

Польша: споры о реституции

"ПОСЕВ" №. 5 / 2001

Томаш Зарецкий

ЧТО ПРОИЗОШЛО?

22 марта 2001 г. президент Квасьневский отказался подписать проект закона о реституции, принятый Сеймом и Сенатом (нижней и верхней палатами польского парламента). Это означает, что и впредь в Польше проблема возврата национализированной государством собственности остаётся нерешённой. Возможно - на долгие годы. Как было и до сих пор, возможен будет лишь возврат той недвижимости, которая была конфискована с нарушением коммунистических законов о национализации. Но хотя даже и таких случаев довольно много, они не будут решаться технически в рамках административной процедуры, как это предлагалось в отвергнутом президентом законопроекте, но только путём дорогостоящего и продолжительного судебного процесса.

Хотя усилия многих месяцев работы над законом оказались напрасными, в стране прошла очень интересная и бурная дискуссия на тему реституции. Она дала возможность всем полякам узнать насколько сложной является проблема реституции. Дискуссия продолжалась несколько месяцев, сопровождая обсуждение закона парламентом и президентом, и, кажется, дала возможность серьёзно продумать все "за" и "против" не только законопроекта, но и самой идеи реституции прав собственности в современной Польше. В этой статье в первую очередь рассматривается дискуссия, проходившая в последние месяцы в польских СМИ, а чисто технические юридические аспекты предложенного законопроекта оставляются мной за скобками.

В начале - несколько фактов о недавних событиях. Хотя о необходимости реституции собственнических прав говорили в Польше с первого дня после падения коммунистической системы в 1989 году, только 11 января 2001 года Сейм голосами либералов (демократы - Союз Свободы) и правых антикоммунистов (Избирательное движение "Солидарность") принял проект закона о реституции. Закон давал право реституировать недвижимость, национализированную в 1944-62 гг и компенсировать, в связи с изменением восточной границы Польши после II мировой войны, потери недвижимости на землях, ныне принадлежащих Литве, Белоруссии и Украине. По законопроекту, правом на возврат собственности обладали только те лица, которые были гражданами Польши на момент конфискации их владений, и, что особенно важно, являлись польскими гражданами и в конце декабря 1999 года. Если возврат недвижимости в физической форме был невозможен, бывшие владельцы должны были получить ценные бумаги стоимостью в 50% рыночной цены потерянной ими недвижимости. Это последнее определение касалось не только недвижимости погибшей за последние годы или оставшейся за пределами нынешних границ Польши, но также и тех случаев, когда речь шла об особенно важных объектах, имеющих статус национальных памятников, которые не предполагалось возвращать бывшим владельцам (их список был включён в текст закона).

21 января 2001 г. сенат изменил проект, принятый сеймом, и дал право на реституцию также и тем лицам, которые не имели польского гражданства в декабре 1999 г., то есть, прежде всего, всем эмигрировавшим из Польши с начала II мировой войны. Но 7 марта 2001 г. сейм отклонил изменения в законопроект, предложенные сенатом, и окончательный проект закона, принятый парламентом, вновь не дал права на возврат собственности лицам, не имевшим в декабре 1999. польского гражданства.

Вопрос о бывших собственниках, не имевших в декабре 1999 г. польского гражданства, касался, прежде всего, двух групп. Во-первых, это поляки, эмигрировавшие в страны Запада и их наследники. Польская диаспора, которую в Польше называют "Полония", особенно многочисленная в США, была очень недовольна законопроектом. Другая группа бывших собственников - эмигрировавшие из Польши евреи (поляки еврейского происхождения). Они уезжали с 1939 г. Особенно много евреев покинуло Польшу сразу после войны, а последняя волна еврейской эмиграции из Польши была в 1968 г. в связи с антисемитским курсом ПОРП (Польская объединенная рабочая партия). Большинство евреев, заинтересованных в возврате собственности на территории Польши, также живут ныне в США. В последние годы они предпринимают всё более решительные попытки заставить польское правительство вернуть их собственность. Было уже несколько исков к американским судам, дабы заставить Польшу платить возмещения. Недавно в Нью-Йорке начал работать комитет, который готовит проект закона для легислатуры штата Нью-Йорк, предусматривающий блокаду всех польских предприятий и американских компаний, имеющих интересы в Польше. Угрозой подобной блокады на территории штата Нью-Йорк, американские евреи уже сумели заставить платить швейцарские банки и немецкие концерны возмещения жертвам холокоста.

