



Studia Wschodnioeuropejskie

**Współczesna Białoruś:
polityka, gospodarka,
społeczeństwo**

**Wybrane zagadnienia stosunków
międzynarodowych Republiki
Białoruś i Rzeczypospolitej Polskiej**

Nr 4/2016



Studia
Wschodnioeuropejskie

Nr

4/2016

**Współczesna Białoruś: polityka,
gospodarka, społeczeństwo**

**Wybrane zagadnienia stosunków
międzynarodowych Republiki
Białoruś i Rzeczypospolitej**

Warszawa 2016

MIĘDZYNARODOWA RADA NAUKOWA:

prof. dr hab. Teresa Łoś-Nowak (Uniwersytet Wrocławski), prof. dr hab. Andrzej Wierzbicki (Uniwersytet Warszawski), prof. dr hab. Alicja Stępień-Kuczyńska (Uniwersytet Łódzki), prof. UPH dr hab. Włodzimierz Fehler (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach), prof. dr hab. Igor Gretskiy (Uniwersytet Państwowy w Petersburgu), prof. dr hab. Victor Shadurski (Białoruski Uniwersytet Państwowy), prof. dr hab. Roman Bäcker (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), dr Agnieszka Bryc (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu).

REDAKTOR NACZELNY

prof. UW dr hab. Józef Tymanowski

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO

dr Marta Jas-Koziarkiewicz

SEKRETARZE NAUKOWI

mgr Aleksandra Daniluk

mgr Paweł Stawarz

CZŁONKOWIE REDAKCJI

mgr Julita Karwacka

mgr Aleksandra Kułaga

REDAKCJA TEMATYCZNA

Przemiany systemowe i problemy bezpieczeństwa państw Europy Środkowowschodniej

prof. UW dr hab. Józef Tymanowski, mgr Aleksandra Daniluk

Polityka, gospodarka i współpraca zagraniczna państw Europy Środkowowschodniej

mgr Paweł Stawarz, mgr Julita Karwacka

Spółeczeństwo i kultura państw Europy Środkowowschodniej

dr Marta Jas-Koziarkiewicz, mgr Aleksandra Kułaga

REDAKCJA JĘZYKOWA

prof. dr hab. Małgorzata Marcjanik (język polski)

dr Oksana Gorobec (język rosyjski)

dr Wojciech Lewandowski (język angielski)

COPYRIGHT BY:

Instytut Europeistyki, Warszawa 2016

ISSN 2450-0267

ADRES WYDAWCY

Instytut Europeistyki

Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych

Uniwersytet Warszawski

ul. Nowy Świat 69

00-927 Warszawa

e-mail: swe@uw.edu.pl

[http:// www.swe.uw.edu.pl](http://www.swe.uw.edu.pl)

Wersję pierwotną czasopisma *Studia Wschodnioeuropejskie* stanowi wersja elektroniczna.

Spis treści

Robert Klaczyński

Współczesna Białoruś: polityka, społeczeństwo, gospodarka 5

Jerzy Garbiński

Беларусь во внешней политике Польши на современном этапе 22

(май 2015 – июнь 2016)..... 22

Paweł Szewczyk

Свобода движения товаров в рамках Евразийского экономического союза и
Европейского союза. Правовой анализ. 30

Krystyna Gomółka

Imigranci z Białorusi w Polsce w warunkach członkostwa w UE 42

Józef Tymanowski, Kazimierz Zdunowski

Główne problemy polsko-białoruskiej współpracy gospodarczej. 60

Robert Kłarczyński

Instytut Politologii

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie



Współczesna Białoruś: polityka, społeczeństwo, gospodarka

Powstało relatywnie wiele opracowań dotyczących narodu białoruskiego, sytuacji społeczno-ekonomicznej państwa czy znaczenia białoruskiej republiki dla bezpieczeństwa europejskiego. Bogata jest również literatura obejmująca swoją treścią zagadnienia związane z historią Białorusi.¹ Obok Federacji Rosyjskiej oraz Ukrainy, Białoruś zajmuje istotne miejsce w ramach analiz prowadzonych przez ośrodki analityczne w tym Ośrodek Studiów Wschodnich i Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. Autorowi artykułu pozostaje więc dokonać odpowiedniego wyboru publikacji zarówno krajowych jak i zagranicznych na podstawie, których przy zastosowaniu metody studium przypadku przeprowadzona zostanie analiza stanowiąca próbę przybliżenia polityczno-ekonomiczno-społecznego obrazu współczesnej Białorusi.

Trudno w jednoznaczny sposób dokonać wnikliwej, rzetelnej oceny całokształtu dorobku państwa białoruskiego, biorąc za punkt odniesienia ćwierć wieku od chwili uzyskania przez ten kraj niepodległości. Problemy z miarodajną oceną dotyczą zarówno sfery politycznej jak również społeczno-gospodarczej. Z jednej strony w latach 1995-2012 białoruskie PKB wzrosło o 345% podczas gdy PKB Polski, państwa powszechnie uważanego za lidera przemian w tej części Europy, zaledwie o 207%. W 1995 roku PKB Białorusi w przeliczeniu na jednego mieszkańca republiki wynosiło zaledwie 3442 USD. W 2013 roku PKB na jednego mieszkańca republiki stanowiło już wartość 15326 USD.² Wyraźny jest więc progres białoruskiej gospodarki. Pomimo, iż przeciętnemu Białorusinowi żyje się znacznie gorzej niż ma to miejsce w przypadku mieszkańców państw wchodzących w skład Unii

¹ Na uwagę zasługuje wydana w 2015 roku książka autorstwa Eugeniusza Mironowicza obejmująca swoim zakresem badawczym dzieje Białorusi w czasie II wojny światowej. Szerzej E. Mironowicz, *Wojna wszystkich ze wszystkimi*, Białoruś 1941 – 1944, Kraków 2015.

²A. Pinski, *Białoruski tygrys gospodarczy*,
file:///C:/Documents%20and%20Settings/k/Pulpit/Bia%C5%82oruski%20tygrys%20gospodarczy%20%20%20Uwa%C5%BCam%20Rze.htm (07.05.16)

Europejskiej, trudno nie zauważyć, iż w odniesieniu do większości państw byłego ZSRR poziom życia statystycznego mieszkańca republiki jest relatywnie wysoki. Z drugiej jednak strony brak poważnych reform wolnorynkowych i gruntownej modernizacji energochłonnego sektora przemysłowego powodują wzrost obaw związanych z możliwością utrzymania wzrostu gospodarczego w kolejnych latach. W dużym stopniu na stabilizację gospodarczą oraz wzrost białoruskiego PKB wpływ mają relacje gospodarcze na linii Moskwa-Mińsk. Problemy gospodarki rosyjskiej przekładają się na gorsze wyniki uzyskiwane przez gospodarkę białoruską. Skalę ekonomicznych powiązań, zależności, w końcu uzyskiwanych przez białoruską gospodarkę wyników gospodarczych od współpracy z Federacją Rosyjską należy uznać za wysoką. W zamian za udzielane Białorusi wsparcie, Federacja Rosyjska może liczyć na poważne koneksje gospodarcze oraz polityczne w tych sferach współpracy, które determinują rosyjską strategię odbudowy mocarstwowej pozycji. Dotyczy to zwłaszcza sektora energetycznego oraz szeroko definiowanej sfery bezpieczeństwa. W opinii części ekspertów i publicystów Białoruś staje się państwem wasalnym wobec rosyjskiego hegemonu. Trudno jednak dostrzec poważną alternatywę wobec tak ukształtowanej rzeczywistości. Nie dziwi więc zachowanie białoruskich elit politycznych, które nie wykazują chęci przewartościowania swojej polityki zagranicznej. Ta ostatnia charakteryzuje się do pewnego stopnia izolacjonizmem wymuszonym autorytarnym charakterem sprawowanych w państwie rządów. Chcąc utrzymać władzę, białoruski przywódca Aleksander Łukaszenko stara się utrzymywać korzystne dla państwa relacje gospodarcze ze światem zachodnim przy jednoczesnym zamrożeniu niekorzystnych dla władz relacji politycznych. Tak definiowana polityka jest jednak trudna w realizacji. Spotyka się ona z wyraźną niechęcią i ostracyzmem ze stron partnerów zachodnich. Białoruski przywódca potrafi jednak zręcznie wykorzystać narzędzia jakimi dysponuje Białoruś na obszarze byłego ZSRR. Stąd też częste oferowanie białoruskiego pośrednictwa, mediacji pomiędzy państwami zachodnimi a byłymi radzieckimi republikami. W ten oto sposób rola i miejsce Białorusi w polityce międzynarodowej dobrze wpisuje się w definicję „państwa sworznia” łączącego interesy Wschodu i Zachodu. Ciekawym z punktu widzenia polityki i socjologii zjawiskiem jest kształtowanie się białoruskich postaw narodowych. Bez wątplenia znajdująca swoje miejsce na „Starym Kontynencie” Białoruś, stanowi część europejskiej wspólnoty cywilizacyjno-kulturowo-tożsamościowej. Trudno jednak nie dostrzec różnic dzielących Białorusinów od narodów tworzących Wspólnotę Europejską bądź też wchodzących w skład NATO. Odmienna jest mentalność, sposób postrzegania rzeczywistości czy też model życia. Brak społeczeństwa obywatelskiego, instytucji demokratycznego państwa prawa utrudnia budowę nowoczesnego

społeczeństwa czy też kolejnych etapów kształtowania się narodu. Mimo, iż od czasów gdy Białoruś była częścią ZSRR zaszły poważne zmiany, w dalszym ciągu trudno mówić o Białorusi jako państwie gotowym zaakceptować zachodnie normy postępowania. Bliżej republice do autokratycznej Rosji. Bliżej też do państwa i społeczeństwa rosyjskiego w zakresie kultury, cywilizacji, wzorów zachowań. Cięż, który w dalszym ciągu rzuca na Białoruś nieistniejące już państwo radzieckie w postaci jego polityczno-kulturowej spuścizny utrudnia i wyhamowuje niezbędne zmiany. Zmianom tym nie sprzyja również sytuacja geopolityczna.

Białoruś na arenie międzynarodowej

Rozpad ZSRR stał się dla Białorusinów szansą na budowę suwerennego państwa, które w sposób niezależny realizuje strategiczne cele zarówno w obszarze relacji wewnętrznych jak również polityki zagranicznej. Skala problemów okazała się jednak na tyle duża, iż trudno obecnie mówić o Białorusi jako w pełni suwerennym podmiocie relacji międzynarodowych. Zbyt trudna do przewyciężenia okazała się schara po państwie radzieckim, zabrakło też skutecznych narzędzi realizacji strategii budowy silnej państwowości. Realia życia politycznego, gospodarczego, trudne geopolityczne położenie republiki okazały się problemami na tyle poważnymi, iż sama Białoruś nie była w stanie ich udźwignąć.³ Stąd też po pierwszym okresie przypadającym na lata 1990-1995, kiedy starano się budować zręby niezależnego podmiotu relacji międzynarodowych, w następnych latach dominował już pragmatyzm związany z chłodną oceną możliwości i ograniczeń w białoruskiej strategii polityki zagranicznej. W pierwszym okresie po uzyskaniu niepodległego bytu, białoruskie elity polityczne chciały doprowadzić do umocnienia wątlej jeszcze państwowości poprzez zakotwiczenie republiki w strukturach międzynarodowych. W dużym stopniu podejmowane wówczas działania przyniosły stronie białoruskiej pozytywne efekty. Białoruś stała się pełnoprawnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych stając się częścią geopolitycznego systemu. Świadczy o tym uczestnictwo republiki w licznych organizacjach międzynarodowych. Nawiązano również stosunki dyplomatyczne ze wszystkimi niemalże podmiotami stosunków międzynarodowych. Suwerenność Białorusi przynajmniej z punktu widzenia prawa międzynarodowego stała się niezaprzeczalnym faktem.⁴ Trudno jednak było budować własną strategię polityki zagranicznej w oderwaniu od geopolitycznej

³ Szerzej o uwarunkowaniach geopolitycznego położenia Białorusi K. Iwańczuk, *Pozycja geopolityczna Białorusi* [w:] I. Topolski (red.), *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009, s. 129 – 136.

⁴ W. Baluk (red.), *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009, s. 263 – 332.

rzeczywistości. Białoruś stała się państwem zakotwiczonym pomiędzy Wschodem a Zachodem, z czasem ewaluując w kierunku strategicznego partnerstwa z Federacją Rosyjską, która konsekwentnie od końca XX wieku odbudowywała utraconą w wyniku rozpadu ZSRR mocarstwową pozycję. Ze szczególną siłą dało się to zauważyć na obszarze postradzieckim, który polityczne elity państwa rosyjskiego uznały za wyłączną strefę swoich wpływów. W obliczu problemów gospodarczych, społecznych, wyzwań związanych z bezpieczeństwem państwa jak również brakiem realnego wsparcia ze strony państw „obszaru euroatlantyckiego” trudno formułować pretensje, zastrzeżenia do białoruskich elit politycznych w zakresie realizowanej strategii. Uwarunkowania zewnętrzne, wymierna siła wewnętrzna państwa białoruskiego z natury rzeczy skazują to państwo na ściślejszą współpracę z rosyjskim hegemonem.⁵ Nie oznacza to jednak, iż polityka zagraniczna Białorusi przez cały okres niepodległego bytu pozostawała w pełni zgodna z interesami rosyjskimi. Tak sformułowana teza byłaby zbyt daleko idącą, krzywdzącą wręcz białoruskie państwo.⁶ Białoruskim elitom politycznym udało się zachować liczne atrybuty suwerenności, co przełożyło się na wzmocnienie pozycji tego państwa na obszarze byłego ZSRR. Relatywnie dobre relacje z sąsiadami uczyniły z Białorusi państwo mogące stać się pośrednikiem w rozwiązywaniu sporów, nawiązywaniu relacji w chwilach przełomowych pomiędzy Wschodem a Zachodem, rodzaj „politycznego sworzni”. Przykładem tak definiowanej polityki stała się rola, jaką białoruskie państwo odegrało w wygaszeniu rosyjsko-ukraińskiego konfliktu zbrojnego. Wskutek inicjatywy władz białoruskich doszło do wypracowania w formacie normandzkim tak zwanego „mińskiego porozumienia”, które mimo istniejących zastrzeżeń należy uznać za ważny krok na drodze do poprawy bezpieczeństwa na obszarze „Starego Kontynentu”⁷.

Białoruskie władze starają się przedstawiać swój kraj jako rodzaj gospodarczego, politycznego, militarnego sworzni łączącego rozbieżne często interesy państw szeroko rozumianego Zachodu z Federacją Rosyjską. Dla Federacji Rosyjskiej, która utraciła w dużym stopniu swoje wpływy na Ukrainie, w Mołdawii i państwach nadbałtyckich białoruska

⁵ B. Cichocki, *Rosja wobec Białorusi*, „Biuletyn”, BBN, Warszawa 2007, nr 3/4, s. 243 – 277.

⁶ Zarówno w przeszłości jak również czasach nam współczesnych pomiędzy Federacją Rosyjską a Republiką Białoruś dochodzi do częstych konfliktów często o podłożu ekonomicznym. Wiele z nich dotyczy przyszłości sektora energetycznego, którego aktywa chce przejąć w całości Federacja Rosyjska. R. Sadowski, *Zakończenie rosyjsko – białoruskiego sporu naftowego*, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, Warszawa 18.01.2007

⁷ *Treść Porozumienia Mińskiego*, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1376418,Treść-porozumienia-mińskiego-dokumentacja> (23.08.16); K. Gapiński, *Czy konflikt rosyjsko – ukraiński zbliży Łukaszenkę do Zachodu*, źródło: <http://www.defence24.pl/117821,czy-konflikt-rosyjsko-ukraiński-zbliży-lukaszenkę-do-zachodu> (23.08.16)

republika spełnia rolę „rosyjskiego okna na Europę”. Nie bez znaczenia pozostają również obawy ze strony władz rosyjskich przed możliwością zamknięcia polityczno-militarnego pierścienia odgradzającego Rosję od „Starego Kontynentu”. Stałoby się to możliwe w przypadku włączenia Białorusi do zachodniej strefy wpływów.⁸ Główne cele rosyjskiej polityki zagranicznej wobec Białorusi koncentrują się na kwestiach gospodarczych oraz tych związanych z szeroko rozumianą sferą bezpieczeństwa. W ramach tych pierwszych najważniejszym zadaniem rosyjskich elit politycznych jest próba przejęcia strategicznych białoruskich przedsiębiorstw związanych z branżą energetyczną oraz przemysłem ciężkim. Białoruskie władze starają się przeciwdziałać tak definiowanej rosyjskiej strategii obawiając się, iż wraz z utratą głównych aktywów ekonomicznych ich pozycja negocjacyjna wobec państwa rosyjskiego znacząco osłabnie. Zwiększą się również możliwości oddziaływania ze strony rosyjskiego kapitału i elit politycznych na politykę wewnętrzną. Zagrożona byłaby również w tym przypadku pozycja obecnej białoruskiej elity władzy dążącej do zahermetyzowania obecnego układu⁹. W ramach kontaktów w sferze bezpieczeństwa władze rosyjskie starają się stopniowo wzmacniać obecność wojskową na terytorium Białorusi poprzez współpracę wojskową, rozbudowę istniejącej oraz tworzenie nowej infrastruktury wojskowej znajdującej się pod wyłączną jurysdykcją sił zbrojnych FR. Obecnie działania te przybrały na sile, co ma bezpośredni związek z wydarzeniami na Ukrainie oraz zbliżaniem się infrastruktury NATO do granic Federacji Rosyjskiej. Rosjanie są również aktywni w aparacie bezpieczeństwa białoruskiej republiki, co nie pozostaje bez znaczenia dla rozwoju sytuacji wewnętrznej. Białoruskie elity władzy niechętnie odnoszą się do rosyjskich prób infiltracji miejscowego aparatu bezpieczeństwa. Pewne znaczenie odgrywa również udzielane przez Białoruś wsparcie rosyjskim inicjatywom politycznym zgłaszanym i realizowanym przez to państwo na arenie międzynarodowej¹⁰.

⁸ Szerzej o uwarunkowaniach rosyjskiej strategii polityki zagranicznej wobec obszaru WNP w tym Białorusi A. Włodkowska, *Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej wobec Wspólnoty Niepodległych Państw* [w:] A. Legucka, K. Malak (red.), *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw*, Warszawa 2008, s. 42 – 57; A. Bryc, *Cele polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Toruń 2004, s. 214 – 220; A. Bryc, *Rosja w XXI wieku. Gracz światowy czy koniec gry?*, Warszawa 2009, s. 51 – 117.

