

**МЕХАНИЗМ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ
СОВРЕМЕННОЙ
ПОЛЬШИ:
ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ
АНАЛИЗ**

Я. А. Ворожеина*



Посредством анализа политико-правовой базы внешней политики современной Польши определяется специфика внешнеполитического механизма Республики. Уделяется особое внимание полномочиям в сфере внешней политики правительства и министра иностранных дел в частности, внешнеполитической роли президента, а также порядку выработки внешнеполитической стратегии Польши. Отдельно рассматривается роль органов местного самоуправления в процессе реализации внешнеполитического курса РП.

Показывается специфика внешнеполитического механизма Польши, в частности указывается на его потенциальную нестабильность в связи с многоуровневостью порядка принятия решений, а также недостаточно конкретным разграничением в Конституции Республики полномочий в области внешней политики между правительством и президентом, что, в свою очередь, создает поле для политических конфликтов между двумя институтами государственной власти. Отмечается, что эффективность функционирования внешнеполитического механизма Польши напрямую зависит от характера взаимоотношений правительства и президента страны и требует постоянного достижения консенсуса по ключевым вопросам, касающимся внешней политики. Выявляется значимое влияние внутриполитической конъюнктуры на действие механизма внешней политики Польши и, как следствие, на специфику поведения Республики в международных отношениях.

* Балтийский федеральный университет им. И. Канта
236041, Россия, Калининград,
ул. А. Невского, 14.

Поступила в редакцию 15.09.2016 г.

doi: 10.5922/2074-9848-2017-1-3

© Ворожеина Я. А., 2017

Ключевые слова: Республика Польша, политико-правовой механизм реализации внешней политики Польши, Министерство иностранных дел Польши, внешнеполитические полномочия правительства Польши, внешнеполитические полномочия президента Польши

В настоящее время в связи со значительными внутривнутриполитическими изменениями в Республике Польша — приходом к власти в 2015 году правой консервативной партии «Право и справедливость», являющейся идеологическим антагонистом партии «Гражданская платформа»¹ — существенную трансформацию претерпевает также внешнеполитический курс официальной Варшавы. Чуть более чем за полгода после вступления к своим обязанностям нового правительства, сформированного партией «Право и справедливость», во внешнеполитическом курсе Польши произошел ряд серьезных изменений. Так, подготовка и проведение новым правительством Республики реформ, касающихся прежде всего внутривнутриполитической сферы, спровоцировало возникновение и развитие продолжающегося до сих пор кризиса отношений на линии Варшава-Брюссель². Произошли негативные изменения внешнеполитического курса официальной Варшавы в отношении России, что уже нашло выражение в приостановке на неопределенный срок Польшей действия режима местного приграничного передвижения с Калининградской областью. Охлаждены отношения также на линии Варшава-Киев, после признания Сеймом Польши «Волынской трагедии» геноцидом польского народа [18].

Примеров изменений, происходящих во внешнеполитическом курсе официальной Варшавы, кроме указанных выше, можно привести много, что, безусловно, говорит о том, что «новая» польская внешняя политика становится все более актуальным объектом исследований. В данном контексте внимания заслуживает тот факт, что основной интерес отечественных исследователей как к внешней политике Польши, так и в целом к международным отношениям в регионе Центрально-Восточной Европы, сосредоточен на анализе концептуальных истоков польской иностранной политики, конкретных внешнеполитических действий, исторических аспектов и пр. Однако вопросам, касающимся непосредственно политико-правового механизма формирования и реализации внешней политики современной Польши, отечественными исследователями внимания практически не уделяется. Текущий же процесс трансформации внешнеполитического курса Польши еще более актуализирует потребность в понимании системы, определяющей порядок формирования и реализации внешней политики Республики, а также в выделении акторов (обладающих разновесными возможностями политического влияния), наделенных полномочиями в данной сфере. Поэтому в настоящей статье рассматривается политико-правовая специфика функционирования внешнеполитического механизма Республики

¹ «Гражданская платформа» — на текущий момент крупнейшая оппозиционная партия Польши, являлась правящей партией коалиционных правительств с 2007 по 2015 год.

² Речь идет прежде всего о реформе Конституционного Трибунала Польши, которая повлекла за собой острую реакцию в отношении Республики официального Брюсселя.

Польша, а также выделяются конкретные институты государственной власти, уполномоченные на осуществление внешнеполитического курса страны.

Принципы реализации внешней политики Польши определяются Конституцией Республики от 2 апреля 1997 года. Компетенциями в области различного рода вопросов, непосредственно или опосредованно связанных с процессами формирования и реализации внешнеполитического курса страны, наделены министр иностранных дел и Совет министров, президент, нижняя и верхняя палаты польского парламента (Сейм и Сенат соответственно), а также, что примечательно, органы местного самоуправления.

Несмотря на то что акторов, уполномоченных на участие во внешнеполитической деятельности несколько, непосредственно «право реализации внешней политики» предписано только Совету министров, то есть правительству Республики [9]. Вместе с тем Конституция Республики не закрепляет ни за главой правительства, ни за министром иностранных дел всего спектра полномочий, необходимых для всестороннего исполнения данной компетенции. Кроме того, отсутствует исчерпывающая конкретизация данного конституционного полномочия, что осложняет его корректную интерпретацию. Согласно основному закону Польши реализация внешней политики предполагает общее координирование в сфере отношений с иными государствами и международными организациями. За правительством закреплены компетенции «заключения международных договоров, требующих ратификации, а также утверждения и денонсации иных международных договоров» [9, art. 146]. Иные положения, способные дополнить или раскрыть содержание столь многозначной формулировки как «право на реализацию внешней политики», Конституцией Польши не предусмотрены.