Польское правительство, готовя первоначальный проект закона о реституции, определило, что общая ценность всего имущества, подвергающегося реституции, которое не может быть возвращено по разным причинам в физическом виде (разрушения, нахождение за пределами страны, уже продано государством и приватизировано), составляет 190 млрд злотых, то есть около 46 млрд долларов. Предполагалось, что реально поступит около 170 тыс. заявлений, в которых будет требоваться возврат имущества, стоимостью около 95 млрд злотых. Польский закон определил, что будет возвращаться только 50% стоимости недвижимостей, и поэтому, сумма, подлежащая возврату определялась в 47,5 млрд злотых. Далее из него вычли налог на наследство, поскольку часть собственников умерла, а получать деньги будут их наследники. Осталось 44 млрд злотых (около 10 млрд долл.) вместо которых государство намеревалось раздать ценные бумаги за которые бывшие собственники могли бы получить землю, недвижимость или акции приватизированных предприятий. В фонд, из которого можно было бы получать землю и акции в обмен на ценные бумаги, предлагалось включить государственную недвижимость стоимостью в 22,9 млрд злотых и акции приватизированных предприятий, стоимостью в 20,5 млрд злотых. Правительство убеждало, что благодаря таким методам от реституции не пострадает бюджет государства. Исключительные затраты из бюджета на реституцию касались бы технических расходов, таких как создание специального учреждения, занимающегося приватизацией, подготовкой материалов, печатанием ценных бумаг,

обслуживание клиентов и т.п. По предварительным оценкам правительство предполагало, что реституция коснётся приблизительно 15% польских семей. С момента предложения закона правительством, политики и в какой-то степени всё общество разделились на его сторонников и противников. Рассмотрим коротко самые важные аргументы обеих сторон.

АРГУМЕНТЫ СТОРОННИКОВ РЕСТИТУЦИИ

Сторонники, прежде всего, говорили о собственности как о святыне - "священном праве частной собственности", которое для них - одно из важнейших прав человека. Многие говорили о реституции, как о восстановлении справедливости, нарушенной коммунистами в годы их правления. В такой перспективе реституция являлась частью "декоммунизации", возвратом к докоммунистическому состоянию общества. Но кроме элементарных требований "возврата наворованного коммунистами имущества" и иных доводов нравственного характера, было высказано и множество аргументов более прагматических.

В первую очередь говорилось о том, что Польше просто не по карману не принимать такой закон. При отсутствии закона о реституции будут продолжаться судебные процессы, в которых польские суды будут присуждать бывшим собственникам возмещения, стоимость которых будет превышать стоимость возмещений, установленную законом о реституции. Но, что намного важнее, эти возмещения выплачиваются прямо из бюджета, а не в ценных бумагах, обмениваемых на иную недвижимость, как это предлагалось в проекте закона. Процессы о возмещении утраченной собственности уже стоили польскому бюджету несколько десятков миллионов злотых. Как утверждали сторонники законопроекта, многие медлили с подачей с подачей исковых заявлений в суды в ожидании принятия закона о реституции. В случае если закон принят не будет, предупреждали его сторонники, начнётся великая война исков. Возникнет множество адвокатских фирм, которые будут специализироваться на исках по возврату национализированной коммунистами собственности. Если они начнут кредитовать судебные процессы, исчезнет один из важнейших барьеров, тормозивших до сего дня этот процесс - высокая стоимость судебного разбирательства.

Сторонники реституции также полагают, что она окажет положительное воздействие на польскую экономику. Многие заброшенные ныне здания, заводы и земли вновь обретут своих владельцев, которые начнут о них заботиться.

Другие доводы касались образа Польши в мире. Сторонники законопроекта считали, что он пострадает, если страна будет оставаться единственным государством центральной Европы (кроме Белоруссии), которое не приняло закона о реституции собственности. Особенно подчеркивалась угроза со стороны американских евреев, которые могут создать большие проблемы польскому государству в случае непринятия закона. Хотя, надо ещё раз подчеркнуть, что сторонники реституции в этом вопросе разделялись. Часть, у которой было большинство в сенате, настаивала на том, что все бывшие собственники, не зависимо от их нынешнего гражданства, имеют полное право на возврат принадлежавшей им собственности. Они использовали моральные

аргументы: все должны быть равны перед лицом закона; отказ эмигрантам в праве на реституцию - проявление антисемитизма; те, кто покинули страну в коммунистическое время, чаще всего сделали это не по своей воле, или были принуждены обстоятельствами, многих, особенно евреев, власти принуждали тогда отречься от польского гражданства. С другой стороны много было и прагматических аргументов, из которых самыми весомыми были, как уже говорилось, опасность негативной реакции и репрессивных мер со стороны американских евреев.

