

*С. М. Закшевська (Sylvia Maria Zakrzewska), аспірантка
кафедра Східної Європи Університету Миколи
Коперника в Торуні (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w
Toruniu) (Польща, м. Торунь)*

Транскордонна співпраця між Польщею і Україною

*Робота виконана на кафедрі Східної Європи
Університету Миколи Коперника в Торуні*

Zakrzewska S.M. Cross-border cooperation between Poland and Ukraine. Polish relation with Ukraine are developing in difference area since 1991. One of this areas is crossborder cooperation, especially in euroregions. Authors aim is present short outline of issues of Polish and Ukrainian, international law regulation about crossborder cooperation, problems in this form of relations and areas of cooperation in euroregions.

Key words: crossborder cooperation, euroregion, Polish-Ukrainian border

Вступ. Ідея співпраці місцевих та регіональних громад за межами національних кордонів виникла в Західній Європі кілька років після Другої світової війни. У деяких країнах Західної Європи, а саме Іспанії, Португалії та Греції транскордонне співробітництво розпочалося лише в 80-х роках. Це стало можливе завдяки політичним змінам того часу і розвиток демократії [16]. У Польщі розвиток цієї співпраці розпочався після 1989 року, вплинули на це внутрішні зміни в державі а також змінилася зміНА міжнародного середовища Польщі [10].

За даними Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між общинами і органами місцевої влади, прикордонне співробітництво це „... будь які узгоджені дії, спрямовані на зміцнення і розвиваток добросусідських відносин між територіальними общинами або

владами двох або більше Договірних Сторін, а також угоди та затвердження механізмів необхідні для здійснення таких планів" [2].

Обґрунтування розвитку транскордонного співробітництва, містяться в преамбулі до Європейської карти прикордонних і транскордонних регіонів[3.]. "Границі це „шрами історії". Прикордонне співробітництво допомагає у пом'якшенні негативних наслідків існування цих кордонів і подолання наслідків положення в прикордонному районі та поліпшення умов життя населення. Вона повинна охоплювати всі аспекти культурної, соціальної та економічної співпраці, а також розвиток інфраструктури. Знання і розуміння сусіда його соціальних, культурних, мовних та економічних характеристик, які породжують взаємну довіру, ве вимоги співпраці "через кордони". Широке коло проблем і можливостей по обидві сторони кордону в Європі робить прикордонне співробітництво необхідністю. Це допомагає реалізувати принципи міжнародного права. Співпраця місцевих / регіональних бюджетних установ субнаціональних громадських підтримує забезпечення миру, свободи, безпеки і пошановання прав людини та захисту етнічних і національних меншин. Тим самим прикордонні і транскордонні регіони стають будівельними блоками мостів об'єднуючих Європу, співіснування європейського суспільства, включаючи меншини ... "[3].

Прикордонне співробітництво між сусідніми країнами може приймати різні форми, які можуть включати: двостороннє співробітництво між місцевими/регіональними органами влади, контакти на центральному рівні, співпраця між НУО, співпраця єврорегіонів або партнерських міст і т.д. [12]

Співробітництва єврорегіонів є особливою формою співпраці. Беруть в ній участь представники місцевих та регіональних громад. Вона відбувається на високому ступені інституціоналізації транскордонного співробітництва.

Транскордонне співробітництво здійснюється у формі Євро-регіонального співробітництва на умовах введення постійної, інституційні форми співпраці, (серед інших шляхом створення асоціацій, поради, секретаріат, робочі групи тощо), а також численні зв'язки зі спеціалізованими національними та міжнародними органами, транскордонної координації. Співробітництво єврорегіонів здійснюється в рамках даного єврорегіону [16]. "Єврорегіон це область інституціоналізованого транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування. Документом складових Єврорегіону є угода, укладена між урядами регіонів, які діють за своїми власними законами" [7]. „Правовою основою для створення єврорегіонів містяться між іншим в таких актах міжнародного права, як уже згадувана Європейська рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Європейська карта прикордонних і транскордонних регіонів і Європейська карта про місцеве самоврядування ". В польському законодавстві існує ряд правових актів, що регулюють ці питання. Вже у статті 172 Конституції [1], йдеться про те, що органам місцевого самоврядування надано право "вступати в міжнародні асоціації місцевих та регіональних органів влади та співпрацю з місцевими та регіональними спільнотами інших країн [1].