Ключевыми акторами, уполномоченными на фактическую реализацию внешней политики РП, являются Министерство иностранных дел, а также дипломатические учреждения за границей. Подробным образом компетенции главы внешнеполитического ведомства Польши закреплены законом от 4 сентября 1997 года «О действиях правительственной администрации» [27]. Настоящим законом Министерству иностранных дел и главе внешнеполитического ведомства предписан широкий спектр обязательств, среди которых: координация внешней политики Польши; поддержание отношений с другими государствами и международными организациями; представление и защита интересов Польши за рубежом (в том числе в судах и международных трибуналах); поддержка деятельности, способствующей формированию благоприятного имиджа польской экономики, культуры, языка, туризма, науки и др. [27]. Отдельный же интерес представляет дополнение к указанным полномочиям, в соответствии с которым глава внешнеполитического ведомства ответственен за ежегодную разработку, согласование и представление на рассмотрение Совета министров и Сейма официального документа, содержащего основные направления и цели внешней политики Польши, а также стратегию продвижения интересов Респуб-

лики на следующий год. В дополнении также определена необходимость подготовки и представления Совету министров долгосрочных стратегий в сфере иностранных дел государства. Это, в свою очередь, позволяет закрепить за МИД Польши и его главой в целом ключевую роль в формировании содержательной части, как внешнеполитической повестки дня, так и долгосрочного стратегического курса внешней политики Республики. В данном контексте уместно упомянуть о существовании специального департамента Министерства иностранных дел — Департамента стратегии и планирования внешней политики, в задачи которого входит содействие главе МИД Польши в выработке содержания внешнеполитического курса.

Комплекс задач Департамента закреплен в организационном Положении о Министерстве иностранных дел Республики Польша. Так, в сфере ответственности данного структурного подразделения среди прочего находятся следующие задачи:

- анализ ключевых (с точки зрения польских национальных интересов) внешнеполитических направлений;
- подготовка внешнеполитической стратегии действий Польши в европейском и глобальном измерениях;
- подготовка средне- или долгосрочных внешнеполитических прогнозов;
- в сотрудничестве с иными структурами МИД подготовка ежегодной информации министра иностранных дел на тему внешней политики Польши;
- разработка стратегии политики Польши в рамках Европейского союза;
- обеспечение руководству Министерства иностранных дел постоянного доступа к информации, предоставленной разведывательными службами [31].

Кроме того, деятельность Департамента стратегии и планирования внешней политики МИД Польши сосредоточена не только на аналитических задачах, а также на регулирующих, среди которых:

- координация работы над стратегическими документами польской внешней политики;
- контроль над реализацией приоритетов и основ польской внешней политики;
- координация сотрудничества Министерства с государственными и зарубежными научными центрами, исследовательскими и аналитическими институтами³ [31].

Располагая представленным спектром задач, данный Департамент играет, безусловно, значительную роль в формировании стратегии внеш-

³ В данном положении в первую очередь речь идет о важнейших партнерах Департамента, выступающих экспертами по анализу внешнеполитических условий и выработке прогнозов — Польском институте международных дел и Институте Центрально-Восточной Европы.

ней политики Польши, будучи главным советником министра иностранных дел по вопросам концептуальной части стратегического плана, а также непосредственно связующим звеном между внешнеполитическим ведомством и сообществами польских экспертов в области международных отношений.

Вместе с тем, несмотря на существенные полномочия МИД Польши в правовом измерении, необходимо подчеркнуть, что и кадровая политика внешнеполитического ведомства, и подбор экспертных сообществ напрямую зависят от установленной политической конъюнктуры. Так, победа на парламентских выборах новой политической силы в Польше автоматически обозначает не только смену главы внешнеполитического ведомства, но и основной части штата МИД (генерального директора дипломатической службы, государственных секретарей и их заместителей). Это говорит о непосредственной зависимости курса проводимого Министерством иностранных дел от идеологического вектора партии, формирующей правительство Польши. Примечательно также и то, что за всю историю современной Польши пост министра иностранных дел профессиональные дипломаты занимали всего четырежды⁴, в свою очередь, остальные восемь экс-глав внешнеполитического ведомства Республики до назначения на пост были политиками, учеными или экономистами.

Нельзя не сказать о том, что до 1997 года (принятия актуальной Конституции Польши) все главы польского внешнеполитического ведомства являлись так называемыми президентскими министрами, в связи с тем что премьер Республики имел обязательство предложения кандидатуры министра иностранных дел на одобрение президенту. Настоящая же Конституция от 1997 года не предусматривает данной компетенции президента.