Сторонники исключения не имеющих польского гражданства эмигрантов, которых оказалось большинство среди приверженцев законопроекта в сейме, говорили, прежде всего, о стоимости исполнения закона и пугали тем, что в такой форме закон даёт права на возврат собственности даже гражданам бывших советских республик, у которых недвижимость национализировал СССР. В таком случае Польша должна была бы компенсировать гражданам другого государства их недвижимость, национализированную этим другим государством. Явно антисемитских аргументов никто не употреблял, чаще всего говорилось, что Польше не по карману всем в мире, и особенно тем, кто покинул страну и отказался от гражданства, возвращать имущество в трудное для страны время.

ВОЗРАЖЕНИЯ ОППОНЕНТОВ

Каковы же были главные аргументы противников закона о реституции? Сначала напомним, что в парламенте они находились, прежде всего, среди так называемых социал-демократов, то есть бывших коммунистов, и среди крестьян. Против законопроекта были также некоторые социально настроенные либералы (например - Яцек Куронь) и некоторые небольшие партии, такие как Союз Труда.

Прежде всего, они утверждали, что, вопреки заявлениям правительства, операция будет очень дорогостоящей для бюджета страны. Хотя теоретически бюджет не будет прямо финансировать возвращение собственности, нельзя забывать, что значительная часть доходов бюджета поступает из средств, полученных от приватизации государственной собственности. Благодаря крупномасштабной приватизации Польше в последние годы удавалось компенсировать огромный дефицит внешней торговли (у страны большой дефицит в торговле, как с Западом, так и с Россией) и возвращать долги коммунистического периода западным кредиторам - Лондонскому и Парижскому клубам. И без закона о реституции государственной собственности остаётся с каждым годом всё меньше и меньше (большой частью её приобретают крупные западные концерны) и в будущем это может превратиться в большую угрозу финансовой стабильности страны. По мнению противников реституции, принятие предлагаемого правительством закона будет означать почти мгновенный бюджетный кризис и от него пострадают в первую очередь социально самые незащищённые слои населения. Сокращение бюджета страны будет означать значительное уменьшение расходов на здравоохранение, образование и другие стратегические области социальной системы, которая и сегодня финансируется в очень недостаточных объёмах. В результате, для того чтобы улучшить жизнь каким-то 10-15% граждан страны - бывшим собственникам, придётся ухудшить уровень жизни большей части

общества, в том числе и его самым бедным слоям, среди которых бывших собственников почти нет.

При этом противники законопроекта, как например Куронь, убеждали, что нельзя считать его антикоммунистическим, поскольку он противоречит чаяниям антикоммунистического профсоюза "Солидарность", для которого одним из основополагающих принципов всегда являлась защита самых слабых членов общества. Противники закона не соглашались с аргументами его сторонников, что право на собственность является основополагающим правом человека. Убеждали, что право на собственность не может быть важнее права на жизнь, здоровье, доступ к образованию и т.п. Известный польский историк русского либерализма XIX- нач. XX вв профессор Анджей Валицкий убеждал, что даже с точки зрения классической либеральной доктрины право на собственность не есть основное право человека и что порой возникают обстоятельства, когда оно должно уступить первенство иным правам.

Помимо этого, противники закона убеждали общество, что невозможно обращать колесо истории вспять. Даже если считать власть коммунистов незаконной, говорили они, всё равно невозможно вывернуть наизнанку всю структуру собственности в стране. Вспоминались различные исторические примеры, когда, после падения того или иного режима, не подвергалась возврату национализированная бывшей властью собственность. Например, упоминались Бурбоны во Франции, которые, вернув государственную власть после падения Наполеона, не возвратили былым владельцам национализированную во время революции недвижимость; или польская "Вторая Речь Посполита", в которой в принципе не возвращалась недвижимость, конфискованная царским правительством в эпоху разделов Польши. Кроме того, противники закона утверждали, что при коммунистическом режиме бывшие собственники не были единственной общественной группой, которая страдала из-за несправедливостей властей. Несправедливо платили заработную плату рабочим, разрушали профессиональную карьеру специалистов, неподдерживаемых компартией, много людей было убито или подверглось иным репрессиям со стороны коммунистов, но никто не заботится сегодня о судьбе их родных и близких и т.п. Почему, - спрашивали противники закона, - бывшие собственники получают почти полное вознаграждение за потерянную во время коммунизма собственность, и при том за счёт всех граждан, а другие, иногда пострадавшие не меньше, а часто и добровольно пожертвовавшие своим здоровьем или карьерой в борьбе с коммунизмом, не получают никакой компенсации? Короче говоря, право собственности было лишь одним из многих прав, нарушенных коммунистами, и нет причины, по которой только жертвы этого правонарушения должны особо защищаться государством.