⁹ G. Gromadzki, W. Konończuk, *Więcej niż sąsiedztwo. Energetyczna gra: Ukraina, Mołdawia i Białoruś między Unią a Rosją*, Fundacja Stefana Batorego, Warszawa 2007; R. Kłaczyński, *Ropa naftowa i gaz ziemny obszaru postradzieckiego. Rola i znaczenie surowców energetycznych w polityce Kremla*, Kraków 2010, s. 108 – 113; 155 – 157; E. Paszyc, J. Handle, M. Kutysz, A. Górka, A. Łoskot, *Rosja – Białoruś. Kryzys energetyczny*, „Komentarze OSW”, Warszawa 26.02.04; A. Eberhardt, *Problematyka energetyczna w stosunkach Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś* [w:] E. Wyciszewicz (red.), *Geopolityka rurociągów. Współzależność energetyczna a stosunki międzypaństwowe na obszarze postsowieckim*, Warszawa 2008, s. 57 - 96

¹⁰ A. Kaniawska, *Białoruś – gubernia Rosji czy suwerenne państwo*, <http://www.psz.pl/127-unia-europejska/agnieszka-kaniewska-bialorus-gubernia-rosji-czy-suwerenne-panstwo> (23.08.16)

Dosyć chłodne relacje łączą za to Białoruś z państwami wchodzącymi w skład Unii Europejskiej. Białoruś w niepełnym wymiarze uczestniczy w programach oraz projektach formułowanych przez UE i NATO wobec obszaru byłego ZSRR. Wynika to z odmiennego modelu sprawowania władzy, różnic kulturowych a także oceny zachodzących na arenie międzynarodowej wydarzeń¹¹.

Za trudne sąsiedztwo pozbawione jednak wrogości należy uznać relacje białorusko-polskie. Polskie elity polityczne przez cały okres niepodległości białoruskiego państwa dążyły do wzmocnienia wpływów zachodnich kosztem osłabienia znaczenia relacji rosyjsko-białoruskich. Tak definiowana polityka okazała się jednak na wyrost pozbawionego realnego wsparcia Zachodu państwa polskiego. Kolejne polskie ekipy rządowe nie były w stanie złożyć odpowiedniej, a przez to skutecznej, oferty programowej mającej na celu zbliżenie Białorusi i Zachodu. Częstkowe oferty były daleko nie wystarczające w dodatku często obciążone czynnikiem politycznym w postaci konieczności wypełnienia przez Białoruś norm politycznych i ekonomicznych będących udziałem państw obszaru UE. Należy przy tym zauważyć, iż białoruskie elity polityczne są skłonne do uczestnictwa w projektach gospodarczych, odrzucając jednak ich polityczny wymiar. Strona polska przy formułowaniu strategii wobec państwa białoruskiego nie uwzględniła dynamiki procesu tworzenia białoruskiego narodu, który jest relatywnie wolny, niejednoznaczny i nie pozbawiony kontrowersji. Polskie elity władzy pomijały znaczenie współpracy rosyjsko-białoruskiej uważając, iż niedookreślona oferta zbliżenia z Zachodem będzie wystarczającą zachętą do podjęcia zmian, modernizacji białoruskiego państwa oraz podążenia drogą przemian wytyczoną już u schyłku lat 80. XX wieku przez państwa Europy Środkowej. Białorusinów nie zachęca też do radykalnych zmian przykład Ukrainy, która za swoje emancypacyjne dążenia względem Federacji Rosyjskiej zapłaciła niewspółmierną w stosunku do osiągniętych efektów cenę. Wyraźnie rysuje się więc geopolityczny obraz obszaru byłego ZSRR, na którym dominuje państwo rosyjskie a bez wiedzy i zgody rosyjskich elit politycznych poważne zmiany wydają się niemożliwe do realizacji.¹²

Obok relacji z Federacją Rosyjską na uwagę zasługują kontakty bilateralne w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw. Białoruś jest zainteresowana rozwojem wzajemnych kontaktów z partnerami europejskiej części byłego ZSRR jak również krajami „azjatyckiej

¹¹ A. Eberhardt zauważa, iż: „Normalizacja relacji Białorusi z UE i USA... jest niemożliwa bez przeprowadzenia demokratyzacji białoruskiego systemu politycznego”. Cyt. za A. Eberhardt, *Cele i kierunki polityki zagranicznej Republiki Białoruś*, Biuletyn PISM, Warszawa 2003, nr 49, s. 3.

¹² *Polsko – białoruskie relacje dwustronne*, http://www.minsk.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/bilateral/ (23.08.16)

piątki”¹³. Relacje te obejmują kwestie związane z szeroko rozumianym bezpieczeństwem oraz współpracę gospodarczą i polityczną. Białorusi udaje się utrzymywać dobre relacje z państwami będącymi często w otwartym konflikcie ze strategicznym partnerem białoruskiej republiki Federacją Rosyjską. Świadczy to o elastyczności białoruskich władz oraz dobrze funkcjonującym aparacie dyplomatycznym. W ramach stosunków politycznych i gospodarczych na obszarze WNP białoruskie władze starają się pełnić rolę mediatora dążąc do wyhamowywania negatywnych procesów i wygaszania sporów¹⁴.

W związku z problemami realizacji w pełni aktywnej polityki zagranicznej na kierunku europejskim władze białoruskie starają się rekompensować tak ukształtowaną sytuację intensyfikacją kontaktów z krajami obszaru azjatyckiego oraz Ameryki Południowej. W szczególności dotyczy to relacji z Chińską Reubliką Ludową. Białoruś łączą z „Państwem Środka” liczne kontakty gospodarcze i kulturalne, nie bez znaczenia jest również wspólnota interesów politycznych. Nie dziwi więc wypowiedź białoruskiego przywódcy Aleksandra Łukaszenki z lipca 2000 roku, który witając wiceprzewodniczącego ChRL Hu Zintao powiedział: „Między naszymi państwami nie ma absolutnie żadnych rozbieżnych stanowisk w sprawie kursu polityki zagranicznej, przeciwdziałania wyścigowi zbrojeń, jednych Chin, a także perspektywy współpracy”¹⁵. W ramach tak definiowanej współpracy rozwijają się relacje gospodarcze. ChRL importuje z Białorusi wyroby przemysłu maszynowego, nawozy potasowe, produkty przemysłu chemicznego. Białoruś importuje z ChRL wyroby przemysłu odzieżowego, elektronikę. Państwo białoruskie może też liczyć na chińskie inwestycje w sektorze handlowym, infrastrukturę drogową oraz kolejową a także pomoc finansową¹⁶. Intensyfikacji uległy również relacje w sferze wojskowej¹⁷. Należy przy tym podkreślić istniejące możliwości rozwijania dalszej współpracy. W ramach kontaktów z krajami Ameryki Południowej na szczególną uwagę zasługują relacje łączące Białoruś z Wenezuelą. Wynikają one jednak w dużym stopniu z przyczyn politycznych¹⁸. Podobny wymiar relacji dwustronnych łączy Białoruś z Iranem. Dotyczy to współpracy w sektorze

¹³ Kazachstan, Uzbekistan, Kirgizja, Turkmenistan, Tadżykistan.

¹⁴ R. Czachor, *Polityka zagraniczna Republiki Białoruś w latach 1991 – 2011. Studium politologiczne*, Polkowice 2011, s. 260 – 271.

¹⁵ *Oficjalny wizyt w Respubliku Bielarus Zamiestitiela Predsedatela KNR Hu Czintjao 25 – 27 ijlja 2000 goda*, „Wiesticnik MID”, Mińsk 2000, nr 3.

¹⁶ *Chiny kupują Białoruś*, <http://www.rp.pl/artykul/1200064-Chiny-kupuja-Bialorus.html> (22.08.16); *Białoruś i Chiny bliskimi sojusznikami*, Portal Spraw Zagranicznych, www.psz.pl/162-wschod/Bialorus-i-Chiny-bliskimi-sojusznikami.html (22.08.16)

¹⁷ *Wojskowa współpraca Białorusi i Chin*, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/wojskowa-wspolpraca-bialorusi-i-chin/t360v> (22.08.16)

¹⁸ R. Czachor, *Polityka zagraniczna....*, op. cit., s. 201 – 209.

spożywczym, motoryzacyjnym oraz obronnym. Tradycyjnie ważne miejsce we wzajemnych relacjach gospodarczych zajmuje współpraca w sektorze energetycznym. Białoruscy eksperci, przedsiębiorstwa z branży energetycznej biorą udział w zagospodarowywaniu irańskich złóż gazu ziemnego oraz ropy naftowej¹⁹.

Ze względu na wielkość państwa oraz istniejące ograniczenia w polityce zagranicznej Białoruś nie odgrywa istotnej roli w ramach prowadzonej przez wielkie mocarstwa „gry” o strefy wpływów i pozycję na „geopolitycznej szachownicy”. Dla USA, Federacji Rosyjskiej stanowi ona narzędzie kreacji polityki zagranicznej w regionie Europy Wschodniej, w mniejszym stopniu Europy Środkowej. W dającej się przewidzieć przyszłości Białoruś pozostanie krajem buforowym, z przewagą wpływów rosyjskich. W przyszłości pomimo pewnych ograniczeń ekonomicznych, systemowych spełniać będzie jednak rolę sworzni łączącego Wschód z Zachodem. Determinuje ją do tego położenie geopolityczne oraz stabilność układu politycznego.

Sytuacja wewnętrzna białoruskiej republiki

Historia białoruskiej państwowości sięga końca drugiej dekady XX wieku, kiedy niewielka grupa nacjonalistów białoruskich podjęła starania o powołanie do życia suwerennego podmiotu stosunków międzynarodowych.²⁰ Iluzja wolności trwała jedynie kilka miesięcy²¹. W wyniku porozumienia ryskiego z marca 1921 roku, obszar Białorusi został podzielony pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Rosję Radziecką.²² Dopiero ostatnia dekada XX wieku przyniosła Białorusinom możliwość samostanowienia, z której skorzystali powołując do życia państwo białoruskie. Od chwili jego powstania zmagają się ono z licznymi problemami wewnętrznymi. Są one determinowane brakiem społeczeństwa obywatelskiego, niską świadomością narodową oraz spuścizną postradziecką wyrażającą się w stereotypach i

¹⁹ Ibidem, s. 210 – 212; zob. B. Bojarczyk, *Stosunki białorusko – irańskie* [w:] I. Topolski (red.), *Białoruś..*, op. cit., s. 255 – 262.

²⁰ Geneza białoruskiego narodu sięga jednak czasów wcześniejszych. Część z polskich historyków ze Stefanem Kiniewiczem na czele uważa, iż przełomowym wydarzeniem historycznym, które legło u podstaw przyspieszenia procesu tworzenia białoruskiego narodu był upadek Powstania Styczniowego 1863 – 1865. Analogiczne procesy dotyczyły Litwinów oraz Ukraińców z tym, że skala świadomości narodowej była w przypadku Ukraińców oraz Litwinów znacznie większa. S. Kieniewicz, *Powstanie Styczniowe*, Warszawa 2009, s. 697 – 703.

²¹ E. Mironowicz, *Białoruś*, Warszawa 1999, s. 11 – 21; 34 – 43.

²² Ibidem, s. 44 – 54.

mentalności statystycznego obywatela²³. Od połowy lat 90. XX wieku władzę w państwie sprawuje Aleksander Łukaszenko. Władza ta ma charakter autorytarny²⁴. Represje dotyczą wąskiej grupy społeczeństwa, działającej na rzecz demokratycznej, prozachodniej opozycji. Dla jednych ekspertów sytuacja wewnętrzna kraju wyraża się daleko idącą stabilizacją, dla innych to stagnacja, która może przejść w fazę kryzysu. Przełożenie na politykę wewnętrzną kraju mają zarówno relacje polityczno-ekonomiczne na „Starym Kontynencie” jak również stosunki z Federacją Rosyjską, która stara się oddziaływać na białoruskie władze i kontrolować aparat administracyjny, zwłaszcza służby odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Trudno w takich okolicznościach oczekiwać przełomu w polityce wewnętrznej państwa. Białoruski autorytaryzm dotyczy głównie sfery politycznej, ściśle ograniczonej do działań podejmowanych przez aparat władzy centralnej, w mniejszym stopniu szczebla lokalnego. W sferze kultury i nauki istnieje relatywnie wiele przestrzeni do zagospodarowania przez białoruskie społeczeństwo. Białoruskie organizacje społeczne koncesjonowane przez państwo mogą liczyć na wsparcie organizacyjne i finansowe w ramach działań na rzecz budowy fundamentów kulturowych, cywilizacyjnych leżących u podstaw prawidłowego rozwoju narodu²⁵. Wzrosła świadomość potrzeby przestrzegania praw człowieka choć w dalszym ciągu problemem pozostaje obowiązywanie na obszarze państwa kary śmierci. Białoruś jest już ostatnim europejskim państwem gdzie wykonuje się wyroki śmierci. Ilość wykonywanych wyroków śmierci w republice pozostaje w dużym stopniu niewiadomą. Biorąc pod uwagę oficjalne informacje oraz dane, którymi dysponują niezależne od władz białoruskich ośrodki zajmujące się przestrzeganiem praw człowieka, karę śmierci wykonuje się na Białorusi sporadycznie. Niestety negatywnie wpływa to na ocenę białoruskiego państwa w Europie, blokuje uczestnictwo przedstawicieli białoruskiej republiki w Radzie Europy²⁶. Najpoważniejszym wyzwaniem przed, którym staną w przyszłości białoruskie władze jest konieczność budowy społeczeństwa obywatelskiego, kreatywnego i otwartego na wyzwania globalizacji. Jak do tej pory na tym polu nie osiągnięto sukcesów. Wynika to z obaw reżimu politycznego przed

²³ W. Waclawczyk, *Państwo bez narodu* [w:] S. Gardocki (red.), *Rosja, Ukraina, Białoruś. Wybrane dylematy rozwoju*, Toruń 2013, s. 145 – 160; G. Joffe, *Białoruś: już państwo, jeszcze nie naród* [w:] V. Bulhakau (red.), *Geopolityczne miejsce Białorusi w Europie i świecie*, Warszawa 2006, s. 153.

²⁴ K. Kakareko, *Aleksander Łukaszenko jako przywódca polityczny* [w:] S. Gardocki, *Rosja...*, op. cit., s. 161 – 198.

²⁵ Szerzej o dylematach związanych z drogą ewolucji białoruskiego społeczeństwa, narodu J. Waszkiewicz, *Europa czy Azjopa* [w:] B. Paprocka (red.), *Białoruś: przeszłość i teraźniejszość. Kultura, literatura, język*, Lublin 2010, s. 79 – 96.

²⁶ *Dlaczego na Białorusi wykonuje się karę śmierci*, <http://kresy24.pl/dlaczego-na-bialorusi-wykonuje-sie-kare-smierci/> (23.08.16)

możliwością niekontrolowanych procesów społecznych, mogących przynieść zmiany na białoruskiej scenie politycznej. Stąd też powszechna krytyka „kolorowych rewolucji” ze strony władz, jak również podlegających im środków przekazu.

Sytuacja społeczno-gospodarcza Białorusi

Białoruś nie posiada znaczących zasobów surowców strategicznych. Wśród istniejących w republice surowców na uwagę zasługują złoża soli potasowej, której Białoruś jest największym światowym producentem oraz zasoby torfu obliczane na 30 mld m³²⁷. W związku z brakiem dostępu do własnych, krajowych złóż surowców energetycznych Białoruś jest zmuszona do importu ropy naftowej, gazu ziemnego oraz węgla kamiennego. Tak definiowana rzeczywistość gospodarcza powoduje niemalże całkowite uzależnienie od dostaw surowców z Federacji Rosyjskiej, potrzebnych białoruskiej gospodarce. Stan taki determinuje wzajemne relacje gospodarcze na linii Moskwa-Mińsk²⁸. Brak surowców energetycznych rekompensowany jest geopolitycznym położeniem białoruskiego państwa oraz rozwiniętym ekosystemem. Białoruś dysponuje poważnymi zasobami leśnymi, świetnie rozwinięty jest również śródlądowy transport odbywający się po białoruskich rzekach i kanałach żeglugowych²⁹. Poprzez terytorium republiki przebiegają sieci przesyłowe gazu ziemnego oraz ropy naftowej, które to surowce energetyczne za pośrednictwem białoruskiego państwa trafiają na europejski rynek paliw. Białoruś dysponuje rozwiniętą siecią przesyłową, znajdującą się jednak pod kontrolą rosyjskich przedsiębiorstw energetycznych. W zamian za to białoruskie rafinerie mogą liczyć na dostawy ropy naftowej po konkurencyjnych cenach, co umożliwia sprzedaż gotowych już paliw na rynkach europejskich z dużym zyskiem.

²⁷ K. Malak, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi*, Warszawa 2003, s. 21.

²⁸ Od 2005 roku jedynym dostawcą gazu ziemnego na teren Białorusi jest rosyjska spółka Gazprom. Rosjanie kontrolują również istniejącą w republice infrastrukturę przesyłową gazu ziemnego. Od 2011 roku Gazprom jest głównym i jedynym udziałowcem białoruskiego koncernu energetycznego Bieltransgaz. Federacja Rosyjska jest również jedynym dostawcą ropy naftowej. Tylko w niewielkim stopniu potrzeby białoruskiego państwa zapewnia własne wydobycie w wysokości 1,8 mln ton surowca rocznie. Warto jednak podkreślić, iż Białorusi udało się zachować do pewnego stopnia kontrolę zarówno nad przesyłem ropy naftowej przez terytorium republiki jak również rafineriami w Mozyrzu oraz Nowołopocku. Rosyjskie władze podejmują działania zmierzające do przejęcia białoruskiej infrastruktury energetycznej odpowiadającej za przesył oraz rafinację surowca. Władze białoruskie starają się do tego nie dopuścić słusznie uważając, iż dysponowanie sektorem przesyłu ropy naftowej oraz jej rafinacją wzmacnia pozycję negocjacyjną Białorusi wobec Rosji, zwiększa możliwości oddziaływania ze strony władz państwa na procesy zachodzące w gospodarce. A. Wierzbowska – Miazga, *Wsparcie drogą podporządkowania. Rosja wobec Białorusi*, „Punkt Widzenia”, OSW, Warszawa 2013, nr 34, s. 19 – 20.

²⁹ 30% obszaru republiki zajmują kompleksy leśne. Większość białoruskich rzek jest wykorzystywana do transportu towarowego. Wśród nich najważniejszą pozycję zajmują: Berezyna, Dniepr, Dźwina, Prypeć, Niemen. K. Marzęda, *Pozycja ekonomiczna Białorusi* [w:] I. Topolski (red.), *Białoruś..*, op. cit., s. 139.

Przyczynia się to do powstania ekonomicznego paradoksu polegającego na tym, iż państwo nie będące producentem ropy naftowej i całkowicie uzależnione od zewnętrznych dostaw, konstrukcję swojego budżetu uzależniło od zysków ze sprzedaży paliw oraz innych produktów ropopochodnych. W związku z tak definiowaną sytuacją, gospodarkę białoruską można zaliczyć do monokulturowych systemów ekonomicznych, gospodarek surowcowych. Umożliwia to kontrolę zachodzących na Białorusi procesów gospodarczych przez Federację Rosyjską, która może w zależności od wielkości dostaw ropy naftowej oraz ceny pozyskiwanego przez republikę surowca wpływać na poziom białoruskiego eksportu a co za tym idzie wielkość przychodów budżetowych³⁰. W przeciwieństwie jednak do systemu gospodarczego Federacji Rosyjskiej, relatywnie niewielka wielkość państwa, liczba ludności powodują, iż republika dysponuje potencjalnymi możliwościami wyjścia ze schematu gospodarki surowcowej. Na Białorusi działa blisko 1400 strategicznie ważnych kombinatów, kopalni, elektrowni. Niektóre z produktów białoruskiego przemysłu, jak choćby traktory Mińsk, ciężarówki trafiają do wielu państw świata³¹. Białoruskie przedsiębiorstwa produkują również na potrzeby przemysłu kosmicznego. Relatywnie dobrze jest również rozwinięty sektor rolny, którego produkcja w dużym stopniu trafia na rynek rosyjski. Pozytywnie należy ocenić również białoruski sektor przemysłu obronnego. Białorusini współpracują ściśle w transferze poszczególnych komponentów służących wytworzeniu produktów finalnych przez rosyjski sektor zbrojeniowy. Powiązania sektorów zbrojeniowych obydwu państw sięgają czasów radzieckich i mimo podejmowanych przez Federację Rosyjską prób uzyskania możliwości przeniesienia całości procesów produkcyjnych na teren państwa, udział firm białoruskich w produkcji rosyjskiej broni i uzbrojenia jest nadal znaczący. Od 2012 roku białoruskie firmy zbrojeniowe uzyskały dostęp do zakupów komponentów potrzebnych do

³⁰ A. Wierzbowska – Miazga, *Wsparcie...*, op. cit., s. 23- 24.