Ныне президент, будучи высшим представителем Республики, располагает хоть и весомыми, но недостаточно конкретизированными полномочиями в области внешней политики. Так, в соответствии с основным законом Республики президент в сфере внешней политики должен сотрудничать с председателем Совета министров и главой профильного ведомства [9, art. 133]. Однако содержание понятия «сотрудничество» в данном контексте в Конституции Польши не уточнено, что служит причиной ситуационных интерпретаций этого положения. Примечательно, что в отдельный период истории современной Польши это становилось одним из поводов к открытым конфликтам между президентом и председателем правительства, представляющих антагонистически настроенные друг к другу политические силы, неспособные достигнуть консенсуса по внешнеполитическим вопросам. Так, в ок-

⁴ Значительный опыт дипломатической работы до назначения на пост главы внешнеполитического ведомства Польши имели Владислав Бартошевский (министр иностранных дел в 1995-м и 2000—2001 гг.), Адам Ротфельд (министр иностранных дел в 2005 г.), Стэфан Меллер (министр иностранных дел в 2005—2006 гг.) и нынешний министр иностранных дел Витольд Вашиковский.

тябре 2008 года спор разразился между президентом Польши Лехом Качиньским («Право и справедливость») и председателем Совета министров Дональдом Туском (лидером партии «Гражданская платформа»). Конфликтная ситуация возникла не только по причине их политического противостояния, но и вследствие объективных сложностей при конституционно обоснованном определении представителя Польши на форуме Европейского совета. Спор в данном случае касался вопроса о том, имеет ли президент конституционное право представления Республики на заседаниях Европейского совета [19; 20].

Разрешило данную конфликтную ситуацию постановление Конституционного Трибунала Польши, согласно которому президент, правительство и премьер при исполнении своих конституционных задач в сфере внешней политики должны руководствоваться положением о взаимодействии властей. Кроме того, было признано, что президент как высший представитель Республики может самостоятельно принимать решение о своем участии в заседаниях Европейского совета. Однако в это же время в постановлении подчеркнуто, что президент не располагает полномочиями на самостоятельное осуществление внешней политики Республики⁵ [15].

Неоднократно противостояние президента Л. Качиньского и премьера Д. Туска проявлялось в их внешнеполитической риторике: они демонстрировали или существенно отличающиеся, или даже противоположные взгляды на приоритеты внешней политики, на конкретные события, происходящие на международной арене, а также на роль Польши в них. Так, например Д. Туск выступал в качестве активного сторонника развития польско-немецких отношений, в отличие от Л. Качиньского, занимавшего крайне скептическую позицию в оценке официального Берлина. Отличную позицию премьер и президент демонстрировали также в оценке вооруженного конфликта в Южной Осетии в августе 2008 года, когда Д. Туск дал критическую оценку участию Л. Качиньского в митинге в поддержку М. Саакашвили [10]. Конфронтация президента и премьера на внешнеполитическом поле стала также одной из причин разделения визита польской делегации в Катынь — на визит премьера Д. Туска 7 апреля и трагически известный визит президента Л. Качиньского 10 апреля 2010 года.

Указанные выше примеры показывают, что конституционное положение о взаимодействии и сотрудничестве в вопросах внешней политики при условиях политической конфронтации президента и правитель-

⁵ В данном контексте стоит внимания также то, что Конституцией Польши не закреплено положений, определяющих представителя страны в институтах Европейского союза. Исследователи современной правовой системы Польши Лех Мажевский и Мариан Гжибовский отмечают, что особые сложности вызывает процесс разработки и подписания текстов трактатов ЕС, связанных с вопросами безопасности и совместной внешней политики, так как в Конституции Польши не определено института, уполномоченного в данных вопросах [7, s. 14; 12, s. 14].

ства в Польше может применяться ситуативно. Иными словами, возможность сотрудничества в области внешней политики президента и премьера в условиях их политического противостояния напрямую зависит от конкретной ситуации. Так, совершенно иной характер внешнеполитический механизм Польши принял после победы летом 2010 года на досрочных президентских выборах Б. Коморовского («Гражданская платформа»), когда глава государства и правительство Республики стали представлять одну и ту же политическую силу. Вследствие отсутствия внешнеполитических амбиций президента Б. Коморовского, а также его идеологического единства с правительством внешнеполитический механизм Польши функционировал стабильно. В настоящее время, когда после прихода к власти в 2015 году партии «Право и справедливость» президент Польши А. Дуда и правительство аналогичным образом представляют одну политическую силу, внешнеполитический механизм Республики функционирует также стабильно и бесконфликтно. Стоит в этом контексте заметить, что именно условия полного контроля над механизмом формирования и осуществления внешней политики Республики позволили «Право и справедливость» трансформировать внешнеполитический курс Польши в соответствии со своим видением приоритетных направлений иностранной политики.

Фактически же, если опустить приведенные примеры и возможные сценарии расклада политических сил в Польше, сотрудничество президента, правительства и министра иностранных дел в вопросах формирования и осуществления внешней политики должно выражаться в согласовании различных решений. Например, в соответствии со статьей 17 закона от 27 июля 2001 года «О заграничной службе Республики Польша» президент назначает послов по ходатайству министра иностранных дел, которое, в свою очередь, должно быть заранее утверждено премьером Польши. Обязаны согласовывать между собой президент, премьер и министр иностранных дел Польши вопросы, касающиеся представления страны на международной арене, что прежде всего касается контактов с иными государствами, а также международными организациями, из которых в первую очередь стоит выделить НАТО и ООН.

