

XEESFE

ДИАСПОРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ПОЛЬШИ (1991–2025): ДИНАМИКА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

И. Д. Лошкарёв 

МГИМО МИД России,
119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76

Поступила в редакцию 27.04.2025 г.
Принята к публикации 26.06.2025 г.
doi: 10.5922/2079-8555-2025-3-3
© Лошкарёв И. Д., 2025

Развитие отношений польского государства с соотечественниками за рубежом имеет давнюю традицию, восходящую к периоду II Республики. В соответствии с предложенной тогда моделью взаимодействия за отношения с польской диаспорой (Полонией) отвечала верхняя палата — Сенат. Эта институциональная рамка была восстановлена в постсоциалистический период и считалась одним из способов демонстрации преемственности в отношениях с поляками за рубежом. Однако постепенно возникали практические противоречия, связанные с распределением средств на диаспоральную политику и борьбой политических сил за имидж защитников польской диаспоры. В результате было предпринято несколько попыток изменить институты диаспоральной политики Польши, которые заключались в усилении роли как органов исполнительной власти, так и Сената. В теоретическом плане статья опирается на неоинституциональную методологию и рассматривает произошедшие трансформации как варианты институциональных изменений, обусловленные не только разными структурными причинами, но и расширением состава участников взаимодействия внутри государственного механизма. В статье показано, что важнейшими тенденциями в трансформации институтов диаспоральной политики Польши в 1991–2025 гг. стали формализация институционального дизайна, постепенное снижение масштаба внедряемых изменений и общая незавершенность преобразований, связанная с относительной их частотой и межпартийной конкуренцией (главным образом «Гражданской платформы» и «Права и справедливости»).

Ключевые слова:

диаспоральная политика, полонийная политика, Полония, Польша, институциональные трансформации

Политика в отношении диаспоры в Польше имеет давнюю традицию. В 1920 г. при Министерстве труда и социальной защиты были созданы первые подразделения по делам эмигрантов. Однако постепенно стало понятно, что меры поддержки в отношении диаспоры нередко связаны с вопросами культуры, сохранения языка, молодежной политики. Поэтому с 1928–1930 гг. отношения с диаспорой в основном перешли в ведение МИД II Республики и отдельных региональных и этнических организаций [1, с. 128–131]. Однако затем в 1934 г. II съезд зарубежных поляков в Кракове утвердил устав Всемирного союза зарубежных поля-

Для цитирования: Лошкарёв И. Д. Диаспоральная политика Польши (1991–2025): динамика институциональных изменений // Балтийский регион. 2025. Т. 17, № 3. С. 42–58. doi: 10.5922/2079-8555-2025-3-3

ков (*пол.* Światowy Związek Polaków z Zagranicy, Światpol) и избрал председателем Союза маршала польского Сената В. Рачкевича. Целью организации провозглашалось «поддержание единства с Отчизной во имя единства польского народа» [2, с. 307]. Тем самым возникла особая институциональная модель взаимоотношений с польской диаспорой — ее вопросами ведали не органы исполнительной власти, а верхняя палата парламента. В 1989—1990 гг. эта модель почти без изменений была восстановлена по итогам переговоров под эгидой Папы Римского Иоанна Павла II между представителями органов государственной власти Польши и организаций польской диаспоры в Риме [3, с. 59—60].

В польском общественно-политическом дискурсе взаимоотношения государства и диаспоры описываются либо как «полонийная политика» (*пол.* polityka polonijna), либо как «забота о Полонии» (*пол.* opieka nad Polonią): польская диаспора обозначается отдельным словом в отличие от диаспор с другим происхождением. Традиционно считается, что задача польского государства состоит не только в защите прав и свобод эмигрантов, но и в установлении прочных связей за счет работы по нестандартным проблемам и направлениям — с учетом особенностей польской диаспоры в конкретной стране или даже в конкретном внутригосударственном регионе. Иными словами, Польша стремится поймать ритм нескорординированных и разносторонних инициатив в польских общинах за рубежом [1, с. 116—117]. Поддержание связей с Полонией и укрепление положения ее представителей в странах пребывания с 1991 г. считается «общенациональной задачей» наряду с созданием условий по репатриации [4, с. 106]. Это положение закреплено в Конституции Польши 1997 г. (ст. 6).

По имеющимся данным, к «старой» польской диаспоре в мире относятся более 10 млн чел. (по некоторым оценкам — до 21 млн): 9—10 млн — в США, свыше 1 млн — в Бразилии и Канаде, свыше 500 тыс. — в Аргентине¹. На территории постсоветского пространства также проживает значительное число лиц польского происхождения, однако до недавнего времени их не включали в понятие «Полония» и обозначали отдельным термином «поляки на Востоке».

Поскольку в современном мире сохраняется конкуренция за экономический и социальный капитал [5], Польша неоднократно предпринимала попытки актуализировать и интенсифицировать диаспоральную политику. По подсчетам А. Гамлена, к 2014 г. около 110 государств мира озаботились вопросами поддержания связей со своими соотечественниками, стали выстраивать полноценную институциональную инфраструктуру взаимодействия с диаспорами [6, р. 182]. После присоединения к ЕС в 2004 г. попытки обновления диаспоральной политики получили дополнительный импульс в связи с существенным оттоком населения из страны. К 2007 г. постоянно вне Польши проживали свыше 2,3 млн польских граждан (примерно 6,6 % всего населения государства), что стало неприятным сюрпризом для политиков и экспертов [7, р. 84]. В условиях слабой отдачи от принятых мер к началу 2010-х гг. началась дискуссия о возможных контурах «новой полонийной политики» — в качестве возможных ориентиров называли централизацию управления и оптимизацию усилий различных институтов, отказ от одностороннего подхода в отношениях с диаспорой, а также уточнение и сокращение числа целей, которые ставят перед собой государственные органы [8, с. 10—13].

Данная статья посвящена институциональным трансформациям диаспоральной политики Польши в 1991—2025 гг. Автор стремится выяснить, как формировалась динамика институциональных изменений, какие формы она приобретала и на-

¹ *The Global Polish Diaspora: A Vast and Diverse Community*, 2025, URL: <https://polaron.com.au/the-global-polish-diaspora/> (дата обращения: 18.06.2025).

сколько эти формы были устойчивыми. В рамках неонинституционального анализа исследуется и среда взаимодействий — в том числе острое межпартийное противостояние, характерное для современной Польши («польско-польская война»).