Blisko 35% białoruskiego eksportu trafia na rynek rosyjski. Sukcesywnie rośnie wartość rosyjskich inwestycji w białoruską gospodarkę. W zamian za przychylność władz białoruskich wobec rosyjskich inwestorów, Białorusini mogą liczyć na instytucjonalne, finansowe wsparcie ich eksportu na rynek rosyjski. Przykładem priorytetowy program zakupu przez rosyjskie firmy białoruskich traktorów. W 2011 roku Białoruś sprzedała stronie rosyjskiej traktory o wartości 870 mln USD co stanowiło blisko 6% całego białoruskiego eksportu. Rosyjskie banki udzielają inwestorom preferencyjnych kredytów na zakup białoruskich przedsiębiorstw. Trudno więc nie docenić skali zaangażowania gospodarczego państwa rosyjskiego na Białorusi oraz płynących z tego faktu korzyści dla gospodarki tego kraju. B. Mendyk, *Rola i znaczenie gospodarki Białorusi* [w:] J. Tymanowski, A. Daniluk, J. Bryll, *Białoruś – Polska...*, op. cit., s. 180 – 181.

³¹ K. Malak, *Polityka...*, op. cit., s. 22 – 23.

produkcji broni i uzbrojenia na obszarze Federacji Rosyjskiej po cenach i na warunkach obowiązujących firmy rosyjskie³².

Blisko 75% produkowanych na Białorusi towarów jest wytwarzane w oparciu o państwowe przedsiębiorstwa. Potencjał gospodarczy należy określić jako znaczący, problemem pozostaje jednak konieczność jego gruntownej modernizacji i zmian w systemie gospodarczym państwa, wyrażającym się koniecznością przejścia z gospodarki ekstensywnej na efektywną, proinwestycyjną opartą o wysokie technologie. Wyzwaniami dla białoruskiej gospodarki jest ograniczenie jej energochłonności, likwidacja przerostu zatrudnienia i wprowadzenie innowacyjnych zmian w systemie zarządzania jak również w ramach procesów produkcji. Białoruskie władze starają się dokonywać pewnych zmian, korekt w systemie gospodarczym państwa nie chcąc jednak doprowadzić do sytuacji, w której koniecznym, nieodzownym działaniem stałoby się wprowadzenie elementów „terapii szokowej”. Widoczna jest obawa władz białoruskich przed możliwością niekontrolowanego wybuchu społecznego niezadowolenia. Stąd też reformy gospodarcze mają mocno ograniczony charakter, stanowią odpowiedź na sytuację bieżącą, rzadko uwzględniając przy tym wyzwania długofalowe³³. Strategicznym partnerem gospodarczym Białorusi jest Federacja Rosyjska. Utrzymująca się zależność ma charakter dwuwymiarowy. Z jednej strony Białoruś jest uzależniona od rosyjskich produktów, w tym głównie ropy naftowej i gazu ziemnego, z drugiej strony Federacja Rosyjska stanowi dla państwa białoruskiego główny kierunek zbytu produkcji. Udział Federacji Rosyjskiej w białoruskim handlu zagranicznym wynosi blisko 50%. Stopień zależności gospodarki białoruskiej od sytuacji gospodarczej państwa rosyjskiego stał się w szczególności widoczny w 2015 roku, kiedy rosyjska gospodarka znalazła się w kryzysie. Negatywne tendencje, które nawarstwiły się w rosyjskiej gospodarce szybko znalazły swojej przełożenie na białoruską gospodarkę. W 2015 roku białoruska gospodarka odnotowała pierwszy od 1995 rok spadek PKB w wysokości 3,9%. Wartość eksportu białoruskich towarów na rosyjski rynek spadła w 2015 roku o blisko 5 mld

³² A. M. Dynert, *Rosja sponsor białoruskiego wojska*, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/8175t=Rosja-sponsor-bialoruskiego-wojska.html> (11.07.16)

³³ Przykładem tak definiowanej strategii jest decyzja Aleksandra Łukaszenki o podniesieniu wieku emerytalnego o trzy lata zarówno dla kobiet jak również mężczyzn. Według założeń dekretu kobiety będą przechodzić na emeryturę w wieku 58 lata, zaś mężczyźni w wieku 63 lat. Celem tak definiowanego działania ma być utrzymanie wartości emerytury w stosunku do średniej płacy. Innym powodem jest konieczność zmniejszenia dysproporcji ilości osób przechodzących na emeryturę w stosunku do pozostających czynnie zawodowo. Nie bez znaczenia jest również średnia długość życia przeciętnego Białorusina, która sukcesywnie ulega zwiększeniu. Obecnie długość życia statystycznej Białorusinki do 78,38 lat zaś Białorusina 66,91. *Łukaszenko podnosi wiek emerytalny na Białorusi*, <http://praca.wnp.pl/lukaszenka-podnosi-wiek-emerytalny-na-bialorusi.html> (11.07.16)

USD. Musiało to znaleźć przełożenie w wynikach uzyskiwanych przez białoruską gospodarkę³⁴.

Białoruś stara się również czynnie uczestniczyć w podejmowanych przez Federację Rosyjską inicjatywach na rzecz integracji gospodarczej przestrzeni postradzieckiej. Wśród nich na plan pierwszy wysuwa się Euroazjatycka Wspólna Przestrzeń Gospodarcza. Wskutek wydarzeń na Ukrainie projekt ten ograniczył się jednak do kilku państw azjatyckich oraz Federacji Rosyjskiej i Białorusi. Ta ostatnia, mimo istniejącej dysproporcji potencjałów, osiągnęła sukces w postaci uzyskania dodatniego bilansu w handlu zagranicznym z Federacją Rosyjską. Świadczy to o pewnej operatywności białoruskich władz oraz zdolności produkcyjnych białoruskiej gospodarki, przede wszystkim jednak o znajomości realiów rynków byłego ZSRR, w tym również rosyjskiej specyfiki. Białoruscy eksporterzy potrafią jak widać doskonale wykorzystać dostępne im narzędzia. Według K. Marzędy: „Dla pozycji ekonomicznej Białorusi integracja gospodarcza z Rosją ma niebagatelne znaczenie. Rosja jest nie tylko jej głównym partnerem gospodarczym, ale dzięki integracji korzysta także z szeregu preferencji ekonomicznych, takich jak niskie ceny surowców energetycznych czy przynoszące znaczne dochody specjalne warunki reeksportu przerabianej w jej rafineriach rosyjskiej ropy naftowej. Integracja z Rosją oznacza także ułatwiony dostęp do rosyjskiego rynku dla białoruskich eksporterów oraz dostęp do kapitału w ramach udzielanych przez Rosję preferencyjnych kredytów. Bez wsparcia i współpracy ze strony potężnego sąsiada pozycja ekonomiczna Białorusi byłaby o wiele niższa”³⁵.

Zakończenie

Białoruś pozostaje państwem znajdującym się na rozdrożu procesów politycznych, społecznych i ekonomicznych. Zawieszona pomiędzy potężnym, dominującym wschodnim sąsiadem a obszarem zdominowanym przez UE, stara się realizować własną drogę rozwoju na tyle, na ile pozwalają jej możliwości i potencjał państwa³⁶. Republika dysponuje jednak ograniczonymi narzędziami realizacji tak sformułowanej strategii, aby bez pomocy z zewnątrz dokonać poważnej transformacji ustrojowej, gospodarczej jak również społecznej. Utrzymujący się od połowy lat 90. XX wieku wzrost gospodarczy determinowany jest

³⁴ Szerzej o podejmowanych przez białoruskie władze działaniach zmierzających do poprawy sytuacji w gospodarce K. Kłysiński, *Jak wyjść z kryzysu bez reform? Białoruskie władze wobec narastających problemów gospodarczych*, „Komentarze”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2016, nr 202.

³⁵ Cyt. za K. Marzęda, *Pozycja...*, op. cit., s. 148.

³⁶ *Bielarus prowadit mnogowektornuju, posliedowatelnuju i wzniesennuju polityku*, www.president.gov.by (11.05.16)

strategicznym partnerstwem z Federacją Rosyjską oraz wyczerpującym się potencjałem gospodarczym państwa. Nadal dominuje gospodarka ekstensywna, której zastosowanie może przynosić efekty w krótkim lub co najwyżej średniookresowym wymiarze. W przyszłości konieczne wydają się głębokie, strukturalne reformy, które wymuszą zmiany modelu gospodarczego na innowacyjny, pro wzrostowy oparty na inwestycjach jako stymulatorze wzrostu PKB a nie tylko na konsumpcji napędzającej gospodarkę. Aby można było przeprowadzić zmiany w systemie ekonomicznym i ustroju państwa potrzebna jest zmiana mentalności obywateli. Białorusini nie odczuwają potrzeby budowy społeczeństwa obywatelskiego. Podejmowane w tej mierze działania na Ukrainie nie stanowią skutecznego bodźca do przeniesienia doświadczeń ukraińskich na grunt białoruski. Wręcz przeciwnie, stanowią skuteczny hamulec wykorzystywany przez białoruskie elity polityczne do utrzymywania obecnego modelu sprawowania władzy. Stabilizacja, którą Aleksander Łukaszenko zapewnił społeczeństwu, mimo spadającego poparcia dla jego rządów jest wystarczająca aby móc bez większych przeszkód utrzymać władzę i sprawować skuteczną kontrolę nad zachodzącymi w państwie procesami. Obecnemu aparatowi władzy mogłyby zagrozić jedynie poważne problemy gospodarcze. Białoruś umiejętnie jednak stara się wykorzystać możliwości gospodarcze oraz miejsce i rolę jaką odgrywa na arenie byłego ZSRR do tego, aby móc w dalszym ciągu kontynuować przyjętą w połowie lat 90. XX wieku politykę. Trudno jednak formułować wobec białoruskich władz i społeczeństwa zarzuty o taki stan rzeczy. Jest on definiowany sytuacją międzynarodową, powiązaniami gospodarczymi, politycznymi i militarnymi z państwem rosyjskim. Zarówno UE jak i współtworzące ją państwa narodowe nie zdołały wygenerować poważnej alternatywy wobec obecnie funkcjonującego na Białorusi modelu funkcjonowania państwa. Tragiczne doświadczenia Ukrainy czy Gruzji nakazują daleko idącą wstrzeźliwość wobec pełnego otwarcia się na szeroko rozumiany Zachód. Stąd też Białoruś będzie musiała w dalszym ciągu uwzględniać stanowisko rosyjskie w formułowaniu celów i zadań wynikających z determinowanej geopolityką racji stanu. Nie widać też nacisku ze strony państw UE wobec białoruskich władz celem wprowadzenia poważniejszych reform. Większość europejskich polityków obawia się powtórzenia „ukraińskiego scenariusza”. Dla elit władzy takich państw jak Niemcy, Francja, Włochy najważniejsze jest zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji „Starego Kontynentu”. Nie bez znaczenia jest podtrzymanie istniejących oraz nawiązywanie kolejnych relacji gospodarczych zarówno z państwami szeroko rozumianego „obszaru euroatlantyckiego” jak również krajami kontynentu azjatyckiego i Ameryki Południowej. Białoruś uważana jest przez większość krajów UE za ważny rynek zbytu mogący stanowić swoisty „pas

transmisyjny” łączący Zachód z rosyjskim, a także spoglądając szerzej azjatyckim rynkiem. W tym właśnie Białoruś powinna dostrzegać swoją szansę, na to iż w przyszłości stanie się „państwem sworzniem” łączącym interesy Zachodu i Wschodu, co będzie się przekładać na wymierne korzyści ekonomiczne oraz koncesje polityczne³⁷.

Streszczenie

Współczesna Białoruś to państwo stojące przed niezwykle ważnymi dla społeczeństwa, ustroju wyzwaniami. Pewne procesy polityczno – społeczno - gospodarcze przebiegają w republice wolniej niż w sąsiednich krajach byłego ZSRR co jest wynikiem trudnej spuścizny czasów radzieckich. Kluczowym partnerem państwa białoruskiego pozostaje Federacja Rosyjska. Relacje rosyjsko – białoruskie są zdominowane wielkością, siłą oddziaływania państwa rosyjskiego. Białoruś pozostaje jednak strategicznie ważnym krajem „Starego Kontynentu”, szlakiem transportowym łączącym Azję z Europą. Stąd też zainteresowanie prowadzoną przez władze republiki polityką wewnętrzną, zagraniczną ze strony państw szeroko rozumianego obszaru euroatlantyckiego. W sprzyjających okolicznościach geopolitycznych, stabilnej sytuacji wewnętrznej państwa, białoruska republika może się stać w przyszłości „sworzniem” łączącym interesy polityczne, gospodarcze Wschodu z Zachodem.

Słowa kluczowe:

Współczesna Białoruś, Rosyjska Federacja, ZSRR

Key words:

Contemporary Belarus, Russian Federation, USSR

Bibliografia:

1. Baluk W. (red.), *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009.
2. *Białoruś i Chiny bliskimi sojusznikami*, Portal Spraw Zagranicznych, www.psz.pl/162-wschod/Bialorus-i-Chiny-bliskimi-sojusznicami.html (22.08.16)
3. *Biëlarus pruwodit mnogowektornuju, posliedowatelnuju i wznieszennuju polityku*, www.president.gov.by (11.05.16)

³⁷ Jednym z projektów uwzględniających Białoruś jako polityczno – ekonomiczny sworzeń łączący Wschód z Zachodem jest plan budowy nowego „Jedwabnego Szlaku” przez ChRL. W przypadku realizacji projektu Białoruś mogłaby liczyć na wymierne korzyści finansowe wynikające z tranzytu towarów, surowców oraz inwestycje infrastrukturalne. J. Szczudlik – Tatar, *Nowy Jedwabny Szlak: czym jest nowa priorytetowa chińska strategia*, Biuletyn PISM, nr 65, Warszawa 2015, s. 1.

4. Bojarczyk B., *Stosunki białorusko – irańskie* [w:] I. Topolski (red.), *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009.
5. Bryc A., *Cele polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Toruń 2004.
6. Bryc A., *Rosja w XXI wieku. Gracz światowy czy koniec gry?*, Warszawa 2009.
7. *Chiny kupują Białoruś*, <http://www.rp.pl/artukul/1200064-Chiny-kupuja-Bialorus.html> (22.08.16)
8. Cichocki B., *Rosja wobec Białorusi*, „Biuletyn”, BBN, Warszawa 2007, nr 3/4.
9. Czachor R., *Polityka zagraniczna Republiki Białoruś w latach 1991 – 2011. Studium politologiczne*, Polkowice 2011.
10. *Dlaczego na Białorusi wykonuje się karę śmierci*, <http://kresy24.pl/dlaczego-na-bialorusi-wykonuje-sie-kare-smierci/> (23.08.16)
11. Dynert A. M., *Rosja sponsor białoruskiego wojska*, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/8175t=Rosja-sponsor-bialoruskiego-wojska.html> (11.07.16)
12. Eberhardt A., *Cele i kierunki polityki zagranicznej Republiki Białoruś*, Biuletyn PISM, Warszawa 2003, nr 49.
13. Eberhardt A., *Problematyka energetyczna w stosunkach Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś* [w:] Wyciszkiewicz E. (red.), *Geopolityka rurociągów. Współzależność energetyczna a stosunki międzypaństwowe na obszarze postsowieckim*, Warszawa 2008.
14. Gapiński K., *Czy konflikt rosyjsko – ukraiński zbliży Łukaszenkę do Zachodu*, <http://www.defence24.pl/117821,czy-konflikt-rosyjsko-ukrainski-zblizy-lukaszenke-do-zachodu> (23.08.16)
15. Gromadzki G., Konończuk W., *Więcej niż sąsiedztwo. Energetyczna gra: Ukraina, Mołdawia i Białoruś między Unią a Rosją*, Fundacja Stefana Batorego, Warszawa 2007.
16. Iwańczuk K., *Pozycja geopolityczna Białorusi* [w:] I. Topolski (red.), *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009..
17. Joffe G., *Białoruś: już państwo, jeszcze nie naród* [w:] Bulhakau V. (red.), *Geopolityczne miejsce Białorusi w Europie i świecie*, Warszawa 2006.
18. Kakareko K., *Aleksander Łukaszenko jako przywódca polityczny* [w:] Gardocki S. (red.), *Rosja, Ukraina, Białoruś. Wybrane dylematy rozwoju*, Toruń 2013.
19. Kaniawska A., *Białoruś – gubernia Rosji czy suwerenne państwo*, <http://www.psz.pl/127-unia-europejska/agnieszka-kaniewska-bialorus-gubernia-rosji-czy-suwerenne-panstwo> (23.08.16)
20. Kieniewicz S., *Powstanie Styczniowe*, Warszawa 2009.
21. Kłaczyński R., *Ropa naftowa i gaz ziemny obszaru postradzieckiego. Rola i znaczenie surowców energetycznych w polityce Kremla*, Kraków 2010.
22. Kłyński K., *Jak wyjść z kryzysu bez reform? Białoruskie władze wobec narastających problemów gospodarczych*, „Komentarze”, OSW, Warszawa 2016, nr 202.
23. *Łukaszenko podnosi wiek emerytalny na Białorusi*, <http://praca.wnp.pl/lukaszenka-podnosi-wiek-emerytalny-na-bialorusi.html> (11.07.16)

24. Malak K., *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi*, Warszawa 2003.
25. Marzęda K., *Pozycja ekonomiczna Białorusi* [w:] I. Topolski (red.), *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009.
26. Mendyk B., *Rola i znaczenie gospodarki Białorusi* [w:] Tymanowski J., Daniluk A., Bryll J., *Białoruś – Polska we współczesnej Europie*, Warszawa 2015..
27. Mironowicz E., *Białoruś*, Warszawa 1999.
28. Mironowicz E., *Wojna wszystkich ze wszystkimi*, Białoruś 1941 – 1944, Kraków 2015.
29. *Oficjalnyj wizit w Respubliku Bielarus Zamiestitiela Predsedatela KNR Hu Czintjao 25 – 27 ijulja 2000 goda*, „Wiesticnik MID”, Mińsk 2000, nr 3.
30. Paszyc E., Handle J., Kutysz M., Górńska A., Łoskot A., *Rosja – Białoruś. Kryzys energetyczny*, „Komentarze OSW”, Warszawa 26.02.04.
31. Pinski E., *Białoruski tygrys gospodarczy*, file:///C:/Documents%20and%20Settings/k/Pulpit/Bia%C5%82oruski%20tygrys%20gospodarczy%20%20%20Uwa%C5%BCam%20Rze.htm (07.05.16)
32. *Polsko – białoruskie relacje dwustronne*, http://www.minsk.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/bilateral/ (23.08.16)
33. Sadowski R., *Zakończenie rosyjsko – białoruskiego sporu naftowego*, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, Warszawa 18.01.2007
34. Szczudlik – Tatar J., *Nowy Jedwabny Szlak: czym jest nowa priorytetowa chińska strategia*, Biuletyn PISM, nr 65, Warszawa 2015, s. 1.
35. *Treść Porozumienia Mińskiego*, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1376418,Treść-porozumienia-mińskiego-dokumentacja> (23.08.16)
36. Waławczyk W., *Państwo bez narodu* [w:] Gardocki S. (red.), *Rosja, Ukraina, Białoruś. Wybrane dylematy rozwoju*, Toruń 2013.
37. Waszkiewicz J., *Europa czy Azjopa* [w:] Paprocka B. (red.), *Białoruś: przeszłość i teraźniejszość. Kultura, literatura, język*, Lublin 2010.
38. Wierzbowska – Miazga A., *Wsparcie drogą podporządkowania. Rosja wobec Białorusi*, „Punkt Widzenia”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2013, nr 34.
39. Włodkowska A., *Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej wobec Wspólnoty Niepodległych Państw* [w:] Legucka A., Malak K. (red.), *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw*, Warszawa 2008.
40. *Wojskowa współpraca Białorusi i Chin*, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/wojskowa-wspolpraca-bialorusi-i-chin/t360v> (22.08.16)

Jerzy Garbiński

Wydział Politologii
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie



Беларусь во внешней политике Польши на современном этапе (май 2015 – июнь 2016)

Понимание внешней политики Польши по отношению к Беларуси трудно представить без комплексного видения и понимания отношений Беларуси с Российской Федерацией и с Европейским Союзом с одной стороны, и отношений Польши с Евросоюзом и с Российской Федерацией, а также её ролью в Вышеградском альянсе государств, с другой.