Несмотря на возможность возникновения сложностей при определении обоснованной степени вовлеченности президента в реализацию внешней политики, необходимость согласования действий в данной сфере с премьером и министром иностранных дел, все же стоит подчеркнуть неоспоримость весомости внешнеполитической роли высшего представителя Польши. На основе Конституции президент не только верховный представитель государства, но и гарант непрерывности власти, соблюдения Конституции, защиты суверенитета и безопасности государства, а также неприкосновенности и целостности территории Польши [9, art. 126]. В соответствии с Конституцией Польши президент обладает рядом компетенций во внешнеполитических вопросах, из которых стоит выделить следующие:

- ратификация и денонсация международных договоров (при обязательном уведомлении Сейма и Сената);

- назначение и освобождение от должности уполномоченных представителей Республики Польша в зарубежных странах и международных организациях;

- принятие верительных грамот и аккредитованных при нем дипломатических представителей зарубежных стран и международных организаций [9, art. 133].

Среди представленных выше компетенций отдельный интерес вызывает право ратификации и денонсации международных договоров, которое также служит примером многоуровневости процесса принятия решений в области внешней политики Польши и необходимости сотрудничества уполномоченных в данной сфере институтов власти. Конституцией Республики закреплено, что прежде всего на ратификацию международного договора необходимо согласие правительства и обеих палат парламента, только потом — условно обязательное согласие президента. По мнению авторитетных исследователей конституционного права Польши профессора Леха Гарлицкого и профессора Рышарда Стемпловского, право отказа в ратификации международного договора, безусловно, усиливает значимость роли президента в процессе реализации внешнеполитической стратегии государства [5, s. 282; 23, s. 242]. До настоящего времени президент ни разу не отказал в ратификации международного договора, однако, например, в октябре 2015 года президент А. Дуда наложил вето на закон о ратификации Духийской поправки к Киотскому протоколу⁶ [17].

Бесспорно, что президент Польши способен оказывать существенное влияние на реализацию внешней политики страны. Однако непосредственно «право реализации» внешней политики Конституцией за высшим представителем Республики не закреплено, что дает возможность охарактеризовать внешнеполитическую роль президента в сравнении с ролью правительства Польши в правовом измерении в качестве второстепенной. Вместе с тем необходимо учитывать, какое влияние на функционирование внешнеполитического механизма Польши может оказать характер взаимоотношений президента и правительства Республики, а также их способность достигать консенсуса по ряду внешнеполитических вопросов, лежащих в сфере компетенций обоих указанных институтов государственной власти.

Необходимо также обратить внимание на то, что в измерении политическом (в отличие от правового измерения) внешнеполитическая роль президента Польши может быть доминирующей. Данная специфика механизма осуществления внешней политики Польши проявляется в настоящее время, когда президент Республики Анджей Дуда в силу своей внешнеполитической амбициозности демонстрирует большой динамизм в области международных отношений, чем премьер Беата Шидло или министр иностранных дел Витольд Вашиковский. Иными

⁶ В указанный период президент и правительство Польши представляли антагонистически настроенные друг другу политические силы — «Право и справедливость» и «Гражданская платформа» соответственно.

словами, президент Дуда, выступая с премьером и министром иностранных дел в политическом трио, благодаря высокой активности⁷ в области международных отношений претендует на ведущую внешнеполитическую роль, несмотря на фактическое отсутствие под этим правовой базы. На основе настоящего примера и указанных ранее стоит заключить, что даже в рамках ограниченных в правовом измерении внешнеполитических компетенций президент Польши в состоянии играть в области внешней политики более динамичную роль, нежели правительство, или вступать с ним как в конкуренцию, так и конфронтацию (в случае если президент и премьер представляют различные политические силы), что, в свою очередь, подчеркивает нестабильность политико-правового механизма данной страны⁸.

Нельзя не отметить, что возможностью влияния на процесс реализации внешней политики Польши обладают и обе палаты польского парламента [9, art. 89]. В соответствии с Конституцией Республики ратификация международных договоров требует одобрения Сейма и Сената, что говорит о зависимости функционирования механизма внешней политики Польши также от расстановки политических сил в парламенте страны.

Однако указанными выше акторами, взаимодействующими в процессе реализации внешнеполитического курса Польши, механизм внешней политики Республики не исчерпывается. Так, отдельного внимания стоит факт того, что компетенциями, которые можно отнести к сфере реализации внешней политики государства, Конституцией Польши также наделены органы местного самоуправления. Местное самоуправление РП имеет право вступать в международные ассоциации местного и регионального сотрудничества с местными и региональными сообществами других государств [9, art. 172]. Кроме того,

⁷ Сразу же после избрания на пост президента страны Анджей Дуда выступил с заявлением о своей будущей активности в области внешней политики, высказав идею о необходимости реализации Польшей так называемого внешнеполитического проекта «Междуморье». По настоящее время А. Дуда поддерживает высокий уровень внешнеполитической активности (в том числе и в отношении реализации проекта «Междуморье»), а также на таких проблемных направлениях как Украина и Германия), претендуя на собственное концептуальное видение внешней политики Польши [16; 30].

⁸ Как отмечает в своей работе «Политические институты и практики посткоммунизма в Центрально-Восточной Европе» И.Н. Тарасов, несовпадение политической ориентации главы государства и парламентского большинства в целом во всех постсоциалистических странах Центрально-Восточной Европы имеет свое выражение в особенностях процесса принятия решений как в области внутренней, так и внешней политики. Однако, как отмечает исследователь, ни в одной стране Центрально-Восточной Европы не рассматривалась возможность конституционных реформ, способных каким-либо образом исключить или минимизировать негативное влияние несовпадения политической ориентации президента и правительства на управление внутривнутриполитическими или внешнеполитическими процессами [2].