Неонинституциональный анализ отраслевой государственной политики

Неонинституционализм как методология в социальных науках предполагает, что единицы анализа (партии, лидеры, чиновники, фирмы) чаще всего подчиняются явным и неявным правилам, выстраивают свое поведение и планируют дальнейшие действия, исходя из тех рамок, которые заданы [9; 10]. Важный аспект в соблюдении правил — сложный баланс между эффективностью и легитимностью: акторы могут добиться большего, нарушая правила, но остальных такое поведение, скорее всего, не устроит, потому происходит постоянный торг по поводу того, как можно в наиболее выгодном направлении интерпретировать и трансформировать явные и неявные нормы (институциональные рамки) [11]. В политических исследованиях неонинституционализм позволяет выйти на анализ изменений, причем не только рассматривать отмену или принятие каких-либо правил, но и их комбинирование, изменение степени взаимосвязанности, сужение и расширение зон ответственности — в том числе появление каких-либо радикально новых вариантов институционального дизайна [12; 13]. Фактически под институтом понимается не только то, что установлено в качестве явной или неявной нормы, но и процессы конструирования тех или иных правил, их комбинаций и вариаций [14].

Важнейший момент в изучении институтов — то, как именно происходит их изменение, переход от одного состояния и структуры правил к последующим. Предложено несколько теорий и подходов к объяснению институциональных трансформаций, по-разному объясняющих динамику этого процесса и способы его анализа. Во многом это связано с тем, что становится отправной точкой рассуждений — причины, сам момент изменения, участники процесса, внешние факторы, многоуровневость взаимодействий и пр. [15; 16]. Среди многочисленных интерпретаций институциональных изменений большой известностью пользуется подход Дж. Махоуни и К. Телен. Эти исследователи предложили объединить анализ глубины изменений и их участников, что позволило выделить четыре типа трансформации (табл. 1).

Таблица 1

Типы институциональных изменений (по Дж. Махоуни и К. Телен)

Тип изменения	Состав участников	Причина	Процедура
Замена	Расширяется	Относительно неравномерное распределение ресурсов участников	Формальная
Наслоение	Расширяется	Относительно равномерное распределение ресурсов участников, но с тенденцией к неравномерному перераспределению	Формальная
Смещение	Не расширяется	Изменение общей выгоды от полного соблюдения норм	Неформальная
Конверсия	Не расширяется	Изменение оценки норм на идейном уровне	Формальная или неформальная

В рамках замены институтов происходит полная отмена старых правил и установление новых, что связано с появлением новых участников взаимодействий, ко-

торые не удовлетворены прежним подходом к распределению ресурсов и способны поставить легитимность институтов под сомнение, если их позицию проигнорируют. Наслоение (*англ.* layering) институтов предполагает внесение существенных поправок и дополнений в дизайн действующих институтов, что отражает компромисс между новыми и старыми участниками взаимодействий: первые еще не способны изменить правила целиком, а вторые не могут остановить процесс правки и обновления. Смещение (*англ.* drift) — это сохранение формального аспекта правил, но изменение их содержания из-за внешних изменений: новых добавлений и поправок не предлагается, но часть предписаний не исполняется («мертвые нормы»). Наконец, конверсия предполагает, что меняется идейное наполнение правил — их интерпретируют и понимают иначе, чем раньше. В рамках конверсии фактически устанавливается новое соответствие институтов коллективной идентичности современным практикам и аналогичным институтам в других странах, целеполаганию государств. В случае смещения и конверсии состав участников почти или полностью не обновляется, что увеличивает значимость внешних факторов для институциональных трансформаций [17]. Напротив, А. Кениг отмечал, что наслоение и замена чаще происходят в рамках формальных процедур и обусловлены внешними факторами — в виде решений вышестоящих органов власти, добавления новых участников институционального взаимодействия или общего изменения в рамках распределения власти в государстве (например, после выборов), а институциональное смещение и в меньшей степени конверсия связаны с неформальным торгом и внутренним развитием институтов [18]. Вероятно, баланс эндогенных и экзогенных факторов в институциональных изменениях не столь прямолинеен, поскольку в основе неоинституционализма лежит тезис о взаимосвязи того, как соблюдаются правила и как они меняются под влиянием текущих обстоятельств и долгосрочных кумулятивных процессов [19; 20].

Для анализа отраслевой государственной политики (в частности, диаспоральной политики) данная схема дает несколько важных методологических преимуществ. Во-первых, учитываются причины разного порядка в институциональных трансформациях — ресурсные, идейные, акторо-центричные. Во-вторых, появляется возможность за счет анализа состава вовлеченных участников (например, ответственных министерств или ведомств) косвенно оценить потенциальное направление институциональных изменений. Наконец, в-третьих, в данной схеме проведено разграничение формальных и неформальных процедур, которые нередко в неоинституциональном анализе представлены в неразделенном виде.

В отношении Польши неоинституционализм позволяет совместить проблематику изменений диаспоральной политики с электоральными циклами и партийными предпочтениями, выявить, насколько изменение приоритетов на общегосударственном уровне находило отражение в конкретной сфере деятельности, как менялся состав участников формирования диаспоральной политики и какие институциональные формы приобретали или, наоборот, теряли свою актуальность.

Особенности формирования диаспоральной политики в Польше

С учетом особенностей парламентаризма в Польше в 1989 г. ответственность за координацию диаспоральной политики легла на верхнюю палату — Сенат. Тем самым восстанавливалась институциональная логика II Республики и подчеркивалась историческая преемственность с периодом правления Ю. Пилсудского. В составе Сената появилась Комиссия по вопросам эмиграции и отношениям с поляками за рубежом, которая регулярно обсуждала инициативы по укреплению связей с

Полонией и давала рекомендации по распределению бюджетных средств на этом направлении. Окончательное решение по финансовым вопросам принималось маршалом Сената. В постановлении Сената III созыва «О связи поляков и Полонии с Отчиной» в 1997 г. подчеркивалось, что особая роль Сената — это продолжение «благородной традиции» в деле защиты прав участников диаспоры¹.

При этом исполнительная власть в Польше также имела виды на диаспоральную политику. В 1991 г. правительство утвердило документ под названием «Цели и приоритеты политики правительства в отношении Полонии, эмиграции и поляков за границей» (*пол. Cele i priorytety polityki rządu wobec Polonii, emigracji i Polaków za granicą*). В тексте подчеркивалась значимость поддержания всесторонних связей выходцев из Польши со страной происхождения, а также сохранения польской идентичности («польскости») в других странах. Во многом документ исходил из логики, что «обязательства» польского государства в отношении диаспоры односторонни, а от общин за рубежом требуется лишь активно участвовать в предлагаемых инициативах [21, s. 77—78].

Возникшая в 1990-е гг. модель предполагала, что тактические вопросы диаспоральной политики относятся к полномочиям Сената, в то время как формулировка целей и стратегии взаимоотношений с соотечественниками, скорее, находится в ведении правительства. Конституция 1997 г. закрепила эту институциональную связь, поскольку передала право законодательной инициативы в области государственных финансов в сферу исключительных полномочий правительства, а процедуру утверждения бюджетных вопросов оставила обеим палатам парламента. С учетом размытого понимания инструментов диаспоральной политики такое разделение было в значительной степени условным, что обусловило соперничество двух ветвей власти в вопросах диаспоральной политики.