Такой подход позволяет определить реальные причины изменений во внешней политике Польши по отношению к Беларуси, их глубину и характер, а также предвидеть результаты и прогнозировать последствия.

Внешняя политика Польши в отношении Беларуси по распаде Советского Союза и обретении ею статуса суверенного государства прошла в своём развитии несколько этапов – от инициатив, связанных с «восточным измерением» и «восточным партнёрством», до реальной политики добрососедства, которую задекларировало новое польское правительство и его премьер Беата Шидло.

Её сущность и главные направления были в общих чертах представлены министром иностранных дел Польши Витольдом Вашиковским во время его рабочего визита в Республику Беларусь в марте 2016 года (1).

В рамках визита и переговоров глав внешнеполитических ведомств Беларуси и Польши Владимира Макея и Витольда Вашиковского были обсуждены важные проблемы двусторонних отношений, связанные, в первую очередь, с тематикой экономического сотрудничества. Кроме того были рассмотрены вопросы взаимодействия в рамках международных и региональных организаций, а также ситуация в регионе.

Следует обратить внимание на два существенных момента. Прежде всего, нельзя не отметить, что это был первый визит главы внешнеполитического ведомства Польши в Республику Беларусь за последние восемь лет. Во-вторых, министр иностранных дел Польши Витольд Вашиковский был также первым официальным лицом страны члена Евросоюза, который приехал в Беларусь и провёл переговоры с белорусским руководством сразу после отмены санкций.

Возникают закономерные вопросы: чем было обусловлено решение польского министра осуществить такой визит в Беларусь и какие цели он поставил перед собой ?

С польской перспективы визит министра В. Вашиковского можно и нужно рассматривать как тест, как своего рода поиск ответа на вопрос - насколько Польша важна для Беларуси в плане выстраивания ее многовекторной внешней политики? Такая постановка вопроса целиком вписывается в стратегические цели польской правой партии «Закон и справедливость». Выиграв парламентарные выборы, новые польские власти хотят как можно быстрее преодолеть «застой» в восточной политике Польши времён правительства премьера Дональда Туска, активизируя свои действия и на белорусском направлении.

В свою очередь, взгляд на визит В. Вашиковского с белорусской стороны – это оценка/зондирование возможностей и перспектив экономического сотрудничества с Евросоюзом в целом, и с Польшей – в частности в связи с непростой экономической ситуацией в Беларуси и в России. Неслучайно с белорусской стороны было отмечено что Польша для Беларуси – «один из важнейших торговых партнеров на западном направлении» и что визит польского министра рассматривается «как действительно знаковое событие, своевременное событие для двух соседних государств, которое послужит активизации белорусско-польского диалога по всем направлениям» (2).

На встрече с прессой министр иностранных дел Беларуси Владимир Макей, определяя содержание и характер переговоров, отметил:

Да, мы должны откровенно признать и мы признаем, что в наших отношениях есть ряд озабоченностей, которые мы просто обязаны убрать из нашей повестки дня. Мы договорились о конкретном алгоритме взаимодействия по этим и другим вопросам.

Мы понимаем, что какие-то вопросы могут быть решены быстрее, какие-то чуть позже. Самое главное, что есть с обеих сторон, как мне кажется, –

нацеленность на решение этих вопросов, даже компромиссное решение, нацеленность на результат и готовность к решению этих вопросов.

В ходе двусторонних переговоров мы обсудили работу Совместной Межправительственной комиссии и договорились о ее проведении летом этого года. Мы заинтересованы в активизации нашего экономического сотрудничества, которое призвано стать «локомотивом» динамики белорусско-польских контактов во всех сферах.

К сожалению, товарооборот между нашими странами в прошлом году несколько снизился в силу ряда и объективных, и субъективных причин. Мы договорились подготовить к совместному заседанию Межправительственной комиссии конкретные предложения, которые позволят нам восстановить товарооборот и нарастить его к настоящему периоду (3).

Среди других вопросов, которые были рассмотрены и обсуждены в рамках визита, был затронут трансграничный вопрос, положение национальных меньшинств в Беларуси, проблема консульского взаимодействия и тема совместного исторического наследия (4).

Нельзя не отметить, что вовремя визита польского министра иностранных дел В. Вашиковского в Минске, белорусской стороной прямо и неоднократно подчёркивалось, что в лице Польши как государства-соседа и как члена Европейского Союза белорусские власти хотели бы видеть «партнёра, а не оппонента» (5).

Заслуживают внимания заключительные слова белорусского министра иностранных дел, который оценивая переговоры со своим польским коллегой и констатирую «абсолютно открытую и конструктивную атмосферу», отметил готовность белорусской стороны к компромиссам:

Мы считаем, что в отношениях Беларуси и Польши заложен необходимый фундамент взаимного доверия и этот фундамент взаимного доверия надо развивать и дальше, потому что именно на нем мы будем постепенно выстраивать плодотворное сотрудничество в духе добрососедства, уважения и готовности к компромиссам.

Мы считаем, что этот визит действительно является весьма своевременным и он действительно придаст огромный импульс развитию наших деловых отношений во всех сферах и областях (6).

Приезд главы польского внешнеполитического ведомства в Минск и встреча с руководством Беларуси привлёк достаточно большое внимание российских СМИ, о чём говорят публикации. Их тональность, контекст и содержание достаточно ярко иллюстрируют заглавия. Приведём только некоторые: «Визит главы МИД Польши в Белоруссию: цивилизаторская миссия или поиск денег» (7); «Визит Вашиковского в Белоруссию: сантименты и прагматизм» (8).

Особового внимания заслуживает последняя из этих публикаций, в которой её автор, Дарья Кутунцева, рассматривает цели и характер мотиваций польско-белорусской встречи в Минске. Обращая внимание на экономическую проблематику как ведущую доминанту визита, она пишет:

Конечно, экономическая подоплёка происходящего бесспорна. Однако есть и другие мотивы: Белоруссия осталась единственной стабильной с точки зрения международной безопасности страной на востоке Европы, кроме того Запад старается минимализировать влияние России в этом регионе, опасаясь, что Белоруссию ждёт поглощение российским государством. В Брюсселе говорят, что абсолютным приоритетом на данный момент является укрепление белорусской государственности, независимости и суверенитета, потому что «если мы не сделаем этого на данном этапе, Белоруссия может попасть в лоно России, если Москва вдруг решит увеличить давление, будь то в экономическом, политическом или военном отношении» (Форбриг) (9).

Нельзя не заметить, что, в целом, в рассуждениях российских журналистов и политологов, которые касаются темы визита польского министра иностранных дел в Минск и его встреч с президентом Беларуси Александром Лукашенко и министром иностранных дел Владимиром Макеем просматривается стремление представить цели каждой их сторон в известных статических схемах-конфигурациях. Сводятся они к следующему: для Польши встреча в Минске – очередная демонстрация «особой роли Польши в истории Европы, значимости её большого вклада «в принятие решений на восточноевропейской «шахматной доске» (10), для Беларуси визит польского министра иностранных дел – ещё одна проверенная временем тактика-возможность решения экономических проблем Беларуси за счёт Европейского Союза и Запада в целом.

Нельзя не сказать и ещё об одной статической схеме-конфигурации в российском восприятии визита польского министра в Минске – ощущении стремления польской и белорусской сторон в очередной раз к роли посредников-медиаторов с их желанием взять на свои плечи функцию инициаторов и главных субъектов «процесса сближения Запада и Востока» (11).

Стоит подчеркнуть, что визит министра иностранных дел Польши В. Вашиковского в Беларусь в марте 2016 года нужно воспринимать и как важное событие в польско-белорусских и как начало процесса трансформации всей «восточной» политики Польши в новых реалиях.

Если говорить о причинах, которые привели к изменениям во внешней политике Польши по отношению к Беларуси и к Восточной Европе в целом, то они обусловлены как внутренними, так и внешними факторами. Перейдём к их рассмотрению.

Если говорить о внутренних факторах, то среди них следует отметить следующие :

- во-первых, итоги президентских выборах и победу кандидата польской правой партии «Закон и справедливость» Анджея Дуды;
- второй существенный момент, итоги парламентарных выборов, которые позволили той же партии «Закон и справедливость» получить большинство в парламенте и создать правительство не вступая в альянсы с другими политическими партиями;
- в-третьих, реактивация всего того, что в польской внешней политике начал и проводил президент Лех Качинский до момента гибели в авиакатастрофе под Смоленском в апреле 2010 года, и прежде всего, возвращение к идее реализации стратегичней цели – создания Балтийско-Черноморской федерации государств;
- и особенно, координальные изменения во внутренней политике Республика Польши, где на первый план вышли национальные интересы и национальной безопасности польского государства, решение внутренних проблем без оглядки на Брюссель.

Немаловажное значение сыграли и сегодня по-прежнему играют внешние факторы. Они в значительной степени определяют стратегию и тактику внешней политики

Польша на современном этапе и оказывают на неё активное воздействие. Среди этих внешних факторов следует отметить наиболее существенные:

- во-первых, российско-украинский конфликт, его военный и политический характер, а также его последствия, связанные с национальной безопасностью стран Центральной Европы и Балтии;
- во-вторых, утрата Варшавой роли медиатора (на микро- и макро- уровнях – как государства-соседа и как члена Европейского Союза) в военном и политическом конфликте Российской Федерации Российской с Украиной на международной арене и получения Беларусью роли посредника-медиатора, что наглядно выявилось на встречах «нормандской четвёрки» в Минске и минских соглашениях;
- в-третьих, глубокий кризис в Евросоюзе, вызванный целым рядом причин: эмиграционной политикой, двойными стандартами экономической политики.

Не менее важными внешними факторами, которые оказали влияние и влияют на содержание и характер внешней политики польского государства, является углубление конфликта между государствами «старой унии» и «новой», а также игнорирование руководством Европейского Союза политических и экономических интересов государств «новой унии», а в итоге и их национальной безопасности.

Все эти факторы способствуют и в ближайшей перспективе послужат дальнейшему усилению роли и значения государств Вышеградского альянса (Венгрия, Польша, Словакия и Чехия) в Центральной Европе и приведут если не к распаду Европейского Союза, то к его трансформации.

В заключение нужно обратить внимание на несколько моментов. Нельзя не согласиться с тем фактом, что и Беларусь, и особенно Украина после распада Советского Союза и в последние 2-3 года является регионом активного геополитического соперничества не только между Европейским Союзом и Россией, но также в более широком понимании – между Востоком и Западом, как регион, который всегда воспринимался и воспринимается как культурно-цивилизационный стык.

Следует заметить, что Польша в восточно-европейском регионе, по мнению целого ряда белорусских и российских политологов и аналитиков, и, безусловно, политиков выступает «скорее не как представитель общеевропейских интересов, а как

выразитель своих собственных исторических амбиций»(12). Более того, некоторые из них считают, что общую стратегию восточной политики Польши в значительной степени определяет «традиционный исторический и политический конфликт Варшавы и Москвы», в которой одной из главных задач является стремление «вывести бывшие советские республики из-под влияния России» (13).

Думается, что такой подход и понимание сегодняшней польской внешней политики по отношению к странам Восточной Европе упрощает всю сложность политических процессов, которые происходят на постсоветском пространстве.

С другой стороны нельзя не заметить, что во внешней политике Польши пока трудно увидеть реальные и серьёзные инициативы по налаживанию конструктивных партнёрских отношений с Российской Федерацией, поскольку они влияли и будут влиять на глубину и характер польско-белорусских отношений.

Streszczenie

W artykule zostały rozpatrzone założenia i kierunki polityki zagranicznej RP wobec Białorusi od maja 2015 do czerwca 2016 roku; określono w nim również przyczyny zmian we współczesnej polityce zagranicznej Polski wobec Białorusi ich charakter.

Słowa kluczowe:

współczesne stosunki polsko-białoruskie, polska polityka zagraniczna, Unia Europejska, Federacja Rosyjska, Państwa Grupy Wyszehradzkiej

Key words:

Modern Belarus-Poland Relations, Polish foreign policy, European Union, Russian Federation, Visegrad Group countries

Bibliografia:

1. Стенограмма подхода к прессе Министра иностранных дел Беларуси В. Макея по итогам встречи с Министром иностранных дел Польши В. Вашиковским (22 марта 2016 г., Минск), źródło: <http://mfa.gov.by/press/smi/b1bda9ff947338d0.htm> 1;
2. Встреча с Министром иностранных дел Польши Витольдом Вашиковским 23 марта 2016 года, źródło: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-ministrom-inostrannyx-del-polshi-vitoldom-vaschikovskim-13313/
3. Ровдо В., *Перспективы улучшения белорусско-европейских отношений после визита главы МИД Польши в Беларусь*, źródło: <http://nmbnby.eu/news/analytics/6052.html>
4. Стенограмма подхода к прессе Министра иностранных дел Беларуси В. Макея по итогам встречи с Министром иностранных дел Польши В. Вашиковским (22 марта 2016 г., Минск), źródło: <http://mfa.gov.by/press/smi/b1bda9ff947338d0.htm> 1
5. Радков Н., *Визит главы МИД Польши в Белоруссию: цивилизаторская миссия или поиск денег*, źródło: <https://regnum.ru/news/international/2105867.html>
6. Катунцева Д., *Визит Вашиковского в Белоруссию: сантименты и прагматизм*, źródło: <http://riata.ru/publikatsiyaya/item/17176-vizit-vashchikovskogo-v-belorussiyu-santimenty-i-pragmatizm.html>
7. Шадурский В., Редько А., *Восточная политика Польши: от «восточного измерения» к «восточному партнёрству [в:] Беларусь в современном мире: материалы VIII Международной конференции, посвященной 88-летию образования Белорусского государственного университета, 30 октября 2009 г. / редкол.: В. Г. Шадурский [и др.], Минск 2009.*

Свобода движения товаров в рамках Евразийского экономического союза и Европейского союза. Правовой анализ.

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) это существующая с 1 января 2015 г. международная организация, которая поставила перед собой задачу создать общий рынок товаров, услуг, капитала и рабочей силы. В настоящее время ЕАЭС состоит из пяти государств-членов. Кроме того, согласно прогнозам, в ближайшее время к этой организации присоединится Республики Таджикистан.³⁸ В то время в сформированном 1 ноября 1993 года Европейском союзе (ЕС) уже функционирует общий рынок товаров, услуг, капитала и рабочей силы. В Европейский союз входят 28 государств-членов. По общему знанию граждане одной из этих 28 стран, то есть Великобритании, 23 июня 2016 г. проголосовали за выходом их государства из ЕС, но этот выход до сих пор ещё не произошел. Так как в соответствии со статьей 50 Договора о Европейском Союзе выход из ЕС имеет два варианта: или по дате вступления в силу договора о выходе из ЕС или по истечении двух лет с момента уведомления государства-члена о его намерении выхода из ЕС.³⁹ Тем не менее, ни один из этих двух условий до сих пор не выполнен.

В рамках Евразийского экономического союза и Европейского союза существует таможенный союз и общий рынок. В обеих организациях определено понятие собственных товаров: евразийского и европейского товара. Государства-члены одной и второй организации, объединялись и до сих пор объединяются во взаимных не проникающих, региональных, международных организациях. Таким образом, Евразийский экономический союз является естественным восточным партнером для

³⁸ J. Strzelecki, *Eurazjatycka Unia Gospodarcza: czas kryzysu*, "Komentarze OSW", nr 195, 27.01.2016, s. 3; А. В. Филатов, *Направления инновационного развития ОАО "РЖД"*, [w:] А. В. Прибыткова, А. Н. Татарина (red.), *Вопросы совершенствования системы государственного управления в современной России*, Москва-Берлин 2015, s. 663.

³⁹ P. Szewczyk, *Prawne możliwości wystąpienia, wykluczenia oraz zawieszenia państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, "Opolskie Studia Administracyjno-Prawne", XI/4, 2013, s. 19-30.

Европейского Союза. Следует также отметить, что Республика Беларусь это одна из стран-учредителей Евразийского экономического союза, а одним из государств-членов Европейского Союза является западный сосед Республики Беларусь – Республика Польша.

Единый рынок товаров в Евразийском экономическом союзе

В соответствии со со статьей 1 Договора о ЕАЭС, подписанного 29 мая 2014 г. через президентов трёх стран: Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан, эти страны создают Евразийский экономический союз, в рамках которого обеспечивается, между прочем, свобода движения товаров.⁴⁰ Кроме того 10 октября 2014 г. эти три страны-основатели Евразийского союза заключили соглашение с Республикой Армении о вступлении этого государства в ЕАЭС, а потом, 23 декабря 2014 г., эти три страны заключили аналогичное соглашение с Кыргызской Республикой.⁴¹ Договор о ЕАЭС вступил в силу 1 января 2015 года, соглашение с Республикой Армении – на следующий день, а соглашение с Кыргызской Республикой – 5 августа 2015 г.⁴² С 5 августа 2015 Евразийский экономический союз состоит из пяти государств-членов, которые, в соответствии со статьей 4 Договора о ЕАЭС, создали на своей территории единый рынок товаров. Этот общий рынок товаров, в соответствии со статьей 25 Договора о ЕАЭС, действует на территориях государств-членов Евразийского союза без таможенных барьеров а также без междугосударственного контроля в санитарной, фито-санитарной и ветеринарно-санитарной областях. Более того статья 25 Договора о ЕАЭС устанавливает единый таможенный тариф на товары импортируемые в Евразийский союз, а также предусматривает тарифные преференции для товаров из стран, образующих вместе с Евразийским Союзом зону свободной торговли.⁴³

⁴⁰ Договор о Евразийском экономическом союзе, подписан в Астане 29 мая 2014, с изм. от 08 мая 2015 года, https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855, dostęp: 20.08.2016.