представительный орган воеводства — Сеймик воеводства — имеет обязательство по принятию приоритетов международного сотрудничества. В соответствии с положениями закона «О местном самоуправлении воеводства» от 05 июня 1998 года основой для внешней активности региона являются приоритеты международного сотрудничества. Приоритеты международного сотрудничества воеводства представляют собой постановление Сеймика, предварительно одобренное министром иностранных дел [28, art. 75]. Как предписано указанным законом, приоритеты международного сотрудничества воеводства должны определять:

- основные цели международного сотрудничества;
- географические приоритеты для будущего сотрудничества;
- планы по вступлению в международные региональные объединения [28, art. 75].

Международное сотрудничество воеводства с региональными сообществами других стран должно осуществляться в рамках его компетенций и в безоговорочном соответствии с внутренним законодательством, внешней политикой государства и его международными обязательствами. Примечательно, что за воеводствами закреплено право на инициативы в вопросах внешней политики, которые могут быть приняты к исполнению после согласования с министром иностранных дел Польши [28, art. 77]. Это говорит о том, что местное самоуправление Польши в состоянии принимать участие не только в реализации внешней политики, но в том числе и в формировании содержания внешней политики страны.

Воеводство может также вступать в международные ассоциации местных и региональных сообществ, предварительно получив на это одобрение министра иностранных дел Польши [26]. Интересно, что периодически представители органов местного самоуправления Польши поднимают ряд вопросов о расширении круга своих полномочий в сфере международного сотрудничества⁹ [21]. Вместе с тем следует заметить, что даже текущего ряда компетенций регионов Польши в сфере международного сотрудничества достаточно, чтобы иметь заметное влияние на осуществление внешней политики Республики в целом.

Стоит внимания также и то, что если в правовом измерении конфронтация в области внешней политики между правительством и органами самоуправления Польши невозможна, то в измерении политическом характер взаимодействия официальной Варшавы и регионов Польши по вопросам, касающимся сферы международных отношений, может приобретать различные окраски. Так, например, после приостановления режима местного приграничного передвижения между Республикой Польша и Российской Федерацией по инициативе официаль-

⁹ В частности, речь идет о сформулированной в 2012 году позиции конвента маршалов воеводств Польши, включающей положения о необходимости получения регионами Республики компетенции на принятие ряда решений без согласования с министром иностранных дел и повышения статуса права воеводств на инициативу в вопросах внешней политики.

ной Варшавы свое несогласие с данным решением выразил маршал Поморского воеводства Мечислав Струк, направив министру иностранных дел открытое письмо с рекомендациями о возобновлении действия МПП [13]. В данном контексте необходимо отметить, что маршал Поморского воеводства представляет оппозиционную правительству партию «Гражданская платформа», что еще раз подчеркивает зависимость специфики функционирования механизма внешней политики Польши от политической конъюнктуры в Республике. Однако в связи с тем что правовыми инструментами влияния на решения министерства иностранных дел Польши органы самоуправления не располагают, то, очевидно, что несогласие маршала Поморского воеводства с приостановлением режима местного приграничного передвижения представляет собой исключительно политический акт.

Выводы

Во внешнеполитический механизм Республики Польша вовлечено значительное количество акторов, располагающих как взаимодополняющими, так и тождественными компетенциями в области формирования и реализации внешней политики. Это позволяет охарактеризовать механизм осуществления внешней политики Польши как многоуровневый и сложно функционирующий. Отдельную специфику механизму осуществления внешней политики Польши придает также ряд внешнеполитических компетенций органов местного самоуправления, которые активным образом могут способствовать реализации конкретных приоритетов внешней политики Республики.

Несмотря на то что именно правительство Польши, наделенное наиболее широким спектром полномочий в сфере внешней политики, оказывает определяющее влияние на содержание внешнеполитического курса и его осуществление, необходимо отдать должное также внешнеполитической роли президента Республики, так как без его всестороннего сотрудничества с Советом министров не представляется возможным полноценное функционирование механизма иностранной политики страны.

Вместе с тем, если в правовом измерении внешнеполитическая роль президента Польши второстепенна по отношению к роли правительства, то в измерении политическом при определенных условиях глава Республики способен претендовать на ведущую роль во внешней политике. Указанное является одним из факторов, обуславливающих потенциальную нестабильность механизма формирования и реализации внешней политики Республики, что необходимо учитывать не только исследователям, но и практикам в области международных отношений.

Специфика механизма осуществления внешней политики современной Польши определяет прямую зависимость его эффективного функционирования от политической принадлежности и взаимоотношений правительства и президента страны, а также расстановки политических сил в парламенте. Так, внешняя политика Польши при условии

антагонистических взаимоотношений президента и правительства является потенциальным полем для внутривластного противостояния, что может оказывать существенное влияние на поведение Республики на международной арене. Необходимо заметить, что политическая ситуация в Польше оказывает непосредственное влияние на характер действия механизма осуществления внешней политики даже при неизменности правовых условий его функционирования.