В частности, в 1998 г. попытку перенести центр принятия решений предпринял польский МИД. Был подготовлен документ «Общая концепция полонийной политики», который предполагал передачу разработки и реализации политики в отношении Полонии и поляков за рубежом в ведение Министерства. Отдельно в документе подчеркивалось, что Министерство фактически и так поддерживает контакты с представителями диаспоры на регулярной основе, но никак не влияет на финансирование проектов. Однако профильная комиссия Сената высказалась резко против предложенного текста и обвинила МИД в попытках монополизировать диаспоральную политику. При этом в дискуссии получил признание тот факт, что контакты с Полонией преимущественно идут через дипломатические и консульские представительства, с которыми требуется координировать принимаемые решения [22].

Если в 1991—2001 гг. институциональные противоречия вокруг диаспоральной политики во многом обострялись из-за межпартийного противостояния, то в период правительства Л. Миллера (2001—2004) этот фактор практически исчез. В 2002 г. правительство приняло программу сотрудничества с Полонией и поляками за рубежом, которая впервые поставила вопрос об ответных обязательствах представителей диаспоры. Согласно этому документу, Полония должна была способствовать реализации польских национальных интересов в странах пребывания, а не только участвовать в государственных проектах по культурному и социальному развитию. Для координации работы по вопросам Полонии и поляков за рубежом при премьер-министре была создана межведомственная группа.

Параллельно при маршале Сената был создан Консультативный совет Полонии, которому была передана функция обсуждения финансовых вопросов и обсужде-

¹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej y dnia 5 marca 1997 r. w sprawie więzi Polaków i Polonii y Macierzą, 1997, URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP19970160147/O/M19970147.pdf> (дата обращения: 24.04.2025).

ния проектов по укреплению взаимоотношений с диаспорой. Позднее плотность институтов в ведении Сената выросла еще сильнее, поскольку было учреждено Полонийное бюро при верхней палате, которое помогало подавать заявки на финансирование и вело мониторинг осуществляемых проектов. При этом на концептуальном уровне наблюдалось удивительное единодушие, которое было закреплено постановлением Сената (2002), повторявшим основные положения правительственной программы сотрудничества с Полонией и поляками за рубежом [21, s. 77—78; 22, s. 73—80].

Эти достижения оказались неустойчивыми в условиях последовавшего обострения межпартийного противостояния («польско-польской войны») и очередной волны расширения ЕС (2004). Вместо устойчивой работы институтов диаспоральной политики в 2001—2004 гг. наблюдалось временное снижение конфликтности между ветвями власти по проблемам взаимодействия с Полонией. То есть переход к левым партиям большинства в парламенте, президентского поста и права на формирование правительства привел к неформальному разделению полномочий. Таким образом, в условиях политической конкуренции и принятия Конституции 1997 г. произошло институциональное наслоение «традиционной» роли Сената в вопросах связей с Полонией и практической активности более готового к этой работе органа исполнительной власти — МИД. Однако затем наслоение сменилось институциональным смещением — временным неформальным компромиссом, согласно которому конкуренция верхней палаты и исполнительной власти была заморожена. Это тактическое решение не привело к формированию более устойчивых институтов диаспоральной политики Польши, но позволило снять напряженность на уровне государственных институтов в целом.

Реформы «Гражданской платформы» (2007—2014)

Из-за неустойчивости парламентского большинства в 2005—2007 гг. вопросы диаспоральной политики оказались несколько отложенными. Тем не менее правительства «Права и справедливости» начали подготовительные работы по созданию очередной государственной программы сотрудничества с Полонией и поляками за рубежом. Помимо этого правительство Я. Качиньского приступило к реализации программы «Ближе к работе, ближе к Польше» (*пол.* *Bliżej pracy, bliżej Polski*), которая предполагала помощь польским трудовым мигрантам в обустройстве в странах пребывания и защиту их прав через систему консульских представительств¹.

Однако после победы в 2007 г. на парламентских выборах партии «Гражданская платформа» проблематика диаспоральной политики вновь оказалась на политической повестке дня. Партия Д. Туска еще до выборов выдвинула идею поощрения репатриации в качестве ключевого приоритета работы правительства и предложила отменить налоги на пенсионные накопления и капитал мигрантов. Уже в конце 2007 г. была принята масштабная «Программа возвращения», содержавшая набор мер по стимулированию репатриации мигрантов и представителей Полонии. Помимо «налоговых каникул» и сокращения социальных и пенсионных отчислений программа предусматривала открытие в Лондоне и Дублине трудовых бирж с вакансиями в Польше, создание специализированных механизмов привлечения высококвалифицированных кадров, поддержку открытия польских школ за рубежом и создание дистанционных форм образования в университетах [7, p. 86—87].

¹ Program działań na rzecz zwiększenia opieki nad polską migracją zarobkową „Bliżej pracy, bliżej Polski”, *Biuletyn Informacji Publicznej RPO*, 2025, URL: <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/1172574832.pdf> (дата обращения: 24.04.2025).

Параллельно правительство Д. Туска разработало еще несколько мер по активизации диалога с польскими общинами за рубежом. Во-первых, в 2007 г. было утверждено постановление о карте поляка, которая позиционировалась как забота об исправлении исторической несправедливости в отношении поляков на постсоветском пространстве («поляки на Востоке»). Данный документ о «принадлежности к польскому народу» стал новым механизмом расширения связи с лицами польского происхождения и косвенно создавал стимулы для репатриации. В частности, карта поляка не предоставлялась тем, кто постоянно проживал в Польше, но большинство прав и привилегий по этому документу можно было получить только в Польше. Прямой механизм поощрения репатриации — система «Родак» — смог охватить порядка 2300 чел. в последний год работы, а принятие решений по конкретным случаям занимало до 7 лет [23].

Во-вторых, в 2009 г. была принята министерская программа развития польского образования за рубежом на 2009—2011 гг., которая положила начало постоянным ведомственным программам по этому направлению. Масштаб этой деятельности был немалым: в 2009/10 учебном году по программам обучения для зарубежных поляков училось свыше 14 тыс. чел. в 75 образовательных учреждениях¹. С 2010 г. в г. Оструда стали проходить съезды полонийных учителей — на этих мероприятиях согласовываются методические рекомендации, обсуждаются проблемы преподавания, происходит обмен опытом².