⁴¹ Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., <http://www.eaeunion.org/#info>, dostęp: 29.08.2016; Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., <http://www.eaeunion.org/#info>, dostęp: 20.08.2016; С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков, *Право Евразийского экономического союза*, Москва 2015, s. 32-33.

⁴² V. Fedorenko, *Eurasian Integration: Effects on Central Asia*, Washington, D. C. 2015, s. 9; A. Jarosiewicz, *Kirgistan wszedł do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej*, *Analizy OSW*, 12.08.2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-08-12/kirgistan-wszedl-do-eurazjatyckiej-unii-gospodarczej>, dostęp: 20.08.2016.

⁴³ Договор о Евразийском экономическом...

В рамках общего рынка товаров ЕАЭС функционируют две основные группы товаров, а именно товары: Евразийского экономического союза и, по принципу *a contrario*, другие товары. Первое понятие, то есть: «товар Евразийского экономического союза» представляет статья 41 Договора о ЕАЭС. В соответствии с этим положением, Евразийский экономический союз предпринимает усилия продвигать «товары Евразийского экономического союза», а также вводит маркировку таких товаров.⁴⁴ К сожалению, Договор о Евразийском союзе не определяет не только понятия: «товар», но также понятия: «товар Евразийского экономического союза». Определения товара тоже не содержил, уже недействующий, Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза, который был подписан 6 октября 2007 г. главами Российской Федерации, Республики Казахстан и Республики Беларусь.⁴⁵ Тем не менее, концепция товара объясняется в Таможенном кодексе Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. Этот Таможенный кодекс был принят ещё в рамках Евразийского экономического сообщества, а в настоящее время, в соответствии со статьей 99 Договора о ЕАЭС, входит в право Евразийского экономического союза. Анализированный Кодекс, в соответствии со статьей 101 Договора о ЕАЭС, будет действовать до момента вступления в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.⁴⁶ В статье 4 пункт 35 этого Кодекса написано, что понятие: «товар» означает любое движимое имущество, перемещаемое через таможенную границу, в том числе носители информации, валюта государств - членов таможенного союза, ценные бумаги, валютные ценности, дорожные чеки, электрическая и иные виды энергии, а также другие перемещаемые вещи, приравненные к недвижимому имуществу. Эта статья, в пункте 37, тоже определяет понятие: «товар таможенного союза» как товар находящийся на таможенной территории таможенного союза, который был либо полностью произведенный на территориях государств-членов таможенного союза либо ввезенный на таможенную территорию таможенного союза и приобрел статус товара таможенного союза в соответствии с настоящим Кодексом. Анализированная статья, в пункте 10, определяет и

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза от 6 октября 2007 г., http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93361/, *dostep*: 29.08.2016.

⁴⁶ Договор о Евразийском экономическом...; К. А. Бекяшев, Е. Г. Моисеев, *Право Евразийского экономического союза*, Москва 2015, s. 90-91.

понятие «иностранный товар» как товар, который не является товаром таможенного союза и не получил такого статуса в соответствии с настоящим Кодексом.⁴⁷

Государства-члены Евразийского союза обязаны не применять ограничительных мер в торговле товарами. Согласно статье 28 пункт 3 Договора о ЕАЭС эти государства обязаны не применять в рамках внутреннего рынка экспортных и импортных пошлин, а также других пошлин, налогов и сборов имеющих эквивалентное действие. Кроме того, запрещено использовать антидемпинговые и компенсационные меры, специальные защитные или меры нетарифного регулирования.⁴⁸ Свобода движения товаров на территории пяти государств-членов Евразийского союза, однако, не имеет полного характера. Потому что, в соответствии со статьей 29 Договора о ЕАЭС государства-члены вправе применять ограничения во взаимной торговле товарами, если такие ограничения необходимы для охраны: жизни и здоровья человека, общественной морали и правопорядка, культурных ценностей, окружающей среды, а в том числе находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений. Кроме того, государство-член может ограничить свободу движения товаров указывая на необходимость обеспечения обороны страны и её безопасности или выполнения международных обязательств. Таким образом любое государство-член, опираясь на выше указанных доказательства, имеет право на использование санитарной, фито-санитарной и ветеринарной проверок, может также заказать карантинные меры для определенного вида товаров, а даже запретить доступ товаров на свой внутренний рынок. Эти ограничения не могут, однако, быть средством произвольной дискриминации или представлять собой скрытое ограничение на свободное перемещение товаров. Одновременно эти ограничения не могут служить в качестве инструмента для защиты товаров одного государства-члена в отличие от товаров других государств-членов Евразийского союза.⁴⁹

Общий рынок товаров в Евразийском экономическом союзе не функционирует полностью и по другой причине. Потому что в случае электричества, нефти и газа – определяемых как товары – в настоящее время используются переходные положения.⁵⁰

⁴⁷ Таможенный кодекс Таможенного союза от 27 ноября 2009 г., <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=186310;fld=134;dst=100000001,0;rnd=0.5606239698191533,dostep:29.08.2016>.

⁴⁸ Договор о Евразийском экономическом...

⁴⁹ С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков, *op. cit.*, s. 89-90.

⁵⁰ А. Jarosiewicz, E. Fischer, T. Bakunowicz, *Eurazjatycka Unia Gospodarcza – więcej polityki, mniej gospodarki*, "Komentarze OSW", numer 157, 20.01.2015, s. 2

Однако в соответствии со статьей 104 пункт 2 Договора о ЕАЭС до 1 июля 2018 г. надо разработать программу создания общего рынка электроэнергии, а потом, на основе этой программы, в соответствии с пунктом 3 этого положения, будет заключен международный договор, который должен вступить в силу до 1 июля 2019 г. Кроме того, в согласно статье 104 Договора о ЕАЭС, должна быть завершена к 1 января 2024 г. программа для создания общего рынка нефти и газа, а потом, не позднее 1 января 2025 г. на основе этой программы должен вступить в силу международный договор.⁵¹

В этом контексте следует обратить внимание на принцип в статье 3 Договора о ЕАЭС, в соответствии с которым: после окончания переходных периодов таможенный союз ЕАЭС будет функционировать «без изъятий и ограничений». Этот принцип надо подчеркнуть, потому что отсутствие исключений и ограничений в функционировании таможенного союза может повлиять на экономическую ситуацию в некоторых государствах-членах. Например, установление единых пошлин в общем Евразийском союзе предотвращает Республике Кыргызстан реэкспорт китайских товаров другим государствам-членам. Кроме того, Республика Казахстан после вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО) снизила среднюю ставку пошлин по отношению к третьим странам до 6,1% – хотя средняя пошлина в ЕАЭС на уровне 10,4%. Таким образом это государство получило статус наиболее привлекательного импортера среди других государств-членов Евразийского союза.⁵² По этой причине, Республика Казахстан взяла на себя обязательство ввести в действие механизмы для предотвращения реэкспорта товаров, у которых более низкие тарифы чем в других странах ЕАЭС.⁵³

Свобода движения товаров в рамках Европейского союза

В соответствии со статьей 26 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС), в рамках Европейского союза создано внутренний рынок, в котором предусмотрено, между прочем, свободу движения товаров. Более того, в соответствии со статьей 28 ДФЕС эта свобода движения товаров распространяется по всей

⁵¹ Договор о Евразийском экономическом...

⁵² J. Strzelecki, *op. cit.*, s. 3-6.

⁵³ Протокол о некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории Евразийского экономического союза, ратифицирован Законом Республики Беларусь от 4 января 2016 года «О ратификации Протокола о некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории Евразийского экономического союза» от 05.01.2016, 2/2344, <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=12551&p0=F71500373&p1=1>, *dostęp*: 18.05.2016.

таможенной территории ЕС.⁵⁴ В настоящее время Европейский Союз состоит из 28 государств-членов. Однако прогнозируется выход Великобритании из ЕС. Это произошло в результате референдума 23 июня 2016 г., в котором граждане Великобритании решили о выходе их страны из ЕС. Тем не менее, таможенная территория Европейского союза, в которой существует свобода движения товаров, не полностью идентична и эквивалентна территории государств-членов ЕС. Некоторые части территории государств-членов Европейского союза не принадлежат таможенной территории ЕС. Исключением такого рода являются Фарерские острова и Гренландия – принадлежащие к Королевству Дании, а также Сеута и Мелилья – включены в Королевство Испании. С другой стороны территории некоторых стран, не являющихся членами Европейского союза, на основе отдельных двусторонних международных договоров включены в таможенную территорию Европейского союза. В этом контексте между прочим следует отметить: Турецкую Республику, Княжество Монако и Княжество Андорры.⁵⁵ Таким образом, ничто не стоит на пути свободного движения товаров также на территории Великобритании, даже после выхода этой страны из ЕС.

В соответствии со статьей 28 ДФЕС, на таможенной территории Европейского союза применяются запрет на импортные и экспортные пошлины, а также на сборы имеющие эквивалентное действие, по отношению к товарам ЕС. Кроме того, государства-члены таможенной территории ЕС обязаны принять единый таможенный тариф на несоюзные товары.⁵⁶ Однако учредительные акты ЕС не содержат определения термина «товар ЕС» или определения термина «несоюзный товар». Эти понятия были объяснены в статье 5 положения Европейского парламента и Совета ЕС № 952/2013 от 9 октября 2013 г. устанавливающего Таможенный кодекс ЕС. В соответствии с цитированной статьей, товаром ЕС считается товар, который либо полностью был получен на таможенной территории ЕС, либо был введен в свободное обращение ЕС за пределами таможенной территории ЕС, либо был получен полностью или с участием товаров выпущенных для свободного обращения в ЕС, но приходит из-за пределов таможенной территории ЕС. В отличие от этого, несоюзным товаром является товар, который не принадлежит к вышеуказанным трем группам.⁵⁷ Несоюзные

⁵⁴ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Rzym.1957.03.25; Dz.U.2004.90.864/2 z dnia 2004.04.30.

⁵⁵ A. Kuś, *Swobody europejskie*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010, s. 334.

⁵⁶ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*

⁵⁷ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny*, Dz. U. UE L 269/1.

товары кроме того классифицируются из-за их происхождения. Эта категоризация может быть значительной, потому что по отношению товаров происходящих из определенного региона или страны могут быть применены льготные тарифы.⁵⁸ Стоит также отметить, что в первичном и вторичном праве Европейского Союза, не существует юридическое определение понятия: «товар». По этой причине определение понятия: "товар" было построено на основе приговоров Суда Европейского Союза. В этом отношении термин "товар" означает все объекты имеющие материальную ценность, которые могут существовать в легальной торговле, в том числе нематериальные объекты, такие как: электричество. Согласно этому определению товаром не являются нематериальные объекты, которые не могут быть легально проданы, как: наркотики или фальшивые деньги.⁵⁹

В отношении свободного перемещения конкретных товаров на таможенной территории ЕС не используются в настоящее время никакие переходные положения. Тем не менее, свободное перемещение товаров ЕС не является неограниченным. Государства-члены таможенной территории ЕС, в соответствии со статьей 36 ДФЕС, могут применять ограниченную свободу перемещения товаров, если такие ограничения необходимы для охраны: общественной морали, общественного порядка, общественной безопасности, здоровья и жизни людей и животных, защиты растений, национальных художественных, исторических или археологических ценностей, а также необходимостью защиты промышленной и коммерческой собственности. Однако эти ограничения не должны являться средством произвольной дискриминации или быть скрытым ограничением на торговлю между государствами-членами таможенной территории ЕС. По этой причине государственные ограничения в рамках свободного движения товаров должны быть: объективные, обоснованные, пропорциональные, уместные и необходимые.⁶⁰ В соответствии с первичным правом ЕС запрещено использовать запреты или другие ограничения касательно свободы перемещения товаров в пределах таможенной территории ЕС, кроме указанных выше исключений.

Сходства и различия в свободе движения евразийских и европейских товаров

⁵⁸ K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Komentarz do art. 29 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, A., Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2012, s. 528-532.

⁵⁹ P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford 2010, s. 666-687.

⁶⁰ D. Miąsik, R. Skubisz, *Komentarz do art. 36 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, A., Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2012, s. 605-620.

На основании учредительных актов ЕС и ЕАЭС в рамках этих двух организаций создано таможенный союз и единый рынок. Эта последняя форма межгосударственного сотрудничества, то есть: общий рынок, является следующей и более продвинутой стадией экономической интеграции государств-членов обеих организаций. Этот этап в случае обеих интеграционных структур был предшествован созданием таможенного союза. Тем не менее, общий рынок Европейского Союза работает в полной мере, а общий рынок Евразийского экономического союза полностью ещё не функционирует, о чем свидетельствуют переходные положения в этой области. Учредительные акты ЕС и ЕАЭС аналогичным образом определяют понятие общего рынка. Согласно статье 26 ДФЕС, внутренний рынок ЕС включает пространство без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свобода движения товаров, лиц, услуг и капитала.⁶¹ Аналогичным образом, в соответствии со статьей 2 Договора о ЕАЭС общий рынок это совокупность экономических отношений в рамках Евразийского Союза, при которых обеспечивается свобода перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы.⁶² Таким образом, свободное перемещение товаров, услуг, капитала, лиц или рабочей силы является ценностным предпочтением для государств-членов ЕС и Евразийского союза.⁶³

Кроме того свобода движения товаров в обеих организациях определяется также аналогичным образом. В Европейском Союзе, в соответствии со статьей 28 ДФЕС, свобода движения товаров происходит на всей таможенной территории этой организации и влечет за собой запрет таможенных пошлин на импорт и экспорт между государствами-членами и запрет на все сборы, имеющие эквивалентное действие, а также определяет использование общего таможенного тарифа в отношениях с третьими странами. В Евразийском союзе, в соответствии со статьей 25 Договора о ЕАЭС, свободное перемещение товаров аналогичным образом происходит также на всей территории таможенного союза этой организации и определяет применения таможенного декларирования и государственного контроля, а также требование о применении общих мер регулирования внешней торговли товарами с третьими странами и требование применять единые таможенные правила. Принцип свободы движения товаров в обеих организациях применяется к товарам, произведенным на

⁶¹ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*

⁶² *Договор о Евразийском экономическом...*

⁶³ Т. А. Горупа, *Ценностные приоритеты правового регулирования социально-экономических отношений в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе*, "Вісник Брєсцкага ўніверсітэта. Серія 2. Гісторыя. Эканоміка. Права", № 1, 2016, s. 160.

таможенной территории этих организаций, а также к товарам ввозимым из-за пределов этих союзов, которые однако получили статус союзных товаров. Надо подчеркнуть, что понятие «товар» и в Европейском союзе и Евразийском союзе определяется широко, а именно как материальный или нематериальный объект, имеющий материальную ценность, который может существовать в легальной торговле.

В Европейском союзе и Евразийском союзе, любое государство-член имеет право ограничивать свободу движения товаров из-за очень конкретных обстоятельств. Государства-члены обеих организаций, ограничивающие свободное перемещение товаров на их территории могут оправдать эти действия обязанностями обеспечения общественной морали, общественного порядка, общественной безопасности, охраны здоровья и жизни людей и животных, а также необходимостью защиты растений или культурных ценностей. Кроме того, государство-член Европейского союза вправе ограничить свободу движения товаров на своей территории в связи с защитой промышленной и коммерческой собственности, а государство-член Евразийского союза может принять такие же действия на своей территории если это будет оправдано его международными обязательствами. Страны, входящие в обе организации, однако, не могут опираться на вышеуказанных обстоятельствах только для продвижения своих собственных товаров и дискриминации других товаров пользующихся преимуществами свободы движения.⁶⁴

Суммирование

Евразийский союз до сих пор является наиболее интегрированной международной организацией на стыке Европы и Азии. Основной задачей этой организации является создание общего рынка товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Эти четыре свободы в полном объеме будут функционировать как права физических и юридических лиц государств-членов ЕАЭС не ранее чем 2025 г. Хотя этот термин является удаленным, следует отметить, что экономическое укрепление пяти государств-членов ЕАЭС неуклонно прогрессирует. Евразийский экономический союз имеет реальную возможность увеличения своей субъективной сферы дополнительным государством – Республикой Таджикистан. Кроме того, политическая цель основателей Евразийского союза это создание такой организации, которая будет равноправным экономическим партнером Европейского Союза.

⁶⁴ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...; Договор о Евразийском экономическом...*

Следует также отметить много общего между положениями учредительных договоров Евразийского союза и Европейского Союза. Особенно нежно подчеркнуть аналогичные нормализации обеих организаций в области свободного движения товаров. На основании учредительных актов этих двух организаций может быть создано дихотомическое различие между союзными и другими товарами. Обе группы товаров в ЕС и ЕАЭС были также определены аналогичным образом. В обеих организациях, государства-члены обязаны соблюдать принцип свободного движения товаров. Кроме того государства-члены обеих организаций могут ограничить свободу движения товаров только в строго определенных случаях. Эти условия для обеих организаций в значительной степени связаны с защитой тех же ценностей. Обе организации вправе разрешать о создании общих правил касательно несоюзных товаров. Обе организации в этой сфере имеют также право заключать международные договоры.

Поэтому, с юридической точки зрения, нет никаких препятствий заключить соглашение устанавливающее условия для перемещения товаров между Европейским союзом и Евразийским союзом. Не может быть также исключена возможность создания зоны свободной торговли между этими двумя организациями. Такое решение, хотя во многом зависит от политической воли, с экономической точки зрения может быть оправданным. Кроме того, международное соглашение между Европейским союзом и Евразийским союзом определяющее условия для торговли товарами, или даже создающее зону свободной торговли, будет иметь огромное влияние на политическую и экономическую ситуацию Республики Беларусь и Республики Польша. Надо тоже добавить, что это гипотетическое – в настоящее время – соглашение, может в будущем формировать развитие польско-белорусского сотрудничества в экономической области. Так как сейчас это сотрудничество регулируется договорами Европейского союза и Евразийского союза.

Streszczenie

W artykule omówiono prawne aspekty swobody przepływu towarów w Unii Euroazjatyckiej i Unii Europejskiej. W tym względzie przeanalizowano podobieństwa i różnice w zakresie klasyfikacji i definicji towarów obu organizacji. Oprócz tego określono podobieństwa i różnice w odniesieniu do unii celnej i wspólnego rynku obu organizacji, a także w zakresie ograniczeń swobody przepływu unijnych i euroazjatyckich towarów. Autor przedstawił też ewentualne scenariusze w zakresie ustanowienia nowych regulacji prawnych dotyczących wymiany handlowej pomiędzy EAUG i UE.