В настоящих политических условиях, сложившихся в Польше, когда президент и правительство представляют одну и ту же политическую силу, функционирование внешнеполитического механизма Республики можно охарактеризовать как стабильное. Однако не исключено, что характер действия внешнеполитического механизма Польши может претерпевать значительные изменения в связи с высокой активностью президента А. Дуды в области формирования и реализации внешней политики страны.

Список литературы

1. *Внешняя политика: вопросы теории и практики* : матер. науч. семинара. М., 2009.
2. *Тарасов И. Н.* Политические институты и практики посткоммунизма в Центрально-Восточной Европе. Саратов, 2009.
3. *Allison G.* Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis. Boston, 1971.
4. *Bieleń S.* Deficyt realizmu w polskiej polityce zagranicznej. Stosunki Międzynarodowe // International Relations. 2008. Т. 38, № 3—4. S. 9—29.
5. *Garlicki L.* Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Warszawa, 2004.
6. *Grodzki R.* Polska polityka zagraniczna w XX i XXI wieku. Główne kierunki — fakty — ludzie — wydarzenia. Zakrzewo, 2009.
7. *Grzybowski M.* Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej. PiP, 2004. Z. 7.
8. *Kaczyński M. P.* Polska polityka zagraniczna z lat 2005—2007: co po konsensie? Warszawa, 2008.
9. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 2009. № 114. Poz. 946.
10. *Lech Kaczyński* kontra Donald Tusk. URL: <http://wpolityce.pl/polityka/154481-lech-kaczynski-kontra-donald-tusk-konflikt-rosyjsko-gruzinski-ujawnil-roznicew-ocenie-sposobu-prowadzenia-polityki-wobec-rosji-miedzy-rzadem-i-prezydentem> (дата обращения: 20.08.2016).
11. *Łoś-Nowak T.* Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej: wyzwania i zagrożenia fazy transformacji ustrojowej, (w:) Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy, pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta. Wrocław, 1998.
12. *Mażewski L.* Prowadzenie polityki zagranicznej w Rzeczypospolitej Polskiej. RPEiS, 2009. Z. 3.
13. *Pismo Marszałka Struka* ws. małego ruchu granicznego. URL: <http://www.dziennikbaltycki.pl/aktualnosci/a/pismo-marszalka-struka-ws-malego-ruchu-granicznego,10484418/> (дата обращения: 20.08.2016).
14. *Pomianowski J.* Priorytety polskiej polityki zagranicznej a aktywność międzynarodowa samorządów. URL: https://www.umww.pl/attachments/article/38240/SOKWMS_1_publicacja.pdf (дата обращения: 20.08.2016).

15. *Postanowienie* Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. sygn. akt Kpt 2/08, M. P. 2009. № 32—1748. Poz. 478.

16. *Prezydent* Andrzej Duda buduje «Międzymorze» — Polska ma szansę być potęgą. URL: <https://thehumanitypress.wordpress.com/2015/11/05/prezydent-andrzej-duda-buduje-miedzymorze-polska-ma-szansę-być-potęgą/> (data обращения: 20.08.2016).

17. *Prezydent* Duda zawetował ustawę o ratyfikacji tzw. poprawki dauhańskiej do Protokołu z Kioto. URL: <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1536921,Prezydent-Duda-zawetował-ustawę-o-ratyfikacji-tzw-poprawki-dauhanskiej-do-Protokolu-z-Kioto> (data обращения: 20.08.2016).

18. *Sejm* przyjął uchwałę o Wołyniu ze stwierdzeniem o ludobójstwie. URL: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1646377,Sejm-przyjął-uchwałę-o-Wołyniu-ze-stwierdzeniem-o-ludobójstwie> (data обращения: 20.08.2016).

19. *Spór* kompetencyjny między premierem a prezydentem w Trybunale. URL: http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/167596,spor_kompetencyjny_miedzy_premierem_a_prezydentem_w_trybunale.html (data обращения: 20.08.2016).

20. *Spór* premiera i prezydenta o szczyt UE. URL: <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/270698,1,spor-premiera-i-prezydenta-o-szczyt-ue.read> (data обращения: 20.08.2016).

21. *Stanowisko* Konwentu Marszałków Województw RP w sprawie współdziałania administracji rządowej oraz województw w zakresie inicjatyw współpracy międzynarodowej z dnia 17 kwietnia 2012 r. URL: <http://zwrp.pl/pl/o-zwzp/organy/konwent-marszalkow-wojewodztw-rp-rada-programowa/stanowiska/9004-stanowisko-konwentu-marszalkow-wojewodztw-rp-acut-nowa-wie645.html> (data обращения: 20.08.2016).

22. *Stemplowski R.* Kształtowanie polskiej polityki zagranicznej. Wstęp do analizy. Warszawa, 2004.

23. *Stemplowski R.* O konstytucyjnym pojęciu prowadzenia polityki // Przegląd Sejmowy. 2007. № 4(81). S. 229—253.

24. *Swianiewicz P.* Kontakty międzynarodowe samorządów // Samorząd terytorialny, 2005. № 10. S. 7—27.

25. *Szmigiel K.* Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw. Warszawa, 2009.

26. *Ustawa* z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz. U. 2000. № 91. Poz. 1009.

27. *Ustawa* z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. 1997. № 141. Poz. 943.

28. *Ustawa* z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2016.0.486.