Наконец, в-третьих, правительство Д. Туска начало последовательно укреплять роль МИД в реализации политики в отношении диаспоры. В соответствии с принятой исполнительной властью пятилетней программой помощи полякам за границей (2007—2012) в сферу ответственности ведомства иностранных дел были прямо переведены такие функции, как координация полонийной политики, продвижение позитивного образа страны за рубежом. В 2009 г. в рамках внутренней реорганизации в составе МИД Польши появилось подразделение, которое позднее получило название Департамента сотрудничества с Полонией и полякам за рубежом. В ведение данного Департамента перешли вопросы продвижения польского языка и культуры, сохранения памятных мест, инвестиционных контактов, а также анализ и защита прав поляков за рубежом. В 2012 г. глава МИД Р. Сикорский добился того, что его ведомство стало распределять средства на конкретные проекты по полонийной тематике — вместо Сената. Причем если ранее средства выделялись партнерским и подрядным организациям (например, Фонду помощи полякам на Востоке или объединению «Польское сообщество») на безальтернативной основе, то с этого времени начали проводить ежегодный конкурсный отбор — с приемом юридически оформленных заявок и обоснованием объемов финансирования. Соответствующие поправки были внесены в закон о государственных закупках 2004 г.³

Перевод диаспоральной политики в фактическое ведение МИД не имел однозначной поддержки внутри «Гражданской платформы»: маршал Сената (2005—2015) Б. Борусевич выступал против такого решения и фактически пытался продолжить работу уже без финансового ресурса [24]. В частности, Б. Борусевич в 2012 г.

¹ Oświata i wychowanie w roku szkolnym, 2009, *Główny Urząd Statystyczny*, p. 105, URL: https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/e_oswiata_i_wychowanie_2009-2010.pdf (дата обращения: 20.04.2025).

² Czyżycka, K. 2001, 30 lat dla Polonii, *Stowarzyszenia Wspólnota Polska*, URL: http://wspolnota-polska.org.pl/30lat/dzialania_edukacja.php (дата обращения: 21.04.2025).

³ Senat utraci pieniądze dla Polonii?, 2015, *Onet Wiadomości*, URL: <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/senat-utraci-pieniadze-dla-polonii/gmqgh> (дата обращения: 23.04.2025).

включился в деятельность полонийных организаций в ФРГ и помогал им добиваться разрешений на создание бюро польских объединений, СМИ и образовательных курсов на польском языке¹.

В результате реформ правительства Д. Туска диаспоральная политика Польши практически полностью перешла в ведение исполнительной власти (в основном МИД) — произошла замена институционального формата взаимодействия с соотечественниками. Такое положение дел стало возможным из-за наличия большинства у партии Туска «Гражданская платформа» в обеих палатах парламента. Если в период доминирования левых в польской политике (2001—2004) Сенат и исполнительная власть координировали свои действия в отношении поляков за рубежом, то в 2007—2014 гг. диаспоральная политика стала отдельной отраслью государственной политики, над которой был установлен централизованный контроль (как политический, так и финансовый). С одной стороны, подобная централизация облегчала взаимодействие государства с диаспорой и позволяла выстраивать долгосрочную стратегию в отношении. С другой — для разнородной Полонии и различных ее организаций централизация государственной политики означала рост конкретных обязательств: инвестиционных, политических, культурных. В условиях, когда значительная часть диаспоры (в Западной Европе и Северной Америке) не нуждалась в помощи государства происхождения, рост «бремени обязательств» играл скорее негативную роль в реализации диаспоральной политики Польши.

Обращает на себя внимание тот факт, что при Д. Туске изменения институтов диаспоральной политики произошли более резко, чем при правительстве «Левицы». По всей видимости, это связано не только с неустойчивостью прежней модели и личным соперничеством Р. Сикорского и Б. Борусевича, но и с изменением сферы приложения усилий: после расширения ЕС из Польши к 2011 г. выехало более 2 млн чел., или 5,2 % населения страны². Фактически изменился состав участников реализации диаспоральной политики: возникла необходимость согласования решений не только на национальном уровне, но и на наднациональном.

Преобразования в период правления «Права и справедливости» (2015—2023)

В августе 2015 г. до парламентских выборов правительство Е. Копач успело принять Программу сотрудничества с польской диаспорой на 2015—2020 гг. и задание на 2015—2016 гг. в рамках этой программы. Хотя документ на идеологическом уровне содержал немало новаций (например, замену понятия «Полония» на термин «диаспора», характеристику отношений с диаспорой в качестве партнерских), правительство «Гражданской платформы» выборы проиграло. Потому многие положения Программы корректировались представителями партии «Право и справедливость», которая сформировала новую правительственную коалицию. Парадоксально, но наличие стратегического документа на 2015—2020 гг. в сфере диаспоральной политики помешало последовательно совершенствовать институты диаспоральной политики, привело к ряду ситуативных и часто несогласованных решений [25, s. 149].

¹ Niemiecka Polonia apeluje do Borusewicz o wsparcie, 2012, *Onet Wiadomości*, URL: <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/nemiecka-polonia-apeluje-do-borusewicz-a-wsparcie/hdrI9m> (дата обращения: 23.04.2025).

² International migration outlook 2013, 2013, Paris, *Organisation for Economic Cooperation and Development*, URL: https://www.oecd.org/en/publications/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en.html (дата обращения: 20.04.2025).

В январе 2016 г. председатель Комиссии сейма по связям с Полонией, член фракции «Права и справедливости» М. Дворчак (позднее — глава канцелярии премьер-министра) высказал мнение, что перевод вопросов целеполагания и финансирования в ведение МИД был «поспешным и неподготовленным»¹. Представители правящей партии и далее критиковали предшественников и настаивали на восстановлении исторической роли Сената в сфере диаспоральной политики Польши.

В результате принятых в феврале — июле 2016 г. изменений верхняя палата польского парламента вернула контроль над вопросами отношений с Полонией — формально с 2017 г. В отличие от прежних лет ответственность Сената впервые была зафиксирована в законе о публичных закупках — до этого времени функции верхней палаты в отношении Полонии были данью традиции, а не формальной нормой. Однако осуществление диаспоральной политики были не полностью передано маршалу Сената: глава палаты получил право утверждать бюджет на проекты диаспоральной политики по согласованию с Президиумом палаты, а Президиум стал определять основы государственного задания, то есть фактически цели и задачи реализуемой государством политики². Проведение конкурса на получение финансирования перешло в ведение Канцелярии Сената.

По мере увеличения бюджета на реализацию диаспоральной политики (в 2016 г. — 60,5 млн злотых, в 2018 г. — уже 100,5 млн злотых) происходило дальнейшее усложнение институциональных норм: подача заявок на получение финансирования со стороны партнерских организаций была переведена на электронный портал и были установлены сроки их подачи (до конца ноября каждого года). Это привело к некоторому снижению числа как поданных, так и одобренных заявок: на 2018 г. была подана 721 заявка и 269 из них одобрены, в 2019 г. — 616, из которых одобрение получили 267³.

На фоне роста финансирования диаспоральной политики правительство М. Моравецкого (2017—2023) решило принять более активное участие в ее формировании. Достаточно неожиданно 16 декабря 2019 г. — уже после завершения срока подачи заявок на поддержку проектов в отношении поляков за рубежом — при Канцелярии премьер-министра был учрежден пост уполномоченного по делам Полонии и поляков за рубежом. Задачей уполномоченного стало формулирование инициатив правительства по данному направлению, координация деятельности ведомств, взаимодействие с государственными и негосударственными организациями, органами местного самоуправления. Иными словами, М. Моравецкий в рамках своих полномочий создал отдельное измерение диаспоральной политики, на-

¹ Sejmowa komisja chce przeniesienia pieniędzy na Polonię do Senatu, 2016, *Dzieje.pl*, URL: <https://dzieje.pl/aktualnosci/sejmowa-komisja-chce-przeniesienia-pieniedzy-na-polonie-do-senatu> (дата обращения: 24.04.2025).