Згідно з польським законодавством важливий документ, що регулює питання транскордонного співробітництва є Закон від 15 вересня 2000 року про державні принципи організації місцевого самоврядування вступати в міжнародні асоціації місцевих та регіональних органів влади [6]. Відповідно до цього закону за "міжнародну асоціацію місцевих та регіональних громад вважається організація, торгових асоціацій і місцевих громад, призначених принаймні двома країнами відповідно до їх внутрішнього законодавства "[6]. Органи місцевого самоврядування можуть вступати в співпрацю в них тільки в межах своєї компетенції та

відповідно до чинного внутрішнього законодавства держави, зовнішньої політики держави та її міжнародних зобов'язань [6] а приєднання до цих об'єднань не може цілю вступу до організації, які виконують державні обов'язки [6].

Бар'єри на шляху транскордонного співробітництва.
Договір положень, що стосуються польсько-українського співробітництва.

На початку 90-х у Польщі проявила інтерес до розвитку євро-регіональної співпраці. Бажання розвивати це співробітництво було тоді так сильне, як і побоювання щодо цієї політики (між іншим через побоювання втрати суверенітету), що багато в чому є результатом нерозуміння концепції теми. Першим єврорегіоном, у якому брали участь органи місцевої влади Польщі був єврорегіон Ниса утворений 1991 році, на польсько-німецькому кордоні. Незважаючи на початкові побоювання єврорегіонів співпраця стала однією зі складових зовнішньої політики Польщі. Польська сторона ратифікувала угоди про співпрацю в цій області і має договори зі всіма своїми сусідами в області транскордонного співробітництва.

Польсько-українській співпраці заважає відносно велика кількість перешкод і проблем на кордонах і на різних рівнях державного управління. Однією з головних проблем цієї співпраці є асиметрія фінансових зобов'язань та особистих по обидві сторони кордону. По суті, польські партнери виступають з фінансовими ініціативами і проектами/ Ця зміна пов'язана з відсутністю автономії місцевої влади у східних польських сусідів і обмежений розвиток неурядових організацій та їх територій. Ще однією проблемою є те, що на східному кордоні Польщі є зона недоінвестованих регіонів з погано розвиненою інфраструктурою зв'язку, технологій та бізнесу. Незважаючи на ці проблеми, польська сторона намагається розвивати прикордонне співробітництво зі своїми східними сусідами, тому що проекти в рамках цієї співпраці часто є єдиним стимулом для розвитку регіону [12].

Польсько-українському кордоні співробітництво здійснюється головним чином на основі двосторонніх угод, а також контактну державної та місцевої влади обох країн. Це стосується головним чином питання про перетин кордону, створення мереж, маркетингу та ведення бізнесу, охорони навколишнього середовища, організація виставок, ярмарків, семінарів тощо.

Регулювання прикордонного співробітництва з Україною, міститься в Договорі між Польською Республікою та Україною про добросусідство, дружні відносини і співробітництво [5], укладеного у Варшаві 18 травня 1992 і міжурядової Угоди міжрегіонального співробітництва від 24 травня 1993 року відповідно до ст. 10 Угоди, сторони сприятимуть встановленню і розвитку прямих контактів і співробітництва між регіонами, адміністративно-територіальних одиниць та польських та українських міст.

Особливу увагу буде приділено співпраці в прикордонних районах. Сторони співпрацюватимуть у галузі перспективного планування розвитку прикордонних регіонів. З метою реалізації цих домовленостей буде створено Міжурядовий комітет з міжрегіонального співробітництва. Створення цієї комісії відбулося в 1994 році, під назвою польсько-українська міжурядова координаційна рада по співпраці. Її діяльність спрямована на розвиток співпраці між прикордонними регіонами і призначена, щоб впоратися з будь-якими труднощами, які можуть виникнути у співпраці між нашими країнами. Рада створює форум для вирішення проблем транскордонного та міжрегіонального співробітництва, здійснюється в основному місцеві і регіональні влади. На польській стороні рада є мостом між регіональними та місцевими органами влади а органами державного управління. Згідно зі статутом, Рада встановлює загальні принципи та основні принципи співробітництва в галузі розвитку.