29. *Uwarunkowania* i kierunki polskiej polityki zagranicznej w pierwszej dekadzie XXI wieku / pod red. Wolański M. S. Wrocław, 2004.

30. *Wizyta* prezydenta Polski na Ukrainie. URL: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1025897,title,Wizyta-prezydenta-Polski-na-Ukrainie-Duda-przedstawil-ambitna-wizje-geopolityki-chce-silnego-paktu-panstw-Trojmorza,wid,18478600,wiadomosc.html?ticaid=117a74> (data обращения: 20.08.2016).

31. *Zarządzenie* nr 5 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych, Dz. Urz. Min. Spraw Zagr. z 2013 r. poz. 4, z późn. zm.

32. *Zięba R.* Uwarunkowania polityki zagranicznej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku. Stosunki Międzynarodowe // International Relations. 2011. T. 43, № 1—2. S. 9—37.

Об авторе

Яна Антановна Ворожеина, аспирант, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: j.worozheina@gmail.com

Для цитирования:

Ворожеина Я. А. Механизм осуществления внешней политики современной Польши: политико-правовой анализ // Балтийский регион. 2017. Т. 9, №1. С. 44—59. doi: 10.5922/2074-9848-2017-1-3.

POLAND'S FOREIGN POLICY MECHANISMS: LEGAL FRAMEWORK AND POLICY ANALYSIS

Y. A. Vorozheina*

** Immanuel Kant Baltic Federal University
14 A. Nevskogo ul., Kaliningrad, 236041, Russia

Submitted on September 15, 2016

This article describes the features of Poland's foreign policy. Special attention is paid to the foreign policy mandate of the president, government, and minister of foreign affairs and the procedure for devising Poland's foreign policy strategy. Another focus is the contribution of local government to Poland's foreign policy.

The author describes the features of Poland's foreign policy mechanism and emphasises its potential instability associated with a multi-tier decision-making procedure and blurred boundaries between foreign policy mandates conferred by the Constitution upon the government and president. The latter creates a potential for institutional conflict. It is stressed that the efficiency of Poland's foreign policy mechanism is strongly affected by the relations between the government and the president and requires consensus on all major foreign policy issues. The author emphasises the effect of the domestic policy situation on Polish foreign policy mechanism and, as a result, the Republic's stance in the international arena.

Key words: Republic of Poland, Poland's foreign policy, foreign policy mechanism, foreign policy powers

References

1. Tsygankov, P. A. (ed.) 2009, *Vneshnjaja politika: voprosy teorii i praktiki. Materialy nauchnogo seminarina* [Foreign policy: Theory and practice. Seminar materials, Series: «Nauchnye seminar», «Kruglye stoly», «Diskussii», Vol. VIII. (In Russ.)
2. Tarasov, I. N. 2009, *Politicheskie instituty i praktiki postkommunizma v Central'no-Vostochnoj Evrope* [Political institutions and practice of post-communism in Central-Eastern Europe], Saratov. (In Russ.)
3. Allison, G. 1971, *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Little Brown.
4. Bieleń, S. 2008, Deficyt realizmu w polskiej polityce zagranicznej // *Stosunki Międzynarodowe, International Relations*, Warszawa. Vol. 38, no. 3—4, p. 9—29.

5. Garlicki, L. 2004, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa.
6. Grodzki, R. 2009, *Polska polityka zagraniczna w XX i XXI wieku. Główne kierunki — fakty — ludzie — wydarzenia* [Poland's foreign policy in the 20th and 21st century. The main directions — facts — people — events], Zakrzewo.
7. Grzybowski, M. 2004, *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej* [Constitutional roles of President of Poland in the context of membership in European Union], PiP, p. 7.
8. Kaczyński, M. P. 2008, *Polska polityka zagraniczna z lat 2005—2007: co po konsensie?* [Poland's foreign policy in 2005—2007, what is after the consensus?], Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
9. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997], Dz.U. 2009r. nr 114 poz. 946.
10. Dudek, A. 2013, Lech Kaczyński kontra Donald Tusk, *Wpolityce.pl*, available at: <http://wpolityce.pl/polityka/154481-lech-kaczynski-kontra-donald-tusk-konflikt-rosyjsko-gruzinski-tujawnil-roznice-w-ocenie-sposobu-prowadzenia-polityki-wobec-rozji-miedzy-rzadem-i-prezydentem> (accessed 20 August 2016).
11. Łoś-Nowak, T. 1998, Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej: wyzwania i zagrożenia fazy transformacji ustrojow. In: Antoszewski, A., Herbut, R. (eds.) *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
12. Mażewski, L. 2009, *Prowadzenie polityki zagranicznej w Rzeczypospolitej Polskiej* [Conducting foreign policy in the Republic of Poland], RPEiS, p. 3.
13. Pismo Marszałka Struka ws. małego ruchu granicznego [The letter of Marshal Struk about local border traffic], 2016, *Dziennik Bałtycki*, available at: <http://www.dziennikbaltycki.pl/aktualnosci/a/pismo-marszalka-struka-ws-malego-ruchu-granicznego,10484418/> (accessed 20 August 2016).
14. Pomianowski, J. 2012, Priorytety polskiej polityki zagranicznej a aktywność międzynarodowa samorządów [Priorities of Poland's foreign policy and international activity of local governments.], *Współpraca międzynarodowa samorządów a priorytety polskiej polityki zagranicznej*, Materiały pokonferencyjne, Pierwsze posiedzenie w Poznaniu, 15 listopada 2012 r. Pierwsze posiedzenie w Poznaniu, 15 listopada 2012 r., p. 8—11, available at: https://www.umww.pl/attachments/article/38240/SOKWMS_1_publicacja.pdf (accessed 20 August 2016).
15. *Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r.* sygn. akt Kpt 2/08 [The decision of the Constitutional Court dated 20 May 2009 ref. No. 2/08], M. P. 2009 nr 32—1748 — poz. 478.
16. *Prezydent Andrzej Duda buduje «Międzymorze» — Polska ma szansę być potęgą*, 2015, [President Andrzej Duda builds «Intermarium» — Poland has a chance to be a power], available at: <https://thehumanitypress.wordpress.com/2015/11/05/prezydent-andrzej-duda-buduje-miedzymorze-polska-ma-szansę-być-potęga/> (accessed 20 August 2016).
17. Prezydent Duda zawetował ustawę o ratyfikacji tzw. poprawki dauhąńskiej do Protokołu z Kioto [President Duda vetoes the Doha amendment to the Kyoto protocol], 2015, *PolskieRadio.pl*, available at: <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1536921,Prezydent-Duda-zawetowal-ustawie-o-ratyfikacji-tzw-poprawki-dauhanskiej-do-Protokolu-z-Kioto> (accessed 20 August 2016).
18. Sejm przyjął uchwałę o Wołyniu ze stwierdzeniem o ludobójstwie [Parliament adopted a resolution on Volyn with the statement about the genocide], 2016, *PolskieRadio.pl*, available at: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1646377,Sejm-przyjal-uchwale-o-Wolyniu-ze-stwierdzeniem-o-ludobojstwie> (accessed 20 August 2016).
19. Żączkiewicz, K. 2009, Spór kompetencyjny między premierem a prezydentem w Trybunale [The powers dispute between the prime minister and president