² Senat zmienił swój regulamin, by móc opiekować się Polonią, 2016, *Gazeta prawna*, URL: <https://dzieje.pl/aktualnosci/senat-zmienil-swoj-regulamin-moc-opiekowac-sie-polonia> (дата обращения: 21.04.2025).

³ Senat rozdzielił ponad 100 mln zł na opiekę nad Polonią i Polakami za granicą, 2018, *Dzieje*, URL: <https://dzieje.pl/aktualnosci/senat-rozdzilil-ponad-100-mln-zl-na-opieke-nad-polonia-i-polakami-za-granica> (дата обращения: 24.04.2025) ; Senat w 2019 r. przeznaczy ponad 100 mln zł na opiekę nad Polonią i Polakami za granicą, 2019, *Dzieje*, URL: <https://dzieje.pl/aktualnosci/senat-w-2019-r-przeznaczy-ponad-100-mln-zl-na-opieke-nad-polonia-i-polakami-za-granica> (дата обращения: 24.04.2025).

ходящееся в ведении исполнительной власти. На пост уполномоченного по делам Полонии и поляков за рубежом был назначен Я. Дедзичак, ранее курировавший эту проблематику в МИД (2015—2018)¹.

В 2020 г. произошло дополнительное разграничение в сфере диаспоральной политики Польши: было объявлено, что правительство в рамках своих полномочий будет распределять средства на проекты самостоятельно — через своего уполномоченного, а Сенату останется распределение средств в рамках его полномочий. В ведение уполномоченного было передано распределение более 59 млн злотых, а Сената — около 10 млн. Чтобы эта реформа отличалась от ранее воплощенного институционального дизайна Р. Сикорского, правительство М. Моравецкого назначило распорядителями средств помимо МИД (28,3 млн злотых) в сфере польского образования за рубежом Министерство науки и образования, а для спортивных и культурных проектов — Министерство культуры, национального наследия и спорта. Особое внимание уделялось защите трудовых прав, социальной и психологической адаптации польских эмигрантов — эти вопросы были переданы в ведение Министерства по делам семьи, труда и социальной политики [26; 27].

Перераспределение средств в сфере диаспоральной политики происходило на фоне обсуждения общего сокращения государственных расходов и анализа эффективности политики государства. В этом отношении правительство М. Моравецкого осторожно критиковало Сенат: в частности, на заседании профильной комиссии верхней палаты уполномоченный Я. Дедзичак отмечал, что организации, получившие финансирование в 2019 г., часто не дают обратной связи и Сенат не вполне способен потребовать от них документы за пределами формальной отчетности².

Подобные резкие перемены 2019—2020 гг. был напрямую связаны с тем, что в 2019 г. в Сенате сформировалось оппозиционное «Праву и справедливости» большинство: маршалом Сената и председателем Комиссии Сената по связям с Полонией и поляками за границей стали представители «Гражданской платформы» — Т. Гродзкий и К. Уяздовский соответственно. Поэтому с точки зрения «Права и справедливости» было нелогичным давать возможность политическим оппонентам участвовать в распределении государственных средств.

В бюджете на 2022 г. правительство М. Моравецкого попыталось получить контроль над средствами, которые распределял Сенат на поддержку Полонии и поляков за рубежом. В нижней палате парламента была внесена поправка в бюджет, которая увеличивала средства на деятельность уполномоченного Кабинета министров Я. Дедзичака на 10 млн злотых с целью организации летнего отдыха детей представителей диаспоры в Польше. Представители правительства на заседании профильной комиссии Сената объясняли, что диаспоральная политика должна быть встроена в общую стратегию исполнительной власти, должна стать частью комплекса институтов, что верхней палате справиться со всеми задачами не под силу. Комиссия потребовала сохранить свою квоту в бюджете на проекты в сфере диаспоральной политики и раскритиковала непропорциональные расходы на

¹ Jan Dziedziczak pełnomocnikiem rządu ds. Polonii i Polaków za granicą. 2023, *WNP*, URL: <https://www.wnp.pl/polityka-i-sondaze/wydarzenia/jan-dziedziczak-pełnomocnikiem-rządu-ds-polonii-i-polaków-za-granicą,47087.html> (дата обращения: 22.04.2025).

² Posiedzenie Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą (nr 6) w dniu 27-05-2020. 2020, *Senat*, URL: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,8653,1.html> (дата обращения: 24.04.2025); Posiedzenie Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą (nr 11) w dniu 13-08-2020. 2020, *Senat*, URL: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,8763,1.html> (дата обращения: 24.04.2025).

поддержку диаспоры (в частности, на польские школы в ФРГ)¹. Хотя квоту Сената удалось отстоять, сенатская комиссия стала более пристально анализировать образовательный аспект диаспоральной политики, активно критиковала задержки в выделении средств и запутанность сфер ответственности между уполномоченным правительством и Министерством науки и образования.

Тезисы об эффективности и сокращении расходов после перевода значительной части направлений диаспоральной политики в ведение правительства оказалась не более чем политической риторикой. В рамках проектов по линии правительства в 2022—2023 гг. изыскивались возможности дополнительного финансирования, связанного с ростом расходов на строительство и объявлением целевых конкурсов (например, для поддержки зарубежных польских медиа): в 2022 г. — размер дополнительного финансирования составил 120,5 млн злотых, в 2023 г. — 82,7 млн².

Таким образом, в 2015—2023 гг. осуществились сразу две масштабные институциональные трансформации политики Польши в отношении Полонии и поляков за рубежом. На первом этапе (2016—2018) произошла замена прежней модели, в рамках которой диаспоральная политика была переведена в ведение МИД и преобразована в части внешней политики. Сенату возвратили его прежнюю роль, которая была формально зафиксирована и распределена между маршалом палаты, ее Президиумом и Канцелярией. На втором этапе (2020—2022) правительств М. Моравецкого в достаточно конфронтационном стиле перевело диаспоральную политику в свое ведение, оставив Сенату лишь некоторые функции в рамках весьма ограниченного бюджета. Подобное институциональное наложение, в отличие от ситуации 2001—2004 гг., происходило в условиях партийной конкуренции: исполнительная власть была представлена коалицией во главе с партией «Право и справедливость», а в Сенате преобладала коалиция во главе с «Гражданской платформой».

