польши. Данная стратегия, как оказалось, на самом деле дорого стоила стране.

Предлагая заново метод «квадратного корня», с которым раньше выступала Швеция на Межправительственной конференции по вопросу Ниццкого договора, Польша сообщала о своем желании поиска компромисса и отмечала, что данный принцип является благоприятным для Европы, так как он уравнивает влияние на процесс принятия решений больших, средних и малых государств. Однако польским участникам переговоров не удалось убедить партнеров, что предложенная ими модель выгодна для ЕС в целом. Основную причину неуспеха Польши следует усматривать в том, что период раздумий рассматривался большинством государств-членов отнюдь не как время, подходящее для проведения новых дебатов по вопросам институционального пакета. И здесь свою роль сыграла манера речи и острая риторика польских представителей. Яркое выражение недоверия к партнерам, главным образом к Германии, скептицизм в отношении расширения интеграции, желание отложить на некоторое время решение вопроса о будущем институциональной реформы ЕС, – все эти факторы затрудняли восприятие польского проекта как предложения, представленного в духе доброй воли и в интересах ЕС.

На протяжении всего начального этапа членства, с 2003 по 2007 гг., реализуя стратегию защиты положений Договора в

⁷⁵ *Przyszłość Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej – strategia dla Polski, op. cit.*; К. Бобиński и J. Kucharczyk, *Polska powinna dyskutować o eurokonstytucji, op. cit.*

Ницце, Польша создала себе в Евросоюзе отрицательный имидж тормозящего механизма в развитии интеграции, а также государства, которому чужда культура компромисса и свойственна непредвиденность.

Позиция Польши в дебатах по институциональным вопросам повлекла за собой ослабление доверия к ее европейской политике и сделала эту политику менее эффективной. Польша сможет выступать с новаторскими инициативами и реализовать свои интересы в ЕС только в том случае, если она постарается последовательно строить свои позиции в ЕС как конструктивной страны, стремящейся к принятию совместных решений. Завершение институциональной реформы дает шанс открыть новый этап развития европейской политики Польши.

Стратегия, принятая польским правительством в период раздумий, характеризовалась небольшой активностью, скептическим подходом к проекту ДЕК и упорной защитой положений Ниццкого договора; именно поэтому она не могла оказать влияния на укрепление политической позиции страны в Евросоюзе. В то время Польша представлялась другим странам-членам как малопонятный и мало прогнозируемый партнер.

Бывший польский министр иностранных дел Стефан Меллер считал, что абсолютизация интеграционных связей с одной стороны и принцип «национального эгоизма» с другой создают угрозу для эффективной внешней политики, в том числе и для европейской политики Польши. Он отмечал необходимость «совмещать правильно понимаемый «просвещенный эгоизм» с вовлеченностью в развитие институтов и процедур, благоприятствующих международной интеграции»⁷⁶. В свете этого интеграционные процессы не создают угрозы национальным интересам, они превращаются в инструменты их осуществления. Перспектива создания европейской политики, которая сумеет сочетать эти два элемента, - это фундаментальный вызов польским политическим элитам.

⁷⁶ S. Meller, *Język polityki i racja stanu* // „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, № 2 (30). - С. 5-13.