in Trybunale], *Gazetaprawna. pl*, available at: http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/167596,spor_kompetencyjny_miedzy_premierem_a_prezydentem_w_trybunale.html (accessed 20 August 2016).

20. Zagner, A. 2008, Spór premiera i prezydenta o szczyt UE [The dispute between the prime minister and the president over the EU summit], *Polityka*, available at: <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/270698,1,spor-premiera-i-prezydenta-o-szczyt-ue.read> (accessed 20 August 2016).

21. The position of the Convent of Marshals of Poland on cooperation of government and the voivodships in the initiatives of international cooperation on 17 April 2012, 2012, *Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej*, available at: <http://zwrp.pl/pl/o-zwrp/organy/konwent-marszalkow-wojewodztw-rp-rada-programowa/stanowiska/9004-stanowisko-konwentu-marszakw-wojewodztw-rp-acut-nowa-wie645.html> (accessed 20 August 2016).

22. Stemplowski, R. 2004, *Kształtowanie polskiej polityki zagranicznej. Wstęp do analizy* [Formation of Poland's foreign policy. Introduction to the analysis]. Warszawa.

23. Stemplowski, R. 2007, Constitutional concept of pursuing a policy, *Przeгляд Сеймовы*, no. 4(81).

24. Swianiewicz, P. 2005, International contacts of local governments, *Samorząd terytorialny*, no. 10.

25. Szmigielski, K. 2009, *Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw* [Why regional cooperation and with whom? International relations of regional authorities], Warszawa, Geoprofit.

26. The Act of 15 September 2000 on the principles of joining the local government units to international associations of local and regional authorities, 2000, *Dz. U.*, no. 91, poz. 1009.

27. The Act of 4 September 1997 on activity of government administration, 1997, *Dz. U.*, no. 141, poz. 943.

28. The Act of June 5, 1998 on local governments, 2016, *Dz. U.*, 2016.0.486.

29. Wolański, M. S. (ed.) 2004, *Uwarunkowania i kierunki polskiej polityki zagranicznej w pierwszej dekadzie XXI wieku* [Conditions and directions of Polish foreign policy in the first decade of the 21st century], Wrocław.

30. Górczyński, O. 2016, The visit of Poland's President to Ukraine, *Wiadomości*, available at: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1025897,title,Wizyta-prezydenta-Polski-na-Ukrainie-Duda-przedstawil-ambitna-wizje-geopolityki-chce-silnego-paktu-panstw-Trojmorza,wid,18478600,wiadomosc.html?icaid=117a74> (accessed 20 August 2016).

31. Ordinance No. 5 of the Minister of Foreign Affairs of 25 March 2013 on the granting of the organizational regulations for the Ministry of Foreign Affairs, 2013, *Dz. Urz. Min. Spraw Zagr.*, 2013, poz. 4.

32. Zięba, R. 2011, Determinants of the Poland's foreign policy at the beginning of the second decade of the 21st century, *Stosunki Międzynarodowe — International Relations*, Vol. 43, no. 1—2, p. 9—37.

The author

Yana A. Vorozheina, PhD student, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: j.worozheina@gmail.com

To cite this article:

Vorozheina, Y. A. 2017, Poland's Foreign Policy Mechanisms: Legal Framework and Policy Analysis, *Balt. reg.*, Vol. 9, no. 1, p. 44—59. doi: 10.5922/2074-9848-2017-1-3.