Возвращение «Гражданской платформы»

На парламентских выборах 2023 г. партия «Гражданская платформа» в составе блока «Гражданская коалиция» одержала победу (122 места в Сейме и 36 мест в Сенате) и в конце года сформировала коалиционное правительство. В третьем правительстве Д. Туска упразднили должность уполномоченного по делам Полонии и поляков за рубежом, а вопросы взаимодействия между министерствами передали в ведение правительственной межведомственной группы, которая формально была учреждена в 2021 г., но фактически не работала. Руководителем межведомственной группы стал Р. Сикорский, вернувшийся на пост главы МИД Республики Польша³. Примечательно, что новым главой профильной комиссии Сената стал его оппонент Б. Борусевич, занявший также пост вице-маршала Сената.

Хотя между нынешней правящей коалицией и ее предшественниками сохраняется острая политическая неприязнь, правительство Д. Туска сделало выводы из острой реакции в обществе на полное устранение Сената из реализации диаспо-

¹ Posiedzenie Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą (nr 31) w dniu 04-01-2022. 2022, *Senat*, URL: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,9479,1.html> (дата обращения: 23.04.2025).

² Konkurs Polonia i Polacy za Granicą 2024 — wydarzenia i inicjatywy polonijne. 2024, *Senat*, URL: <https://www.gov.pl/web/polonia/konkurs-polonia-i-polacy-za-granica-2024---wydarzenia-i-inicjatywy-polonijne2> (дата обращения: 24.04.2025).

³ Międzyresortowy Zespół do spraw Polonii i Polaków za Granicą. 2024, *Gov.pl*, URL: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/miedzyresortowy-zespol-do-spraw-polonii-i-polakow-za-granica> (дата обращения: 23.04.2025).

ральной политики. На современном этапе сохранилось деление на проекты правительства и проекты Сената в отношении Полонии и поляков за рубежом. Более того, в 2024 г. при планировании бюджета на следующий год вместо 10 млн злотых в ведение верхней палаты было передано 71,5 млн. В то же время проекты Сената вновь были переведены на конкурсную основу, а функции координации диаспоральной политики были переданы Полонийному бюро верхней палаты (орган в период правления «Права и справедливости» выполнял, скорее, аналитические задачи)¹.

На этом фоне определение общих целей диаспоральной политики вернулось в сферу ведения МИД. Министерство подготовило и добилось принятия правительственной Стратегии сотрудничества с Полонией и поляками за границей на 2025—2030 гг. Документ идеологически схож с Программой сотрудничества с польской диаспорой 2015 г., но есть и существенное отличие: основной и главной целью диаспоральной политики было провозглашено сохранение и распространение польского языка, расширение программ студенческой и академической мобильности для представителей польской общины за рубежом². Фактически в документе отсутствуют цели, связанные с привлечением инвестиций от диаспоры, с продвижением позитивного образа Польши за рубежом, с адаптацией к общеевропейским нормам и правилам.

Третье правительство Д. Туска сохранило институциональное наслоение в сфере диаспоральной политики с разделением сфер ответственности между исполнительной властью и верхней палатой. Однако координатором этой работы в правительстве снова стало Министерство иностранных дел, а не канцелярия премьер-министра и уполномоченный по делам Полонии и поляков за рубежом. Возвращение в сферу реализации диаспоральной политики пары конфликтующих политиков (Р. Сикорский — Б. Борусевич) в какой-то мере выступает гарантией того, что данная неустойчивая институциональная конфигурация сохранится. В то же время в сфере диаспоральной политики не произошло резких изменений, вызванных конкуренцией с «Правом и справедливостью», хотя такие шаги отмечались в других сферах, например связанных с правосудием и медиа-деятельностью [28; 29].

Выводы

С 1989 г. диаспоральная политика Польши прошла несколько волн институциональных трансформаций (табл. 2). Если не считать период 1989—1991 гг., когда фактически учреждалась современная Третья Республика, в первое десятилетие формировался фундамент отдельной отраслевой политики в отношении Полонии и поляков за рубежом. В основе институционального дизайна этого периода была неформальная роль Сената как органа «заботы» о диаспоре, основанная на историческом опыте Второй Республики. Однако верхняя палата сама по себе не имеет зарубежных представительств и не может в постоянном режиме поддерживать контакты с соотечественниками за рубежом. Поэтому постепенно возникал вопрос о роли исполнительной власти и прежде всего Министерства иностранных дел.

¹ Posiedzenie Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą (nr 14) w dniu 27-02-2025. 2025, *Senat*, URL: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,10793,1.html> (дата обращения: 24.04.2025).

² Rządowa strategia współpracy z Polonią i Polakami za granicą na lata 2025—2030. 2025, *Gov.pl*, URL: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/rzadowa-strategia-wspolpracy-z-polonia-i-polakami-za-granica-na-lata-2025-2030> (дата обращения: 24.04.2025).

Таблица 2

Институциональные трансформации диаспоральной политики Польши

Период изменения	Способ институциональной трансформации	Основные изменения	Стимул
2001 — 2004	Смещение	Приобретение МИД фактических функций наряду с Сенатом на неформальной основе	Преобладание одной партии в исполнительной и законодательной власти
2007 — 2012	Замена	Формально-юридический перевод всех основных функций и новых программ в ведение МИД	Политизированность повестки в отношении диаспоры (идейные факторы)
2016 — 2018	Замена	Формально-юридическое перевод всех функций в ведение Сената	Политизированность повестки в отношении диаспоры (идейные факторы)
2020 — 2022	Наслоение	Формально-юридическое разделение функций между Сенатом и правительством с перекосом в пользу правительства	Межпартийное противостояние
С 2024 г.	Наслоение	Расширение сферы ответственности Сената, перевод функций в исполнительную власть от канцелярии правительства в МИД	Преобладание одной партии (блока партий) в исполнительной и законодательной власти

Совмещение исторической традиции с потребностями проводить диаспоральную политику через органы исполнительной власти трижды приводило к институциональным трансформациям (2001 — 2004, 2007 — 2012, 2020 — 2022), причем типы трансформации отличались (смещение, замена, наслоение). Однако сформированные изменения оказались не слишком устойчивыми, как и попытка вернуть диаспоральную политику в ведение Сената (2016 — 2018) — каждый раз следовал отход от предложенных норм и правил взаимодействия. В этой связи отмечается постепенное снижение масштаба институциональных трансформаций — две последних попытки связаны с внесением корректировок, дополнений и поправок в существующие институциональные рамки.

В целом долгосрочным трендом развития диаспоральной политики в Польше стала постепенная формализация «правил игры». Помимо законодательства о государственных закупках, которое регулирует вопросы конкурсов для партнерских и подрядных организаций, разграничение сфер ответственности становится частью подзаконных актов (например, регламентов и постановлений палат парламента, постановлений правительства, общегосударственных программ и стратегий). Именно логика формализации позволила правительству М. Моравецкого поставить вопрос о сфере исключительного ведения исполнительной власти в ряде аспектов диаспоральной политики: в логике государственных институтов позитивное право преобладает над неписанными традициями.