Słowa kluczowe:

Euroazjatycka Unia Gospodarcza, Unia Europejska, wspólny rynek,
swoboda przepływu towarów

Key words:

Eurasian Economic Union, European Union, Common Market,
Free movement of goods

Bibliografia:

1. Бекашев К. А., Моисеев Е. Г., *Право Евразийского экономического союза*, Москва 2015.
2. Договор о Евразийском экономическом союзе, подписан в Астане 29 мая 2014, с изм. от 08 мая 2015 года, https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855, dostęp: 20.08.2016.
3. Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., <http://www.eaeunion.org/#info>.
4. Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., <http://www.eaeunion.org/#info>.
5. Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза от 6 октября 2007 г., http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93361/.
6. Fedorenko V., *Eurasian Integration: Effects on Central Asia*, Washington, D. C. 2015.
7. Филатов А. В., *Направления инновационного развития ОАО "РЖД"*, [w:] А. В. Прибыткова, А. Н. Татарина (red.), *Вопросы совершенствования системы государственного управления в современной России*, Москва-Берлин 2015.
8. Горупа Т. А., *Ценностные приоритеты правового регулирования социально-экономических отношений в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе*, "Вісник Брєсцкага ўніверсітэта. Серыя 2. Гісторыя. Эканоміка. Права", № 1, 2016, s. 160.
9. Jarosiewicz A., Fischer E., Bakunowicz T., *Eurazjatycka Unia Gospodarcza – więcej polityki, mniej gospodarki*, "Komentarze OSW", numer 157, 20.01.2015.
10. Jarosiewicz A., *Kirgistan wszedł do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej*, *Analizy OSW*, 12.08.2015.

11. Кашкин С. Ю., Четвериков А. О., *Право Евразийского экономического союза*, Москва 2015.
12. Kuś A., *Swobody europejskie*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010.
13. Lasiński-Sulecki K., Morawski W., *Komentarz do art. 29 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, A., Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2012.
14. Craig P., de Burca G., *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford 2010.
15. Miąsik D., Skubisz R., *Komentarz do art. 36 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, A., Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2012.
16. Протокол о некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории Евразийского экономического союза, ратифицирован Законом Республики Беларусь от 4 января 2016 года «О ратификации Протокола о некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории Евразийского экономического союза» от 05.01.2016, 2/2344, <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=12551&p0=F71500373&p1=1>.
17. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz. U. UE L 269/1.
18. Strzelecki J., Eurazjatycka Unia Gospodarcza: czas kryzysu, "Komentarze OSW", nr 195, 27.01.2016.
19. Szewczyk P., Prawne możliwości wystąpienia, wykluczenia oraz zawieszenia państwa członkowskiego Unii Europejskiej, "Opolskie Studia Administracyjno-Prawne", XI/4, 2013.
20. Таможенный кодекс Таможенного союза от 27 ноября 2009 г., źródło: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=186310;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.5606239698191533>.
21. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rzym.1957.03.25; Dz.U.2004.90.864/2 z dnia 2004.04.30.

Imigranci z Białorusi w Polsce w warunkach członkostwa w UE

Imigranci z - krajów byłego ZSRR – zaczęli przybywać do Polski od 1992 roku. Zjawisko to wiązało się z jednej strony z otwarciem polskich granic, z drugiej zaś strony ze zmianą sytuacji politycznej po rozpadzie ZSRR. Przyjazdy obywateli Białorusi były możliwe dzięki podpisaniu przez Polskę i Białoruś stosownych umów międzynarodowych i umów bilateralnych. Nawiązanie stosunków dyplomatycznych między dwoma państwami nastąpiło na początku lat 90 XX wieku i od tego czasu można odnotować rozwój wzajemnych kontaktów. Celem pracy jest analiza: liczebności imigrantów z Białorusi przybywających do Polski w okresie jej przynależności do struktur europejskich, trybu i czasu ich przebywania oraz zajęć podejmowanych przez nich. Hipoteza badawcza pracy brzmi: imigranci z Białorusi nie stanowili poważnego problemu dla Polski w okresie jej przynależności do UE. W celu weryfikacji hipotezy autorka postawiła następujące pytania badawcze: 1/Na podstawie których aktów prawnych imigranci z Białorusi przyjeżdżali do Polski; 2/Jak długo przebywali oni w Polsce; 3/Czym zajmowali się podczas pobytu w Polsce; 4/Jak wielu emigrantów występowało o status uchodźcy; 5/W jaki sposób Polska rozwiązała problem uchodźców z Białorusi? Praca powstała w oparciu o literaturę przedmiotu oraz dostępne dane statystyczne GUS.

1. Podstawy prawne imigracji obywateli Białorusi do Polski.

Przyjazdy do Polski obywateli Białorusi były możliwe dzięki podpisaniu stosownych umów bilateralnych między dwoma państwami. Znaczną część z nich zawarto jeszcze przed wstąpieniem Polski w struktury unijne. Obywatele Białorusi mogli wjeżdżać na teren Polski na mocy następujących umów: *Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*⁶⁵, *o pomocy prawnej w stosunkach prawnych w sprawach cywilnych, rodzinnych pracowniczych i*

⁶⁵ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r., Dz. U 1993, nr 118 poz. 527.

karnych⁶⁶ o współpracy kulturalnej i naukowej⁶⁷, o międzynarodowych przewozach drogowych⁶⁸, w sprawie przejść granicznych⁶⁹. Niezwykle istotne dla przyjazdów imigrantów z Białorusi były uchwały Sejmu RP w sprawie wsparcia dla społeczeństwa obywatelskiego z lutego 2011 roku⁷⁰ oraz w sprawie sytuacji w Republice Białorusi z marca 2012 roku⁷¹. Po sfałszowanych wyborach prezydenckich na Białorusi w 2010 roku Sejm RP wypowiedział się za otwarciem polskiego rynku pracy dla przedstawicieli społeczeństwa białoruskiego oraz umożliwieniem mu udziału w programach z zakresu edukacji i nauki. Zaapelował również do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i Parlamentu Europejskiego o podjęcie działań na rzecz wsparcia społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi.

W Polsce od 1991 roku do 2015 roku status cudzoziemców regulowało kilka ustaw o cudzoziemcach, najpierw ustawa z 29 marca 1963 roku⁷². W 1991 roku Polska podpisała Konwencje Genewską z 1951 roku dotyczącą statusu uchodźców⁷³ oraz Protokół Nowojorski z 1967 roku dotyczący również statusu uchodźców⁷⁴. W 1993 roku został przez Polskę ratyfikowany kolejny dokument – Europejska konwencja praw człowieka (pełna nazwa - Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku⁷⁵). Zapisy te wymusiły nowelizację ustawy o cudzoziemcach z 1963 roku i wprowadzenie do niej paragrafów o możliwości korzystania przez cudzoziemców z azylu, oraz wprowadzenie instytucji uchodźcy, ale nie rozwiązały problemów imigracyjnych Polski⁷⁶. Uregulowania

⁶⁶ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych, rodzinnych, pracowniczych i karnych, sporządzona w Mińsku dnia 26 października 1994 r. Dz. U. 1995 nr 128, poz. 619

⁶⁷ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty, sporządzona w Warszawie dnia 27 listopada 1995 r. Dz. U. 1996 nr 76, poz. 365.

⁶⁸ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o międzynarodowych przewozach drogowych, sporządzona w Mińsku dnia 20 maja 1992 r., M.P. 2001, nr 46, poz. 743.

⁶⁹ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś w sprawie przejść granicznych, sporządzona w Warszawie dnia 24 kwietnia 1992 r., M. P. 2003, nr 37 poz. 518. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zmianie artykułu 3 Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś w sprawie przejść granicznych, sporządzonej w Warszawie dnia 24 kwietnia 1992 r., M.P. 2005, nr 50, poz. 690.

⁷⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie wsparcia dla społeczeństwa obywatelskiego w Republice Białoruś, M. P. 2011, nr 18, poz. 183.

⁷¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 2012 r. w sprawie sytuacji w Republice Białoruś, M. P. 2012, nr 0, poz. 144.

⁷² Ustawa z 29 marca 1963 r., o cudzoziemcach, Dz. U. z 1963., Nr 15, poz. 77.

⁷³ Konwencja Narodów Zjednoczonych dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r. podpisana 2 września 1991 r. Dz. U. 1991, Nr 119, poz. 515.

⁷⁴ Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r., Dz. U. 1991 Nr 119, poz. 517.

⁷⁵ Oświadczenie rządowe w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku zmienionej następnie protokołami 3, 5, 8 oraz uzupełnionej protokołem 2, Dz. U. 1993, Nr 61 poz. 284.

⁷⁶ Ustawa z 19 września 1991 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach Dz. U. 1991, Nr 191, poz. 513

prawne wobec cudzoziemców zostały wpisane do Konstytucji RP z 1997 roku, która w artykule 56 mówi o korzystaniu przez Polaków i cudzoziemców przebywających w Polsce z takich samych praw⁷⁷. Przyjęta w czerwcu 1997 roku ustawa o cudzoziemcach definiowała zasady wjazdu, wyjazdu i pobytu cudzoziemców w Polsce. Wprowadziła również cztery rodzaje wiz: pobytową, pobytową z prawem do pracy, tranzytową i repatriacyjną, nakaz rejestracji zaproszeń wystawianych dla cudzoziemców oraz obowiązek starania się o kartę stałego pobytu przez cudzoziemców, którzy chcą przebywać w Polsce dłużej niż rok⁷⁸. Akcesja Polski do Unii Europejskiej wymusiła konieczność uszczelnienia granic i przyjęcia kolejnej Ustawy o cudzoziemcach z 13 czerwca 2003 roku, która przystosowała wymagania wobec przybyszy z innych państw do standardów europejskich⁷⁹. Wprowadziła ona konieczność posiadania wiz w zależności od celu wjazdu i pobytu, kontrole legalności przebywania cudzoziemców na terenie państwa, oraz określiła zasady zmuszające ich do opuszczenia terytorium RP. Ustawa określiła również zasady zatrzymania cudzoziemca oraz umieszczenia go w strzeżonym ośrodku lub areszcie. Kolejna ustawa o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 roku zmieniała przepisy ustawy z 13 czerwca 2003 roku zawarte w rozdziale VIII w sprawie nielegalnej emigracji. Rozwiązanie to wynikało z implementacji dyrektyw: 1/Parlamentu Europejskiego i Rady /2008/115/WE w sprawie powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich⁸⁰; 2/Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 roku ustalającej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich⁸¹; 3/Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 roku zmieniającej dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu osób objętych ochroną międzynarodową⁸²; 4/Parlamentu Europejskiego i Rady z 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie

⁷⁷ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

⁷⁸ Ustawa z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 1998 r., Nr 114, poz. 739.

⁷⁹ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach Dz. U z 2003r., Nr 128, poz. 1175

⁸⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/ 115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. U. UE L 348/98 z 24.12.2008

⁸¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. ustalającej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, Dz. Urz. UE L 168 z 30.06.2009.

⁸² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową, Dz. U.UE L 132 z 11 05.2011r.

w państwie członkowskim⁸³ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku; 5/Rady z 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 roku w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji⁸⁴. Nowe rozwiązania w ustawie o cudzoziemcach objęły zmianę przepisów regulujących pobyt czasowy cudzoziemca, wydłużając ten pobyt do 3 lat, zmianę zasad składania wniosku o wizę i pobyt czasowy nawet w ostatnim dniu przebywania w Polsce, udzielanie zezwoleń na pobyt czasowy dla cudzoziemców, studiujących na polskich uczelniach, m.in. poprzez wydłużenie okresu pierwszego zezwolenia na czas pobytu z 12 do 15 miesięcy, a kolejnego na okres do 3 lat, możliwość ubiegania się w ramach jednej procedury o zezwolenie na pobyt stały i pracę⁸⁵.

2. Charakterystyka Imigrantów

Imigranci przybywający z Białorusi stanowili jedną z najliczniejszych grup wśród obywateli krajów byłego ZSRR przyjeżdżających do Polski. Według klasyfikacji GUS można wyróżnić następujące grupy imigrantów przybywających do Polski: 1/ na pobyt stały, 2/ repatriantów; 3/ posiadających zezwolenie na osiedlenie się i zamieszkanie na czas oznaczony; 4/ osoby które otrzymały zgodę na pracę; 5/ studenci 6/ ubiegający się o status uchodźcy w Polsce.

Najmniejszą grupę imigrantów z Białorusi przybywających do Polski stanowiły osoby, które uzyskały zgodę na pobyt stały. Liczbę imigrantów z Białorusi, którzy w latach 2000-2014 uzyskali zgodę na pobyt stały przedstawia Tabela 1.

⁸³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, Dz. U UE L 343/1 z 23.12.2011 r.

⁸⁴ Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, Dz. Urz. UE L 155 z 18.06.2009

⁸⁵ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U, 2013, nr 1650

Tabela 1. Migracje zagraniczne z Białorusi do Polski na pobyt stały w latach 2000– 2014.

Rok	Łączna liczba imigrantów na pobyt stały	Liczba obywateli Białorusi którzy otrzymali zgodę na pobyt stały
2000	814	77
2001	674	125
2002	607	130
2003	7048	191
2004	9495	262
2005	9364	364
2006	10802	248
2007	14995	230
2008	15275	222
2009	17424	212
2010	15246	173
2011	14583	190
2012	15524	231
2013	12199	215
2014	12330	233

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik Demograficzny 2004-2014 r.

Wydawnictwo GUS, Warszawa 2005-2015

Z danych GUS przedstawionych w Tabeli 1 wynika, iż imigranci z Białorusi uzyskujący zgodę na pobyt stały w 2000 roku stanowili zaledwie 9,4 % ogółu a w 2014 roku 233 obywateli Białorusi uzyskało zgodę na pobyt stały w Polsce i stanowili oni 1,8 % ogółu. Osoby te najczęściej wchodziły w związek małżeński z obywatelami Polski tworzyły rodziny i zamieszkiwały najczęściej w województwach: mazowieckim, podlaskim, zachodniopomorskim, warmińsko- mazurskim. Na stałe do Polski przybywali również repatrianci. Białorusini po obywatelach z Kazachstanu, Ukrainy i Rosji byli na miejscu czwartym pod względem otrzymanych wiz. Wynika to z zamieszkiwania terenu Białorusi przez dużą grupę Polaków. Według danych spisu z 2009 roku w Republice Białoruś zamieszkiwało 295 tys. Polaków głównie w obwodach: grodzieńskim, brzeskim, mińskim,

witebskim⁸⁶. Liczbę obywateli Białorusi, którzy otrzymali wizę repatriacyjną w latach 2000 – 2014 przedstawia Tabela 2.

Tabela 2. Liczba obywateli Białorusi którzy otrzymali wizę repatriacyjną w latach 2000-2014

Rok	Łączna liczba obywateli innych państw którzy otrzymali wizę repatriacyjną	Liczba obywateli Białorusi otrzymujących wizę repatriacyjną
2000	662	70
2001	804	140
2002	613	127
2003	301	43
2004	269	39
2005	252	30
2006	239	25
2007	248	18
2008	204	13
2009	164	13
2010	139	5
2011	178	8
2012	120	18
2013	169	14
2014	159	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik Demograficzny 1999-2014 r. Wydawnictwo GUS, Warszawa 2000-2015

Z danych zamieszczonych w Tabeli 2. wynika, iż w 2000 roku repatriantami zostało 140 osób ,co stanowiło 17,4% ogółu wszystkich repatriantów. W 2014 roku liczba repatriantów spadła do 14 osób, co stanowiło 8,8%. Repatrianci najczęściej osiedlali się w województwach: mazowieckim, podlaskim i lubelskim. Kolejną grupę osiedlających się w

⁸⁶ Перепись населения Белоруссии 2009 года, źródło: <http://www.belstat.gov.by/informatsiya-dlya-respondenta/perepis-naseleniya/perepis-naseleniya-2009-goda> (2.06.2016)

Polisce na stałe stanowiły osoby, którym przywrócono lub nadano obywatelstwo polskie w latach 2000-2014. Ich liczbę ukazuje Tabela 3.

Tabela 3. Liczba obywateli Białorusi którym nadano obywatelstwo polskie w latach 2000-2014.

Rok	Liczba cudzoziemców którym przywrócono lub nadano obywatelstwo polskie	Kraj poprzedniego obywatelstwa - Białoruś
2000	1435	25
2001	1070	35
2002	1436	54
2003	1634	108
2004	1937	129
2005	2866	318
2006	1060	101
2007	1542	128
2008	1802	238
2009	2503	357
2010	2926	418
2011	3445	375
2012	3792	456
2013	4782	669
2014	3887	552

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik Demograficzny 2001-2014 r. Wydawnictwo GUS, Warszawa 2002-2015

Z danych zaprezentowanych w Tabeli 3. wynika, że w przededniu wstąpienia Polski do struktur europejskich wzrosła liczba obywateli Białorusi, którzy starali się o otrzymanie obywatelstwa polskiego. W 2000 roku obywatelstwo polskie przyznano 25 osobom, co stanowiło 1,7 % ogółu starających się. W 2014 roku 552 osoby zostały obywatelami polskimi, co stanowiło 14,2% ogółu otrzymujących je.

Zdecydowanie większa liczba obywateli Białorusi była zainteresowana pobytem czasowym w Polsce. W grupie cudzoziemców, którzy otrzymali zgodę na osiedlenie się oraz na zamieszkanie w Polsce na czas oznaczony wymienieni zostali obywatele Białorusi. Ich liczbę w latach 2001 -2014 ukazuje Tabela 4.

Tabela 4. Liczba obywateli Białorusi którzy otrzymali zezwolenie na osiedlenie się oraz zamieszkanie w Polsce na czas oznaczony w latach 2001-2014.

Rok	Ogółem cudzoziemców którzy otrzymali zezwolenie na osiedlenie/na zamieszkanie na czas określony	Obywatele Białorusi którzy otrzymali zezwolenie na osiedlenie się/na zamieszkanie na czas określony
2000	858/15039	52/701
2001	1456/18977	78/1235
2002	1567/17869	101/1345
2003	1735/19831	121/2365
2004	4365/25425	389/2008
2005	3589/ 22625	578/1829
2006	3255/22376	602/1647
2007	3124/23240	567/1992
2008	3625/28865	640/2380
2009	2936/30563	638/2452
2010	3336/30451	623/2260
2011	3733/29650	627/1832
2012	3699/34478	692/1856
2013	3660/32253	629/1637
2014	2368/18833	491/801

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rocznik Demograficzny 2000-2014 r. Wydawnictwo GUS, Warszawa 2001-2015.

Z danych zamieszczonych w Tabeli 4., wynika, iż mniej obywateli Białorusi starała się o uzyskanie zezwolenia na osiedlenie się, niż na zamieszkanie na czas określony. W 2001 roku zezwolenie na osiedlenie się uzyskało 6,06 % ogółu a w 2014 roku 20,7% ogółu, którym wydano zezwolenie. Zgodę na zamieszkanie na czas oznaczony w 2001 roku uzyskało 4.66% a w 2014 roku – 4,25 % ogółu osób którym wydano takie zezwolenie. Liczba bezwzględna

obywateli Białorusi, którzy otrzymali zezwolenie na osiedlenie się lub na zamieszkanie na czas określony wzrastała do 2009 roku a potem uległa spadkowi.