Єврорегіони на польсько-українському прикордонні як елемент транскордонного співробітництва. Єврорегіон Буг було створено в 1995 році як перший цього типу проект, реалізований у Східній Європі. Спочатку його членами були тільки Польща і Україна, Білорусь приєдналася до цієї форми співпраці в 1998 році. Єврорегіон Буг складається з: Люблінського воєводства з польської сторони, з білоруської сторони – Берестейської області, а з українського боку – Волинської області з обласним центром (м. Луцьк) та двох районів Львівської області [17].

У рамках єврорегіону здійснюється широкий спектр проектів різного характеру, як економічного, так і з питань охорони навколишнього середовища, розвитку прикордонної інфраструктури, культурних заходів, освітньої діяльності тощо. Як приклад дій у рамках єврорегіону можна навести м. ін. ініціативу місцевої влади Польщі й Білорусі про відкриття прикордонного переходу "Томашувка-Влодава"; моніторинг якості води басейну річки Західний Буг; співпраця шкіл і дитячих садків [15]; культурне співробітництво, прикладом якого може бути Міжнародний театральний фестиваль "Біла вежа", у ході якого свої п'єси представили глядачам з Брестя театри з Польщі та України (Волинський обласний театр ляльок, Волинський обласний академічний музично-драматичний театр ім. Шевченка, Люблінський театр "Провізоріум" і компанія "Театр"); створено обмін делегаціями спорту; важлива також співпраця у рамках європейських проектів. Однією з основних проблем єврорегіону є вирішення питання про поліпшення ситуації щодо перетину польсько-українського державного кордону, яке є результатом перебування Польщі в шенгенській зоні.

Карпатський єврорегіон існує вже двадцять років. Датою його заснування вважають 14 лютого 1993 року, коли в угорському місті Дебрецен представники регіональної влади прикордонних територій Республіки Польща, Словаччини, Угорщини й України підписали угоду про створення

Міжрегіональної Асоціації "Карпатський Єврорегіон". У той час, співробітництво в рамках єврорегіону, який постав саме для того, щоб ініціювати і розвивати, проходило з різною швидкістю і з різним ступенем успіху. Це явище супроводжувалося політичними, економічними, адміністративними, менталітетними й особистими змінами. Проте доказом того, що всі національні сторони, включені до Карпатського єврорегіону (тобто Польща, Словаччина, Україна, Угорщина, Румунія) виражають волю співпраці є те, що єврорегіон, незважаючи на численні проблеми надалі функціонує та створює все нові й нові площини спільного порозуміння. Польська частина єврорегіону включає в себе територію Підкарпатського воєводства і місцевих самоуправчленів Товариства "Єврорегіон Карпатський Польща". Українська сторона включає в себе територію Львівської, Закарпатської, Чернівецької та Івано-Франківської областей [13,14].

Створення єврорегіону дало можливість інституціоналізувати транскордонне співробітництво, особливо в галузі економіки, туризму та культури. Найбільший акцент був зроблений на відкритті нових пунктів перетину кордону та на розвитку готельної бази, мережі магазинів і обміні валют. Дуже важливими стали розвиток доріг та поліпшення комунікації. Метою Карпатського єврорегіону є підтримка конкретних проектів у галузі транскордонного співробітництва, ініціювання та налагодження співпраці з міжнародними організаціями та установами. Основними завданнями єврорегіону стали зміцнення довіри і стремління до кращого взаєморозуміння між громадами різних національностей, етнічного походження і віросповідання, що живуть в Карпатському регіоні та прилеглих регіонах, будування добросусідських відносин між народами, стимулювання розвитку регіонів-членів на основі транскордонного співробітництва та просування регіону [13,14].