Хотя обычно политику в Польше описывают как межпартийное противостояние («польско-польская война») [30; 31, с. 5 — 10], в сфере диаспоральной политики изменения часто были связаны не с конкуренцией политических сил, а с формированием их относительной монополии в органах законодательной и исполнительной власти. Кроме того, межпартийное противостояние находило отражение в отноше-

нии полонийной политики не столько на структурном уровне (одна партия отнимает ресурсы у другой), сколько на идейном (одна партия стремится больше показать свою приверженность полякам за рубежом, чем другая).

Несмотря на то что в 1991—2025 гг. Польша опробовала несколько вариантов институционального дизайна диаспоральной политики, об эффективности каждого из них судить трудно, поскольку трансформации происходили сравнительно часто и в среднесрочной перспективе сложно оценить, что было бы предпочтительнее для работы с поляками за рубежом. Аналогично финансовая эффективность — особенно для проектов в сфере культуры, телевидения, изучения языка — вряд ли может быть оценена только количественными показателями (число посещений спектаклей или музеев, время просмотра передач, количество учеников в языковых школах и на языковых курсах). Более того, несколько раз (например, в 2016 г.) происходили задержки с выделением средств из бюджета Польши, которые имели значение для качества выполнения работ по проектам.

Институциональная инерция начального периода в истории современной Польши (примерно до 1997 г.), косвенное влияние межпартийной конкуренции, а также сравнительная частота глубоких институциональных трансформаций обусловили тот факт, что, несмотря на попытки 2007—2012 гг., диаспоральная политика Польши остается отдельной отраслевой государственной политикой и не переводится полностью в ведение органов исполнительной власти, как принято в большинстве стран мира. В силу подобного сочетания инерции и дискретности не состоялся переход к «новой полонийной политике», предполагавшей централизацию управления и оптимизацию использования ресурсов государства.

Список литературы / References

1. Plewko, J. 2020, Instytucjonalne formy opieki nad emigracją z ziem polskich, Zarys problematyki, *Roczniki Nauk Społecznych*, № 37, p. 115—138, URL: <https://ojs.tnku.pl/index.php/rms/article/view/11845> (дата обращения: 24.04.2025).
2. Janowski, W. 2021, Polonia „dwóch światów”. Obraz Polonii w świetle akt Światowego Związku Polaków z Zagranicy i Towarzystwa Łączności z Polonią Zagraniczną „Polonia”, *Rocznik Filozoficzny Ignatianum*, vol. 27, № 1, p. 303—318, <https://doi.org/10.35765/rfi.2021.2701.15>
3. Wasilewski, K. 2011, Opieka nad Polonią i emigracją po 1989 roku, *Przegląd Polsko-Polonijny*, № 3 (1), p. 59—70, URL: https://www.academia.edu/download/30525346/Opieka_nad_Polonia_i_emigracja_po_1989_roku.pdf (дата обращения: 24.04.2025).
4. Веденева, В. Т. 2020, Польская миграционная политика: формирование парадигмы (1989—2019), *Мировая экономика и международные отношения*, т. 64, № 12, с. 105—112, EDN: XHNQGW, <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-12-105-112>
5. Vedeneva, V. T. 2020, Poland's migration policy: Formation of paradigm (1989—2019), *World Economy and International Relations*, vol. 64, № 12, p. 105—112, <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-12-105-112>
6. Gamlen, A. 2014, Diaspora institutions and diaspora governance, *International Migration Review*, vol. 48, iss. 1, p. s180—s217, <https://doi.org/10.1111/imre.12136>
7. Lesińska, M. 2013, The dilemmas of policy towards return migration. The case of Poland after the EU accession, *Central and Eastern European Migration Review*, vol. 2, № 1, p. 77—90, URL: https://ceemr.uw.edu.pl/sites/default/files/CEEMR_Vol_2_No_1_Lesińska_The_Dilemmas_of_Policy_Towards_Return_Migration.pdf (дата обращения: 24.04.2025).
8. Fiń, A., Legut, A., Nowak, W., Nowosielski, M., Schöll-Mazurek, K. 2013, *Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów*, Poznań, Instytut Zachodni, URL: https://www.iz.poznan.pl/uploads/pracownicy/nowosielski/791_IZ%20PP.11.2013.Polityka%20polonijna.pdf (дата обращения: 24.04.2025).
9. Clemens, E. S., Cook, J. M. 1999, Politics and institutionalism: Explaining durability and change, *Annual Review of Sociology*, № 25, p. 441—466, EDN: HEYZCH, <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.25.1.441>