Dużą grupę imigrantów przybywających do Polski na pobyt czasowy stanowiły osoby podejmujące pracę. Od początku lat 90. XX wieku do 2009 roku zatrudnienie obcokrajowców na polskim rynku stanowiło zaledwie kilka procent ogólnej liczby imigrantów. Dostęp do legalnego rynku pracy w Polsce regulowały w polskim prawodawstwie następujące ustawy: o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Polski i o zatrudnieniu ich oraz instytucjach rynku pracy. Szczegółowo kwestię tę rozpatrywały rozporządzenia: o uzyskaniu pozwolenia na prace wykonywane przez cudzoziemców oraz uchyleniu tego ograniczenia, o wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca, w sprawie określania przypadków, w których zezwolenie na prace było wydawane bez względu na szczegółowe warunki zezwoleń na prace cudzoziemców⁸⁷. Wejście w życie w 2009 roku przepisów znoszących obowiązek starania się przez pracodawców o wydanie zezwolenia na prace imigrantów usprawniło dostęp cudzoziemców do polskiego rynku i wiązało się z sytuacją demograficzną Polski związaną z odpływem dużej ilości Polaków na emigrację do krajów Europy Zachodniej⁸⁸

Od początku drugiej dekady XXI wieku procedura zatrudniania cudzoziemców na polskim rynku jest prosta i niekosztowna. Ostatnie zmiany w kwestii zatrudniania cudzoziemców wiążą się z wejściem w życie ustawy o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 roku⁸⁹. Wprowadzono w niej procedurę uzyskania pozwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy oraz możliwość ubiegania się o zezwolenie na pobyt oraz pracę w

⁸⁷ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2004 nr 99 poz. 1001

⁸⁸ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. 2009, Nr 189, poz. 1472. Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Dz. U. 2008, Nr 69, poz. 415; Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 21 lipca 2006 r. w sprawie trybu i warunków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca zatrudnionego przy realizacji usługi eksportowej świadczonej przez pracodawcę zagranicznego w Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. 2006, Nr 141, poz. 1003; Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 10 stycznia 2007 r. uchylające rozporządzenie w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywanej pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. 2007, Nr 7, poz. 54; Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17 października 2007 w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca Dz. U. 2007, Nr 195, poz. 1409. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2009 r. w sprawie określania przypadków w których zezwolenie na prace cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki zezwoleń na prace cudzoziemców Dz. U. 2009, Nr 26, poz. 85; Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2 lutego 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dokonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę Dz. U. 2009, Nr 21, poz. 114.

⁸⁹ Ustawa o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 r., Dz. U. 2013. nr 1650.

ramach jednej procedury. Liczbę obywateli Białorusi, którzy otrzymali zezwolenie na pracę w latach 2000-2014 przedstawia Tabela 5.

Tabela 5. Cudzoziemcy z Białorusi którzy otrzymali zezwolenie na pracę w latach 2000-2014.

Rok	Ogółem liczba wydanych cudzoziemcom pozwoleń	Liczba pozwoleń dla obywateli Białorusi
2000	19662	1467
2001	19793	2085
2002	24643	1088
2003	19831	1151
2004	13179	1025
2005	11151	963
2006	12063	1070
2007	14798	1416
2008	21733	1834
2009	32410	2395
2010	37121	1958
2011	40808	1725
2012	39144	1949
2013	39078	2004
2014	43663	1834

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik Demograficzny 2000-2014 r.

Wydawnictwo GUS, Warszawa 2001-2015

Z danych zawartych w Tabeli 5. wynika, iż w roku 2000 wydano zezwolenie na pracę tylko 1467 obywatelom Białorusi tj. 7.46 % a w 2014 roku 4,2% ogółu legalnie zatrudnionych w Polsce cudzoziemcom. Spadek liczby zatrudnionych legalnie zapewne wiąże się z mniejszą atrakcyjnością polskiego rynku pracy i możliwością podjęcia zatrudnienia w innych krajach rosyjskojęzycznych, zwłaszcza w Federacji Rosyjskiej na mocy porozumień zawartych przez oba państwa w ramach Związku Białorusi i Rosji⁹⁰.

⁹⁰ Портал Союзного государства Беларуси и России, źródło: <http://www.soyuzinfo.ru> (26.05.2016)

Obywatele Białorusi podejmujący w Polsce zatrudnienie wykonywali prace nie wymagające wykształcenia i przygotowania zawodowego w różnych sektorach gospodarki. Najczęściej pracowali województwach: mazowieckim, małopolskim, lubelskim, wielkopolskim, łódzkim. Legalnie podejmujący prace stanowili według informacji prasowych zaledwie około 10% obywateli zatrudnionych w Polsce na czarno⁹¹.

Największą grupę obywateli Białorusi przebywających w Polsce czasowo stanowili przyjeżdżający na studia. Ich liczbę w latach 2000-2014 r. przedstawia Tabela 6.

Tabela 6. Cudzoziemcy z Białorusi studiujący w Polsce w latach 2000-2014.

Rok akademicki	Ogółem studiujących w Polsce cudzoziemców	Studenci z Białorusi
2000/2001	6 669	742
2001/2002	7 380	908
2002/2003	7 608	1314
2003/2004	8 160	1017
2004/2005	8 826	1250
2005/2006	10 092	1348
2006/2007	11 752	1724
2007/2008	13 695	1442
2008/2009	15 862	1716
2009/2010	17 000	2199
2010/2011	24 474	2546
2011/2012	24 253	2843
2012/2013	29 172	3192
2013/2014	35 983	3652

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1992–1996, Wydawnictwo GUS, Warszawa 1993–2014; Szkoły Wyższe i ich Finanse 1997–2013, Wydawnictwo GUS, Warszawa 1998–2014.

Z danych w tabeli 6. wynika, że przyjazdy obywateli Białorusi od roku akademickiego 2000/2001 do roku 2013/2014 zwiększały się. W roku akademickim 2000/2001 studenci z Białorusi stanowili 11,2% wszystkich cudzoziemców studiujących na polskich uczelniach. Ich

⁹¹ M. Wąsowski, Imigranci zapełniają polski rynek pracy. Czy potrzebujemy ich więcej niż teraz?, źródło: <http://natemat.pl/5377,imigranci-zapełniają-polski-rynek-pracy-czy-potrzebujemy-ich-wiecej-niz-teraz> (27.05.2016)

liczba wzrastała, szczególnie od czasu wejścia Polski do struktur europejskich. Procentowy udział obywateli Białorusi w ogólnej liczbie studentów wyniósł w roku akademickim 2013/2014 –10,1 % .Do najczęściej podejmowanych kierunków studiów w Polsce przez studentów z Białorusi należy zaliczyć: zarządzanie, filologię polską, ekonomię, logistykę a nawet prawo. Najwięcej osób studiowało na uczelniach państwowych, w tym na uniwersytetach, na kierunkach społecznych⁹².

3. Uchodźcy, osoby objęte ochroną uzupełniającą, zezwoleniem na pobyt tolerowany

Specyficzną grupą imigrantów są uchodźcy. Od 1991 roku, gdy Polska podpisała Konwencję Genewską z 1951 roku dotyczącą statusu uchodźców oraz Protokół Nowojorski z 1967 roku w sprawie statusu uchodźców liczba osób starających się w Polsce o status uchodźcy wzrastała. Jednym z powodów takiego stanu było zaostrzenie warunków nadawania statusu uchodźcy przez kraje Europy Zachodniej. Zwiększająca się liczba uchodźców proszących o azyl w Polsce stanowiła podstawę do utworzenia Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców lipcu 2001 roku. Dwa lata później w związku z akcesją Polski do struktur europejskich została wprowadzona polityka azylowa UE⁹³. Liczbę obywateli Białorusi starających się o azyl w latach 2000-2014 w Polsce przedstawia Tabela 7.

⁹² Szerzej na ten temat: K. Gomółka, Studenci, doktoranci i stażyści na polskich uczelniach, [w:] Białoruś i Polska we współczesnej Europie pod red. J. Tymanowski, A. Daniluk, J. Bryll, Wydawnictwo Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa 2015, s. 303-316.

⁹³ E. Borawska- Kędzińska, K. Strąk, Polityka wizowa, azylowa i migracyjna, System Prawa Unii Europejskiej, t. XI, część II, wydanie 2, Instytut Wydawniczy EuroPrawo Warszawa 2011, s.38-39.

Tabela 7. Cudzoziemcy z Białorusi ubiegający się o status uchodźcy w Polsce latach 2000-2014.

Rok	Liczba cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy w Polsce	Liczba ubiegających się obywateli Białorusi /liczba tych otrzymali status uchodźcy	Liczba osób objętych ochroną uzupełniającą	Liczba osób z Białorusi która otrzymała pobyt tolerowany w Polsce
2000	4662	63/4	0	1
2001	4513	47/3	0	3
2002	5170	53/3	0	2
2003	6990	57/10	0	0
2004	8079	50/13	0	6
2005	6860	73/9	0	19
2006	7093	70/11	0	8
2007	10048	83/1	0	1
2008	8517	58/14	3	4
2009	10587	37/20	0	7
2010	6534	46/19	0	18
2011	6887	81/22	2	3
2012	10753	69/25	4	3
2013	15253	41/23	1	3
2014	6621	25/14	1	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rocznik Demograficzny 2000-2014 r. Wydawnictwo GUS, Warszawa 2001-2015; Liczba osób w stosunku do których Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Prezes Urzędu do spraw Repatriacji i cudzoziemców wydał decyzje w sprawie nadania statusu uchodźcy w latach 2000-2014, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe> (20.05.2016)

Z danych zamieszczonych w Tabeli 7. wynika, że liczba obywateli Białorusi starających się o azyl była niewielka w stosunku do ogółu osób podejmujących takie starania. Tylko pojedyncze osoby spełniały wymogi Konwencji Genewskiej i otrzymały status azylantów. Nieliczni obywatele Białorusi po 2007 roku zostali objęci ochroną uzupełniającą, nieco większa ich liczba otrzymała pobyt tolerowany w Polsce.

Przybywający do Polski imigranci z Białorusi najczęściej posługiwali się kilkoma językami, w tym polskim. Duża część przybyłych do Polski Białorusinów łączyła swoją

przyszłość z tym krajem i pragnęła znaleźć w nim pracę często poprzedzając ją studiami na polskich uczelniach.

Zakończenie

Imigracja obywateli Białorusi do Polski to proces, który rozpoczął się do początku lat 90. XX wieku. Dokonywał się on w oparciu o konwencje międzynarodowe oraz porozumienia ramowe zawarte przez Polskę z białoruskim partnerem. Pobyt imigrantów w Polsce regulowały kolejne ustawy o cudzoziemcach. Liczba imigrantów z Białorusi przybywających do Polski stanowiła drugą pod względem ilości grupę osób przybywających z państw byłego ZSRR. Najmniej imigrantów starało się zgodę na pobyt stały i najczęściej czyniły to osoby zawierające związek małżeński z Polakami. Czwartą pod względem ilości grupę z państw byłego ZSRR stanowili obywatele Białorusi będący repatriantami. Znacznie więcej imigrantów z Białorusi otrzymało zezwolenie na osiedlenie się lub zamieszkanie na czas określony niż na nieokreślony. Niewielu imigrantów na mocy otrzymanego pozwolenia mogło podjąć legalną pracę. Ci którzy nie otrzymali takiego zezwolenia szukali pracy w szarej strefie. Białorusini byli jedną z najliczniejszych i stale zwiększających się grup studentów kształcących się w polskich uczelniach. Po przyjęciu przez Polskę Konwencji Genewskiej z 1951 r. oraz Protokołu Nowojorskiego z 1967 roku w sprawie statusu uchodźców liczba Białorusinów starających się o taki status nieznacznie zwiększała się, lecz tylko nieliczne osoby zostały objęte ochroną uzupełniającą lub otrzymały zgodę na pobyt tolerowany. Większość wnioskujących nie spełniała warunków nakreślonych przez prawo. Hipoteza badawcza: imigranci z Białorusi nie stanowili poważnego problemu dla państwa polskiego w okresie przynależności do struktur europejskich została potwierdzona.

Streszczenie

Przyjazdy obywateli Białorusi do Polski były możliwe dzięki podpisaniu przez Polskę stosownych umów międzynarodowych oraz umów bilateralnych zawartych przez Polskę z Białorusią. Imigranci przybywający z tego państwa stanowili jedną z najliczniejszych grup obywateli krajów byłego ZSRR przyjeżdżających do Polski. Według danych GUS można wyróżnić następujące grupy imigrantów: na pobyt stały; posiadający zezwolenie na osiedlenie się i zamieszkanie na czas oznaczony; posiadający zgodę na pracę; studenci; ubiegający się o

status uchodźcy w Polsce; osoby którym przyznano status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zgodę na pobyt tolerowany. Imigranci z Białorusi przebywający w Polsce nie są dla Polaków uciążliwi i nie stanowią zbytniego problemu dla polskiego społeczeństwa.

Słowa kluczowe:

imigranci, Polska, Białoruś, uchodźcy, studenci, nadanie obywatelstwa

Keywords:

Immigrants, Poland, Belarus, refugees, students, granting citizenship

Bibilografia:

1. Borawska- Kędzierska E., Strąk K., *Polityka wizowa, azylowa i migracyjna*, System Prawa Unii Europejskiej, t. XI, część II, wydanie 2, Instytut Wydawniczy EuroPrawo Warszawa 2011
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/ 115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. U. UE L 348/98 z 24.12.2008
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. ustalającej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich , Dz. Urz. UE L 168 z 30.06.2009.
4. Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, Dz. Urz. UE L 155 z 18.06.2009
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową, Dz. U.UE L 132 z 11 05.2011r.
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla

- pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, Dz. U UE L 343/1 z 23.12.2011 r..
7. Gomółka K., *Studenci, doktoranci i stażyści na polskich uczelniach*, [w:] *Białoruś i Polska we współczesnej Europie*, (red.) J. Tymanowski, A. Daniluk, J. Bryll, Wydawnictwo Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa 2015.
 8. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483
 9. Konwencja Narodów Zjednoczonych dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r. podpisana 2 września 1991 r. Dz. U.1991, Nr 119, poz.515
 10. Liczba osób w stosunku do których Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Prezes Urzędu do spraw Repatriacji i cudzoziemców wydał decyzje w sprawie nadania statusu uchodźcy w latach 2000-2014, źródło: <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe>
 11. Oświadczenie rządowe w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku zmienionej następnie protokołami 3,5, 8 oraz uzupełnionej protokołem 2, Dz. U 1993, Nr 61 poz.284.
 12. Перепись населения Белоруссии 2009 года, źródło: <http://www.belstat.gov.by/informatsiya-dlya-respondenta/perepis-naseleniya/perepis-naseleniya-2009-goda>
 13. Портал Союзного государства Беларуси и России", źródło: <http://www.soyuzinfo.ru>
 14. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zmianie artykułu 3 Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi w sprawie przejść granicznych, sporządzonej w Warszawie dnia 24 kwietnia 1992 r., M.P.2005, nr 50, poz. 690.
 15. Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r., Dz. U. 1991 Nr 119, poz. 517
 16. Rocznik Demograficzny 2000-2014 r. Wydawnictwo GUS, Warszawa 2001-2015
 17. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1992–1996, Wydawnictwo GUS, Warszawa 1993–2014
 18. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2 lutego 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dokonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę Dz. U 2009, Nr 21, poz.114.
 19. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 10 stycznia 2007 r. uchylające rozporządzenie w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywanej pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U 2007, Nr 7, poz. 54
 20. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2009 r. w sprawie określania przypadków w których zezwolenie na prace cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki zezwoleń na prace cudzoziemców Dz. U 2009, Nr 26, poz.85

21. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17 października 2007 w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca Dz. U., 2007, Nr 195, poz. 1409
22. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 21 lipca 2006 r. w sprawie trybu i warunków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca zatrudnionego przy realizacji usługi eksportowej świadczonej przez pracodawcę zagranicznego w Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U.2006, Nr 141, poz. 1003
23. Szkoły Wyższe i ich Finanse 1997–2013, Wydawnictwo GUS, Warszawa 1998–2014.
24. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r., Dz. U 1993 , nr 118 poz. 527.
25. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie wsparcia dla społeczeństwa obywatelskiego w Republice Białoruś, M. P. 2011, nr 18, poz. 183.
26. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 2012 r. w sprawie sytuacji w Republice Białoruś, M. P. 2012, nr 0, poz. 144
27. Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych, rodzinnych, pracowniczych i karnych, sporządzona w Mińsku dnia 26 października 1994r.Dz. U. 1995 nr 128, poz. 619
28. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty, sporządzona w Warszawie dnia 27 listopada 1995 r. Dz. U 1996 nr 76, poz. 365.
29. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o międzynarodowych przewozach drogowych, sporządzona w Mińsku dnia 20 maja 1992 r., Dz. U. 2001, nr 46, poz. 743.
30. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś w sprawie przejść granicznych, sporządzona w Warszawie dnia 24 kwietnia 1992 r., M. P.2003, nr.37 poz. 518.
31. Ustawa z 29 marca 1963 r., o cudzoziemcach, Dz. U. z 1963, Nr 15, poz. 67
32. Ustawa z 19 września 1991 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach Dz. U 191, Nr 191, poz. 513
33. Ustawa z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 1998 r., Nr 114, poz.739.
34. Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach Dz. U z 2003 r., Nr 128, poz. 1175
35. Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Dz. U 2008, Nr 69, poz.415.
36. Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U 2013. nr 1650
37. Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. 2009, Nr 189, poz.1472

38. M. Wąsowski, *Imigranci zapełniają polski rynek pracy. Czy potrzebujemy ich więcej niż teraz?*, źródło: <http://natemat.pl/5377,imigranci-zapelniaja-polski-rynek-pracy-czy-potrzebujemy-ich-wiecej-niz-teraz>

Józef Tymanowski

Instytut Europeistyki,
Uniwersytet Warszawski



Kazimierz Zdunowski

Prezes Polsko-Białoruskiej
Izby Handlowo-Przemysłowej w Warszawie

Główne problemy polsko-białoruskiej współpracy gospodarczej.

Rekomendacje po II MKN Polska i Białoruś we współczesnej Europie

Dokonując analizy dwustronnych stosunków Polski i Białorusi, należy wyraźnie dostrzec, iż w porównaniu z kontaktami polsko-rosyjskimi czy polsko-ukraińskimi, stosunki polsko – białoruskie charakteryzują się zdecydowanie mniejszą dynamiką i treścią. Z perspektywy czasu jest to zastanawiające i niezrozumiałe zważywszy, że wzajemne stosunki nie zostały obciążone dramatycznym piętnem historycznym – wspólna przeszłość obu narodów nie odnotowała bowiem poważniejszych konfliktów, tak jak to miało miejsce w relacjach z Rosją i Ukrainą. Jest to niezwykle ważne w kontekście wypracowanej przez polskie władze tak zwanej polityki „krytycznego dialogu”, która nie przyniosła spodziewanych efektów a wręcz przeciwnie przyczyniła się ona do zamrożenia relacji politycznych, gospodarczych i społecznych.

1. Otoczenie zewnętrzne a pozycja międzynarodowa Polski i Białorusi w Europie

Polska i Białoruś stoją obecnie w obliczu ogromnych wyzwań, które z jednej strony wynikają z ewolucji ich sytuacji wewnętrznej, a z drugiej – pojawiają się w rezultacie zmian w otoczeniu międzynarodowym. Wyzwania te obejmują m.in. głęboki kryzys nie tylko gospodarczy, ale także instytucjonalny i polityczno-ideowy, prowadzący do podważania współczesnego ładu europejskiego i międzynarodowego. Problem relacji rosyjsko-ukraińskich oddziałuje także na politykę zagraniczną Białorusi, która poprzez negocjacje tzw.

„Mińsk-1” oraz „Mińsk-2” zyskała zaufanie Zachodu w procesie rozwiązywania konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy. Kryzys ukraiński pokazał wyraźnie, w jakim stopniu sytuacja poza granicami Unii Europejskiej może wpłynąć zarówno na jej pozycję międzynarodową, jak i na stabilność oraz bezpieczeństwo państw narodowych.