Противники закона часто напоминали, что нет никаких требований по поводу норм реституции со стороны Европейского Союза, в который так стремится войти Польша. ЕС и Трибунал по правам человека оставляют всем странам полную свободу в решении вопроса о целесообразности проведения реституции прав собственности. Предлагались примеры типа германского. В Германии реституция касалась только конфискаций, осуществлённых в гитлеровский период и тех национализаций, которые нарушали коммунистическое законодательство бывшей ГДР. В результате, богатая

Германия пожертвовала в два раза меньше средств на возмещение ущерба бывшим собственникам, чем это предполагалось по польскому законопроекту.

Что касается эмигрантов, то они, по мнению многих противников закона, давно живут очень неплохо, намного лучше большинства поляков, которые от года к году всё больше страдают от последствий либерализации социальной системы.

Можно также было услышать, что закон опасен, поскольку он открывает дорогу требованиям по возвращению собственности немцев на землях, приобретённых Польшей на западе в 1945 г. Бывшие граждане Германии были, конечно, исключены из законопроекта. Для противников закона сам факт, что отменяются законы о национализации, принятые коммунистами и при этом делаются исключения, означал, что немцы получат повод к выдвиганию своих претензий.

Наконец, противники закона давали понять, что правительство существенно ошиблось в своих прогнозах относительно возможного количества исковых заявлений и стоимости собственности, возврат которой будет требоваться. Эти прогнозы делались на основании социологических опросов и их выводы могли бы оказаться существенно заниженными по отношению к реальному масштабу требований бывших собственников.

ДОВОДЫ ИНАКОМЫСЛЯЩИХ

Кроме голосов за и против реституции были также и предложения иных подходов к решению этой проблемы. Например, известный публицист Стефан Братковски убеждал в газете "Речь посполита", что новый закон не нужен, а необходимо вернуться к старым. По его мнению, во всех случаях, когда возврат физической собственности невозможен, сегодняшние владельцы недвижимости должны платить возмещение бывшим собственникам вместо государства, которое даёт на реституцию деньги из кармана всех граждан. Братковски полагает, что во многих случаях национализированная коммунистами недвижимость была куплена нынешними владельцами очень дёшево или просто получена даром коммунистами и их друзьями и нет никаких причин, чтобы за эти подарки платило бывшим владельцам всё общество. С другой стороны, Братковски считает, что нынешние собственники недвижимости должны иметь право платить возмещение бывшим владельцам в рассрочку, по частям даже через 20 лет.

ПЛОДЫ КОМПРОМИССА

Как легко заметить, польский проект закона о реституции был компромиссным. Если он не получился таким, у него не было бы никаких шансов быть принятым. Но именно потому, что закон был компромиссом, его многие резко критиковали и, наконец, он не был принят. Даже многими сторонниками реституции проект рассматривался как очень плохой. Одним не нравилось, что он предлагал бывшим владельцам лишь 50% стоимости в случае невозможности прямого возврата. Они полагали это просто воровством половины собственности. Другим не нравились ограничения для лиц, не имеющих польского гражданства.

Но как убеждали некоторые обозреватели, например, Витольд Гадмовски из "Газеты Выборчей", отклонение сеймом поправок сената было хорошим подарком президенту. Квасьневский ранее обещал, что он подпишет закон о реституции. Что особенно важно, он обещал во время своей поездки в Израиль, что Польша решит проблему возврата собственности бывшим гражданам, в т. ч. и еврейского происхождения. С другой стороны, Квасьневскому, и по идеологическим, и по прагматическим причинам, по всей видимости, не мог нравиться законопроект. Всё-таки он - бывший лидер социал-демократов и, наверное, не только разделяет их взгляды, но и чувствует себя обязанным защищать их интересы, поскольку избран, прежде всего, голосами избирателей социал-демократической ориентации. Но поскольку представленный ему окончательный вариант законопроекта исключил всех бывших собственников, не имеющих польского гражданства, Квасьневский получил отличный предлог. Он мог сказать миру, что отказывается подписать несправедливый для всех эмигрантов законопроект. В результате, как считают некоторые, законопроект был уничтожен его сторонниками.