10. DiMaggio, P. J., Powell, W. W. 1983, The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, vol. 48, № 2, p. 147—160, <https://doi.org/10.1515/9780691229270-005>
11. Seo, M. G., Creed, W. E. D. 2002, Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective, *Academy of Management Review*, № 27 (2), p. 222—247, EDN: EEILIH, <https://doi.org/10.5465/amr.2002.6588004>
12. Glynn, M. A., D'Aunno, T. 2023, An intellectual history of institutional theory: Looking back to move forward, *Academy of Management Annals*, vol. 17, № 1, p. 301—330, EDN: QQUWEW, <https://doi.org/10.5465/annals.2020.0341>
13. Hallett, T., Hawbaker, A. 2021, The case for an inhabited institutionalism in organizational research: Interaction, coupling, and change reconsidered, *Theory and Society*, vol. 50, № 1, p. 1—32, EDN: TDCDDD, <https://doi.org/10.1007/s11186-020-09412-2>
14. Bouilloud, J. P., Pérezts, M., Viale, T., Schaepelynck, V. 2020, Beyond the stable image of institutions: Using institutional analysis to tackle classic questions in institutional theory, *Organization Studies*, vol. 41, № 2, p. 153—174, <https://doi.org/10.1177/0170840618815519>
15. Bakir, C., Jarvis, D. S. L. 2017, Contextualising the context in policy entrepreneurship and institutional change, *Policy and Society*, vol. 36, № 4, p. 465—478, <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1393589>
16. Harty, S. 2005, Theorizing institutional change, in: Lecours, A. (ed.), *New institutionalism: Theory and analysis*, Toronto, University of Toronto Press, p. 51—79, <https://doi.org/10.3138/9781442677630-005>
17. Mahoney, J., Thelen, K. 2009, A theory of gradual institutional change, in: Mahoney, J., Thelen, K. (eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 1—37, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>
18. Koning, E. A. 2016, The three institutionalisms and institutional dynamics: Understanding endogenous and exogenous change, *Journal of Public Policy*, vol. 36, № 4, p. 639—664, <https://doi.org/10.1017/S0143814X15000240>
19. Тамбовцев, В. Л. 2012, Институциональные изменения: к проблеме микрооснований теории, *Общественные науки и современность*, № 5, с. 140—150, EDN: PFZSDN
- Tambovtsev, V. L. 2012, Institutional changes: on the problem of microfoundations of theory, *Social sciences and contemporary world*, № 5, p. 140—150 (in Russ.).
20. Bakir, C., Jarvis, D. S. L. 2018, Institutional and policy change: Meta-theory and method, in: Bakir, C., Jarvis, D. S. L. *Institutional entrepreneurship and policy change: Theoretical and empirical explorations*, Cham, Palgrave Macmillan, p. 1—38, https://doi.org/10.1007/978-3-319-70350-3_1
21. Nowosielski, M., Nowak, W. 2017, „Nowa polityka polonijna” — obszar tworzenia wspólnoty czy przestrzeń gry interesów?, *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, № 37, p. 73—89, URL: <https://www.problemy polityki społecznej.pl/-Nowa-polityka-polonijna-n-obszar-tworzenia-wspolnoty-nczy-przestrzen-gry-interesow,122749,0,1.html> (дата обращения: 24.04.2025).
22. Górecki, D. 2011, Opieka Senatu RP nad Polonią i Polakami za granicą, *Przegląd Polsko-Polonijny*, vol. 3, № 1, ps. 71—84.
23. Sendhardt, B. 2021, The paradoxical nature of diaspora engagement policies: A world polity perspective on the Karta Polaka, *Ethnopolitics*, vol. 20, № 1: Poland's Kin-State Policies: Opportunities and Challenges, p. 25—38, EDN: URMBWW, <https://doi.org/10.1080/17449057.2020.1808322>
24. Nowak, W., Nowosielski, M. 2021, Leadership struggles and challenges for diaspora policies: a case study of the Polish institutional system, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 34, № 1, p. 93—110, <https://doi.org/10.1080/13511610.2019.1594716>
25. Nowosielski, M., Nowak, W. 2017, Między Wschodem a Zachodem — geograficzne ukierunkowanie polityki polonijnej i jego przemiany w latach 1989—2017, *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, vol. 15, № 1, p. 139—158.
26. Lesińska, M., Wróbel, I. 2020, Diaspora Policies, Consular Services and Social Protection for Polish Citizens Abroad, *Imiscoe Research Series*, p. 369—385, https://doi.org/10.1007/978-3-030-51245-3_22
27. Popyk, A. 2023, The Priorities and Challenges of Diaspora Education Policies in Poland and Lithuania, *Migration Studies — Review of Polish Diaspora*, (XLIX), vol. 2 (188), p. 71—92, EDN: GCRDZG, <https://doi.org/10.4467/25444972smpp.23.017.18631>

28. Дырина, А. Ф. 2024, Результаты парламентских выборов в Польше (2023): новое правительство во главе с Д. Туском, *Актуальные проблемы Европы*, № 2 (122), с. 107—122, EDN: QPBYKT, <https://doi.org/10.31249/ape/2024.02.06>

Dyrina, A. F. 2024, Results of parliamentary elections in Poland (2023): New government led by D. Tusk, *Current Problems of Europe*, № 2 (122), p. 107—122, <https://doi.org/10.31249/ape/2024.02.06> (in Russ.).

29. Михалев, О. Ю. 2024, Годовщина правительства Дональда Туска: что изменилось в Польше?, *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*, т. 42, № 6, с. 68—79, EDN: CFQMXU, <https://doi.org/10.15211/vestnikieran620246878>

Mikhalev, O. Yu. 2024, One year of Donald Tusk's government: what has changed in Poland?, *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN* [Scientific and Analytical Bulletin of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences], vol. 42, № 6, p. 68—79 (in Russ.).

30. Лагно, А. Р., Михайлова, О. В. 2020, «Польско-польская война»: причины и последствия для политической системы, *Мировая экономика и международные отношения*, т. 64, № 2, с. 42—52, EDN: QOXBCF, <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-2-42-52>

Lagno, A. R., Mikhailova, O. V. 2020, “Polish-Polish WAR”: Reasons and consequences for the political system, *World Economy and International Relations*, vol. 64, № 2, p. 42—52, <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-2-42-52>

31. Лыкошина, Л. С. 2015, «Польско-польская война»: Политическая жизнь современной Польши: монография, Москва, ИНИОН РАН, 258 с., EDN: VLVAZB

Lykoshina, L. S. 2015, *Polish-Polish war: political life in modern Poland*, Moscow, INION RAN, 258 p. (in Russ.).

Об авторе

Иван Дмитриевич Лошкарёв, кандидат политических наук, доцент кафедры политической теории МГИМО МИД России, Россия.

<https://orcid.org/0000-0002-7507-1669>

E-mail: ivan1loshkariov@gmail.com



Представлено для возможной публикации в открытом доступе в соответствии с условиями лицензии Creative Commons Attribution — Noncommercial — NoDerivativeWorks <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en> (CCBY-NC-ND4.0)

POLAND'S DIASPORAL POLICY (1991—2025): DYNAMICS OF INSTITUTIONAL CHANGES

I. D. Loshkariov

MGIMO-University,
76 Prospekt Akademika Vernadskogo,
Moscow, 119454, Russia

Received 27 April 2025

Accepted 26 June 2025

doi: 10.5922/2079-8555-2025-3-3

© Loshkariov, I. D., 2025

The development of relations between the Polish state and its compatriots abroad has a long tradition, dating back to the period of the Second Republic. Under the model of interaction established at that time, the upper house — the Senate — was responsible for relations with the Polish diaspora (Polonia). This institutional framework was restored in the post-socialist pe-

To cite this article: Loshkariov, I. D. 2025, Poland's diasporal policy (1991—2025): dynamics of institutional changes, *Baltic Region*, vol. 17, № 3, p. 42—58. doi: 10.5922/2079-8555-2025-3-3

riod and was regarded as a means of demonstrating continuity in relations with Poles abroad. Over time, however, practical contradictions emerged, particularly concerning the allocation of funds for diaspora policy and the struggle among political forces to position themselves as defenders of the Polish diaspora. As a result, several attempts were made to reform the institutions of diaspora policy in Poland, involving both the strengthening of the executive authorities and the Senate. Theoretically, the article draws on a neo-institutional methodology and interprets the observed transformations as forms of institutional change driven both by structural factors and by the expansion of the range of actors involved in interactions within the state apparatus. The analysis demonstrates that the main trends in the transformation of diaspora policy institutions in Poland between 1991 and 2025 were the formalization of institutional design, the gradual reduction in the scope of implemented changes, and the general incompleteness of the transformations, which stemmed from their relative frequency and inter-party competition, primarily between the Civic Platform and Law and Justice.

Keywords:

diaspora policy, Polonial policy, Polonia, Poland, institutional transformations

The author

Dr **Ivan D. Loshkariov**, Associate Professor, Department of Political Theory, MGIMO University, Russia.

<https://orcid.org/0000-0002-7507-1669>

E-mail: ivan1loshkariov@gmail.com



Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution – Noncommercial – No Derivative Works <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en> (CC BY-NC-ND 4.0)