Висновки. На закінчення слід зазначити, що у зв'язку з формами інституційної співпраці між місцевими органами країн є можливість координації, через спільні підприємства, вирішувати конфлікти без участі центрального уряду. Важливо, щоб уряди обох сторін кордону оснащені були в компетенції для вирішення проблем на місцевому рівні. Добре прикордонне співробітництво є можливе, коли є координації між владою відповідних країн органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади і центрального уряду, і рішення прийняті на центральному рівні повинні проводитися на умовах консультації з конкретними органами місцевої влади. Прикордонне співробітництво (у тому числі Євро-регіонів) повинно підтримувати розвиток європейської інтеграції, яка розмиває кордони між країнами, сприяння обміну бізнес, заохочувати більш тісні контакти, соціальні та політичні. Різні регіони шукають партнерів за межами своєї країни, щоб скоротити відстань між різними країнами, регіонами [9].

Коротка, але поемна теза "Європа - це Європа єврорегіонів" стає все більш і більш реальною. Особливо для України, як сусіда Європейського Союзу, єврорегіони стають важливою сполучною ланкою. У випадку України важливо є те, що вона може брати участь у різних європейських проектах, бути їх бенефіцієнтом (нині Програма прикордонного співробітництва Польща - Білорусь - Україна 2007-2013).

Польський кордон став кордоном Європейського Союзу не може бути дозволено стати кордоном Європи та будь-яким чином ослаблювати існуючі відносини. Негативних наслідки, які пов'язаних з цим фактом (тобто, введення віз для прикордонного руху, в результаті скорочення руху на польських східних границях) не може привести до закриття кордону. Єврорегіони є в даному випадку є "вікном", яке буде відкрита ширше, щоб розвивати контакти, ведення бізнесу, доступ до культури і спорту. Єврорегіони є важливим

елементом польського транскордонного співробітництва з східними сусідами. Євро регіони дають багато можливостей, щоб зустріти людей і краще зрозуміти один одного. Важливо, що досвід, накопичений на регіональному рівні був добре використаний владою. Часто, незважаючи на несприятливі економічні умови "на вершині" євро регіони співпрацюють ефективно і часто стають єдиною формою міждержавних відносин.

Джерела:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

2. Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. Dz. U. Nr 61, poz. 267.

3. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych. Nowelizacja, Gronau, dnia 07.10.2004 r., treść owego aktu prawa międzynarodowego dostępna jest na stronie internetowej:

http://www.aebr.eu/files/publications/Charta_Final_071004.pl.pdf.

4. Europejska karta samorządu terytorialnego, Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607.

5. Traktat między Rzeczypospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzonym w Warszawie dnia 18 maja 1992 r., Dz. U. z 1993, Nr 125, poz. 573.

6. Ustawa z 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz. U. Nr 91, poz. 1009.

7. Encyklopedia Unii Europejskiej, (red.) K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2004.

8. Euroregiony wschodniego pogranicza. Założenia i osiągnięcia, (red.) Stasiak A., Białystok 2002.

9. Malendowski W., Ratajczak M., Euroregiony. Polski krok do integracji, Wrocław 2000.

10. Modzelewski W. T., Polska – Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej, Olsztyn 2006.

11. Regiony przygraniczne w warunkach zewnętrznych granic Unii Europejskiej, (red.) Sikorski J., Białystok 2005.

12. Sadowski R., Współpraca transgraniczna na nowej granicy wschodniej Unii Europejskiej, „Prace OSW”, Zeszyt nr 14, Warszawa sierpień 2004, s. 27, publikacja dostępna na stronie internetowej Ośrodka Studiów Wschodnich: http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PRACE_14.pdf.

13. Zrastanie się Europy. Wschodnie rubieżą Unii Europejskiej, (red.) A. Skrzypek, Warszawa 2006.

14. Strona internetowa Euroregionu Karpackiego: http://www.karpacki.pl/euroregion-fundusze_unijne-historia-34.html (

15. Referat nt. „Podstawowe cele i zadania Związku Transgranicznego Euroregion Bug”, referat dostępny na stronie internetowej euroregionu: <http://www.euroregionbug.pl/> (20.01.2010).

16. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/wroc/ASSETS_14-19.pdf (20.04.2012)

17. Strona internetowa euroregionu Bug: <http://www.euroregionbug.pl/> (20.01.2011).