Kryzys migracyjny w Europie spowodowany masowym napływem imigrantów z Azji, Afryki i krajów bałkańskich do najbogatszych krajów członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego spowodował osłabienie dotychczasowego ładu europejskiego. Zarówno stare zagrożenia, związane z rozpadem systemu dwubiegunowego, jak i nowe związane z terroryzmem oraz migracją wymagają nowego podejścia do szeroko rozumianych relacji UE ze światem zewnętrznym. Istnieje również potrzeba zmiany podejścia do naszego wschodniego sąsiada Republiki Białoruś.

Warto przypomnieć, że istotą polskiej polityki wschodniej jest utrwalanie suwerennych bytów państwowych Białorusi, Ukrainy oraz republik postradzieckich, w tym Zakaukazia. W tym kontekście należy dostrzec rolę Aleksandra Łukaszenki w zakresie umacniania białoruskiej suwerenności. Uproszczone oceny moralne białoruskich władz, wobec których stosowano miano „ostatniej dyktatury w Europie”, wykluczały głębszą refleksję wśród polskiej klasy politycznej. Ku stwierdzeniu, że okres rządów Łukaszenki nie należy oceniać jednoznacznie negatywnie skłania do refleksji. Pierwszy dyrektor Ośrodka Studiów Wschodnich Marek Karp przekonywał, iż sam wybór Aleksandra Łukaszenki miał istotne i pozytywne znaczenie dla procesu państwowotwórczego na Białorusi, gdyż był zwycięstwem ludu nad postsowieckim *establishmentem*. Poza tym jego rządy były zgodne z oczekiwaniami społeczeństw. Republika Białoruś mimo, że jest uzależniona gospodarczo od Rosji, to jednak stara się podążać własną drogą rozwoju. Znaczącym sygnałem dla poprawy relacji Białorusi z Zachodem była wizyta A. Łukaszenki w Rzymie 21 maja 2016 roku, podczas której Papież Franciszek spotkał się z prezydentem Białorusi.

Polityka interakcji polegająca na współpracy, dialogu pozwala na tworzeniu nowych wartości, które mogłyby, w przypadku Białorusi, wzmacniać jej suwerenność i stanowić płaszczyznę stabilności, bezpieczeństwa i rozwoju. Jeśli Papież Franciszek twierdzi, że cywilizacja współczesnej Europy wymaga: integracji, dialogu i tworzenia, to zadaniem współczesnych państw powinna być wola dokonywania zmian poprzez dialog i współpracę. Republika Białoruś, jako kraj sąsiedzki zasługuje na bardziej pragmatyczne relacje polityczne, gospodarcze i społeczno-kulturalne. Rozwój dialogu politycznego poprzez

większe zaangażowanie się polskiej dyplomacji, stwarza skuteczniejszą szansę na dokonanie zmian demokratycznych na Białorusi, aniżeli polityka warunkowości.

Państwo białoruskie, przez sam fakt istnienia ma moc kreującą: pojawiają się nawyki myślenia „o swoim”, codziennym rozróżnianiem swojego i obcego; jest także wspólnotą interesów gospodarczych. Społeczna zgoda i poparcie dla prezydenta stanowiło osnowę stabilności państwa. Republika Białoruś, wraz z petryfikacją państwowości, ustabilizowała własne interesy narodowe, niebędące prostym odbiciem interesów Kremla. Warto przemyśleć polskie strategie postępowania wobec RB. Skuteczność izolacjonizmu w stosunku do najbliższego sąsiada budzi wątpliwość w obliczu braku europejskiej solidarności. Politycy Włoch, Litwy i Niemiec oraz zachodnioeuropejski kapitał budują kontakty z Białorusią, dla której jest to szansa na ograniczenie zależności gospodarczej i finansowej, a także politycznej od Rosji. Niechętnie, ideologiczne uwarunkowania stanowiska Polski wydaje się nie służyć wzmocnieniu białoruskiej państwowości⁹⁴.

Aktualna polityka Unii Europejskiej, która zniosła sankcje wizowe i finansowe dla Białorusi daje impuls do „nowego otwarcia” w relacjach polsko- białoruskich. Znacząca dla poprawy wzajemnych relacji i poszukiwania polsko-białoruskich form współpracy gospodarczej była wizyty ministra spraw zagranicznych RP Witolda Waszczykowskiego w Mińsku (III. 2016 r.) Przełamanie impasu w relacjach politycznych, na najwyższym szczeblu państw, może mieć również wpływ na ożywienie współpracy gospodarczej. Istnieje zatem pilna potrzeba weryfikacji dotychczasowych relacji polsko-białoruskich, oraz wypracowania nowej strategii działania z Republiką Białoruś, których najważniejszym celem powinna być gospodarka dająca obu stronom stabilność i rozwój.

Historia relacji UE z Białorusią pokazuje, że ani strategia dialogu z reżimem, ani jego dyplomatyczna izolacja nie przyniosły spodziewanych przez Wspólnotę rezultatów w postaci realnej demokratyzacji białoruskiego życia społecznego. Dialog był wprawdzie prowadzony w oparciu o zasadę warunkowości, niemniej w praktyce znacznie większe korzyści wyciągał reżim, który sam ograniczał się jedynie do drobnych bądź zgoła symbolicznych koncesji na rzecz demokratyzacji. Wydaje się, że dla nadania „nowego otwarcia” istotne są priorytety polityki Polski w relacjach z Białorusią, które powinny być właśnie skoncentrowane na: współpracy gospodarczej, wspieraniu mniejszości polskiej oraz promocji a nie na „eksportcie”

⁹⁴ R. Czachor, *Polityka zagraniczna Republiki Białoruś w latach 1991-2011*, Polkowice 2011, s. 312.

demokracji, rządów prawa, praw człowieka czy też kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Warto w tym miejscu przypomnieć Davida Mitrany'ego- głównego przedstawiciela funkcjonalizmu , który już w latach 40. XX wieku w „A Working Peace System” postulował radykalną zmianę podejścia do całej dziedziny stosunków międzynarodowych, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa i pokoju. Fundamentalne założenie funkcjonalizmu to przekonanie, że efektywna współpraca właśnie w technicznie ekonomicznych i komercyjnych sprawach ma decydujące znaczenie dla integracji politycznej. Proponowane podejście funkcjonalistyczne ma niejako nałożyć na podziały polityczne rozpiętą siatkę międzynarodowych powiązań, działań i agencji, w obrębie których i poprzez które dochodziłoby do stopniowego integrowania interesów coraz większej ilości stron życia wszystkich narodów⁹⁵. Jeśli chcemy oddziaływać na Białoruś, aby móc kształtować i umacniać procesy demokratyczne, to droga do tego celu prowadzi przez współpracę ekonomiczną. Dotychczasowa strategia działania Unii Europejskiej, w tym także Polski, która preferowała najpierw demokratyczne przemiany na Białorusi a później gospodarcze okazała się mało praktyczna. Być może należy zweryfikować w praktyce poglądy Davida Mitrany'ego, że poprzez współpracę gospodarczą powstaną przesłanki dla zmian politycznych.

Nie znaczy to, że Polska powinna zrezygnować z oceniania procesów przemian systemowych na Wschodzie, w tym także na Białorusi, z punktu widzenia zachodniego/demokratycznego ładu, który zgodnie z art. 6 ust.1 traktatu z Maastricht opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego. Ocenianie tych wartości nie powinno mieć jednak charakteru warunkowego a raczej oddziaływania na zasadzie „dobrego obyczaju”. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że w takim przypadku społeczeństwo białoruskie, jak i znaczna część elit rządzących byłaby bardziej skłonna do przyjmowania wzorców zachodniego/demokratycznego stylu funkcjonowania państwa.

Z punktu widzenia interesów Polski, byłaby jak najbardziej pożądana redefinicja oraz reforma polityki zagranicznej w relacjach z Białorusią. Zmiany te powinny prowadzić do wydatnego wzmocnienia tej polityki, mając na uwadze poniższe problemy polsko-białoruskiej współpracy gospodarczej.

⁹⁵ D. Mitrany: *Working Peace System*. London 1966, s. 84.

2. Podstawowe problemy polsko-białoruskiej współpracy gospodarczej.

Polsko białoruskie obroty w handlu zagranicznym uległy istotnemu zmniejszeniu w 2015 roku. Polski eksport do Białorusi spadł o ponad 40%, polski import z Białorusi spadł o ok. 20%. Spadek polsko-białoruskich obrotów gospodarczych negatywnie wpływa na tempo wzrostu eksportu i tempo wzrostu PKB w Polsce i w Białorusi.

2.1. Otoczenie zewnętrzne i uwarunkowania:

- a) Polsko-białoruskie obroty bieżące, pomimo wysiłku przedsiębiorców, mają relatywnie płytkie zakotwiczenie w strukturach obu gospodarek. Polska w relacjach gospodarczych z Białorusią spadła z 3-5. miejsca, na 7-10., w zależności od wskaźnika, w tym w zakresie udziału w inwestycjach zagranicznych na Białorusi poza Holandię, Niemcy, Austrię, Litwę, Wielką Brytanię, USA, Chiny (wśród krajów spoza Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej). Polska obecność w Białorusi w małym stopniu jest oparta na polskich inwestycjach i kooperacji produkcyjno-handlowej. Stąd obroty handlowe w zbyt dużym stopniu są uzależnione od fluktuacji relacji społeczno-politycznych oraz zmienności na rynkach międzynarodowych,
- b) polscy przedsiębiorcy w Białorusi są zmuszeni do wyczerpującej i nierównej konkurencji na rynku białoruskim z przedsiębiorcami rosyjskimi i chińskimi.
 - rosyjskimi, ponieważ część kapitału i potencjału rosyjskiego, w związku z sankcjami europejskimi i retorsjami rosyjskimi, przenosi się do Białorusi i agresywnie inwestuje w sektory deficytowe z punktu widzenia rynku rosyjskiego (sektor materiałów budowlanych, sektor wysokich technologii IT, sektor mleczarski i inne). Rosyjskie banki objęte sankcjami chętnie finansują rosyjskie inwestycje w Białorusi;
 - chińskimi, ponieważ wieloletnie sankcje polityczne wobec Białorusi skutkują otwarciem tego państwa na wzrastające obszary ekonomiczne (szczególnie na Chiny, ale także Iran, Wenezuelę i inne) i derogacją dla tych obszarów wyjątkowo korzystnych warunków prawno-ekonomicznych. W efekcie chińskie agendy rządowe wraz z chińskimi przedsiębiorcami stosują

agresywną politykę wejścia w białoruską przestrzeń ekonomiczną (Chiński Park Technologiczny w Mińsku, kredyt dla przedsiębiorstw na inwestycje w cenie 1,5% z gwarancją chińskiego skarbu państwa itp.)

2.2. Główne problemy i zagrożenia.

a) polski kredyt w ramach Funduszu Wspierania Eksportu okazuje się za drogi, głównie z powodu:

- wysokich kosztów ubezpieczenia KUKKE, której stawki ubezpieczeniowe, związane z rekomendacjami OECD (7 grupa), pomimo przychylności polskiego ubezpieczyciela i stosowania preferencyjnej stawki (według 6 grupy) powodują, że dla kredytu średnioterminowego i długoterminowego koszt samego tylko ubezpieczenia (bez kosztów pieniądza) wynosi w przybliżeniu 2% p. a., gdy tymczasem chiński kredyt inwestycyjny łącznie kosztuje ok. 1,5% (polski kredyt wraz z ubezpieczeniem kosztuje ok. 4,5%) i jest ok. 3 razy droższy od chińskiego;
- wyjątkowo skomplikowanej i drogiej procedury dla udzielania kredytu bezpośrednio przedsiębiorcom, bez udziału białoruskiego banku, z przeznaczeniem na inwestycje bezpośrednie polskich firm w Białorusi, na finansowanie polskiego wykonawstwa inwestycyjnego i na zakupy firm w Białorusi (udziałów i akcji).
- chińscy przedsiębiorcy otrzymują chiński kredyt na zakup w Białorusi nieruchomości (własność lub wieczysta dzierżawa) oraz na zakup udziałów i akcji w białoruskich przedsiębiorstwach w nieporównanie prostszy i tańszy sposób.

b) nadmiernie długie utrzymywanie sankcji wobec Białorusi nie tylko umocniło pozycję antyreformatorskich sił w Białorusi, ale dodatkowo wykształciło swoistą „pragmatykę” w praktyce gospodarczej, polegającą na utrwalaniu polityki:

- antyimportowej, co spowalnia wzrost gospodarczy Białorusi, ale równocześnie „uodparnia” gospodarkę na kolejne ewentualne sankcje;

- ręcznego sterowania w gospodarce, a szczególnie w imporcie poprzez szerokie wykorzystywanie pozataryfowych systemów i sposobów regulacji (vide materiały budowlane);
 - odkładania „na później” omawianych i uzasadnionych racjami ekonomicznymi regulacji, np. demonopolizacji rynku reasekuracyjnego (BNPO pozostaje monopolistą, co ogranicza akcję kredytową banków komercyjnych w białoruską gospodarkę ze względu na brak reasekuracji ryzyka politycznego, ale banki komercyjne i tak wchodziły do Białorusi w ograniczonym zakresie ze względu na politykę sankcji). Takich wątpliwości nie ma kapitał rosyjski, chiński i irański.
- c) brak współpracy pomiędzy instytucjami europejskimi (UE) i instytucjami euroazjatyckimi (EAUG), szczególnie w zakresie normalizacji, standaryzacji i certyfikacji oraz w zakresie współpracy w dziedzinach infrastrukturalnych, w tym systemów elektroenergetycznych, dróg wodnych, modernizacji przejść granicznych, współpracy służb celnych i granicznych;
- d) opóźnienie w zakresie negocjacji i przystąpienia Białorusi do WTO.

2.3. Wybrane problemy techniczne, ekonomiczne i organizacyjne.

- a) **GPW.** Należy oczekiwać, że władze Białorusi dopuszczą na określonych warunkach możliwość IPO białoruskich firm na Giełdzie Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie i na innych zagranicznych giełdach papierów wartościowych. Projekt powyższy pozwoli na dopływ realnych środków na inwestycje na Białorusi obok systemu kredytowego oraz wpłynie na upowszechnianie przejrzystości procedur ewidencji księgowej, rozliczeń i sprawozdawczości. Inicjatywę w tym względzie powinna wykazać GPW S.A. w Warszawie przy wsparciu Ministerstwa Rozwoju i Ministerstwa Finansów;
- b) **Wsparcie instytucjonalne procesu inwestycyjnego na Białorusi w zakresie inwestycji nowych i modernizacyjnych z wykorzystaniem komercyjnych środków z Polski:**

- Należy oczekiwać, że wybrane czołowe banki Republiki Białorusi podejmą przedsięwzięcie polegające na utworzeniu lub zakupie w Polsce organizacji finansowej wyspecjalizowanej w:
 - -faktoringu,
 - -forfaitingu,
 - -aranżacji zarządzania procesami modernizacyjnymi i restrukturyzacyjnymi.

Inicjatywę w tym zakresie powinny wykazać białoruskie banki posiadające swoje przedstawicielstwa w Polsce przy wsparciu polskich instytucji finansowych i Ministerstwa Finansów. Polsko-Białoruska Izba Handlowo-Przemysłowa deklaruje współdziałanie i współpracę w charakterze aranżera projektu;

c) Wybrane przedsięwzięcia gospodarcze, o znaczeniu dla gospodarek Polski i Białorusi, w tym:

- Polsko-Białoruskie Centrum IPO w Mińsku;
- przejścia kolejowe z wykorzystaniem płynnego systemu zmiany rozstawu kół wagonów kolejowych w Terespolu-Brześciu i Kuźnicy Białostockiej-Bruzgi;
- modernizacja linii kolejowej Brześć-Włodawa-Chełm;
- modernizacja połączenia kolejowego Kuźnica Białostocka-Porty (Gdańsk i Gdynia);
- dokończenie modernizacji linii kolejowej Terespol-Porty (Gdańsk i Gdynia);
- dokończenie budowy autostrady Warszawa-Kuźnica Białostocka (przejście graniczne);
- budowa autostrady Warszawa-Terespol (przejście graniczne);
- utworzenie polsko-białoruskiej instytucji z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego w celu wdrożenia do realizacji projektu gospodarczego polegającego na uruchomieniu rurociągu produktowego Brześć-Terespol i dalej do Mościsk;
- utworzenie polsko-białoruskiej instytucji z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego w celu wdrożenia do realizacji projektu gospodarczego polegającego na uruchomieniu przesyłowej linii elektroenergetycznej Roś-Białystok;

Doświadczenie PBIHP w aranżacji inwestycji polegającej na wybudowaniu Terminalu Koroszczyń wskazuje, iż ten kierunek postępowania może okazać się interesujący dla administracji publicznej i przedsiębiorców prywatnych, dla których aranżerem może być Polsko-Białoruska Izba Handlowo-Przemysłowa.

d) Rozwiązanie bieżących problemów i nieporozumień:

- zwrot polskim przedsiębiorcom zajętych środków transportowych w Białorusi i wprowadzenie zmian w prawodawstwie Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej w kierunku harmonizacji z przepisami Unii Europejskiej w zakresie wykonywania transportu w handlu zagranicznym i dokonywania odpraw celnych,
- harmonizacja przepisów dotyczących handlu materiałami budowlanymi w kierunku wyeliminowania w Białorusi zbędnych i nadmiernych ograniczeń lub wprowadzenie analogicznych ograniczeń i barier na białoruskie towary w Unii Europejskiej,

Konkluzje

Obecny proces przemian ustrojowo-prawnych i politycznych na Białorusi wydaje się być akceptowany przez znaczną część społeczeństwa białoruskiego, co niewątpliwie w znaczący sposób umacnia reżim Aleksandra Łukaszenki. Dotychczasowe działania Unii Europejskiej, mające na celu liberalizację systemu politycznego i rozpoczęcie procesu jego demokratyzacji nie powiodły się. Stosowanie restrykcji w postaci sankcji wizowych i ekonomicznych przynoszą odwrotny efekt od zamierzonego przez UE. W sytuacjach konfliktu politycznego między RB a UE znaczna część społeczeństwa opowiada się po stronie prezydenta A. Łukaszenki. Biorąc pod uwagę rozliczne słabości UE w realizacji jej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa można mieć uzasadnione obawy, co do jej przyszłości jako silnego, aktywnego aktora w stosunkach międzynarodowych. Co gorsza, poważniejszym problemem wydają się słabości czy – jak uważają niektórzy – po prostu cechy strukturalne, jakie immanentnie i na stałe wpisane są w mechanizmy oraz instytucje unijne zajmujące się polityką zagraniczną, ograniczające jej efektywność.

Patrząc z punktu widzenia Polski, kraju tak mocno zaangażowanego w procesy przemian systemowych na Wschodzie, należy mieć mimo wszystko nadzieję, że rozwój współpracy gospodarczej między Polską a Białorusią może przyczynić się do stabilności, bezpieczeństwa i rozwoju w tej części Europy. W interesie Polski nie leży przecież utrzymywanie sytuacji, w której Warszawa traci na znaczeniu a rolę głównego kreatora przemian systemowych w Europie Wschodniej przejmują Niemcy, Włochy i Litwa.