

## Інституційно-правові механізми сучасного українсько-польського співробітництва

У статті проаналізовано інституційно-правові механізми, що забезпечують сучасні українсько-польські міждержавні відносини. Правова основа інституційного забезпечення сформувалась у першій половині 90-х рр. XX ст. і продовжує доповнюватися та розширюватись упродовж двадцяти останніх років.

Основна мета інституційного забезпечення міждержавної співпраці – розв'язання проблем міждержавного співробітництва, а також прикордонних регіонів, що мають загальнодержавне значення. Для цього центральні органи державної влади виробляють національну політику в цій сфері й узгоджують державні інтереси із загальноєвропейськими, а також здійснюють гармонізацію національних та регіональних цілей. Одним із важливих елементів інституційного забезпечення міждержавного співробітництва України та Польщі є адаптація на вітчизняному ґрунті інституцій, що забезпечують євроінтеграцію, а також наближення законодавства до чинних правових норм та стандартів ЄС.

**Ключові слова:** інституційне забезпечення, співробітництво, міждержавні відносини, Україна, Республіка Польща, правова база.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** Нині, на двадцятому році української незалежності, визначення місця й ролі України в сучасному світі, зокрема європейському геополітичному просторі, дійсно стає все більш актуальним і важливим завданням українського державотворення й водночас української історичної науки. Адже це питання у ключовій площині державного суверенітету України залишається відкритим і навіть стає проблематичним. Тож коли й у якій конфігурації ключових сфер державного та громадського життя реалізуються на практиці євроінтеграційні наміри України?

Забезпечити євроінтеграційний поступ України, пришвидшити її шлях до Європи повинні інституційно-правові механізми, роль яких за даних обставин, навряд, чи може бути переоцінена. Отже, предметний аналіз та узагальнення власного історичного досвіду та сусідів у формуванні та забезпеченні роботи інституційно-правових механізмів міждержавного співробітництва – актуальне сьогодні питання і з погляду теорії і практики національного державотворення, і з урахуванням гострої потреби самовизначення, самоорієнтації й самоусвідомлення України в якісно новому просторі всесвітньої історії.

**Аналіз досліджень цієї проблеми.** Комплексного наукового дослідження, присвяченого всебічному аналізу сучасного інституційно-правового забезпечення українсько-польського співробітництва, не існує. Цю проблему частково розробляв В. Борщевський у монографії «Українсько-польське економічне співробітництво в умовах євроінтеграції» [2] й у низці наукових статей, зокрема економічні аспекти співпраці та їх інституційна основа. Забезпечення українсько-польської взаємодії у гуманітарній сфері на інституційному рівні досліджувала авторка статті у монографії «Інституційні складові українсько-польських гуманітарних взаємин і співробітництва».

Інституційні механізми співпраці РП та України на рівні органів державної влади розглядав С. Стоєцький у кандидатській дисертації «Україна у зовнішній політиці Республіки Польща: євроатлантичний та європейський інтеграційний вибір» [8]. Існує низка дотичних до досліджуваної проблеми публікацій, однак жодна з них не може претендувати на повне висвітлення проблеми.

Стаття головно побудована на аналізі чинних нормативно-правових актів, які регулюють сучасне українсько-польське співробітництво.

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.** Динамічний розвиток міждержавних відносин неможливий без інституційно-правового забезпечення. Формування нормативно-правової бази двосторонніх відносин припадає на початок 90-х рр. XX ст. Тільки у перші три роки останнього десятиліття XX ст. підписано близько 50 міждержавних договорів щодо організаційного забезпечення та правових питань налагодження українсько-польських відносин. Розрив усталених політичних та економічних зв'язків, що відбувся на початку 90-х рр. XX ст., зумовив потребу формування нової правової бази міждержавних відносин, нових форм їх організації.

Сьогодні є усі підстави стверджувати, що сучасні українсько-польські міждержавні відносини мають найвищий інституційний рівень.

Інститут (інституційні основи, засади – від латин. *institutum* – устрій, організація, установа, установа) – форма організації та регулювання суспільних відносин (у т. ч. міждержавних) і діяльності людини з властивими цій формі метою, функціями та засобами впливу на життя суспільства або окремих його частин; найзагальніший елемент соціальної структури. У науковій літературі про суспільство цей термін використовується у таких основних значеннях:

1) організаційна система зв'язків і соціальних норм, що регулюють певну галузь суспільних відносин;

2) процедура, спрямована на задоволення певних потреб суспільства;

3) специфічна форма життєдіяльності людини;

4) зібрання людей, які згідно з поділом праці об'єднуються для досягнення спільної мети (міжлюдські стосунки);

5) сукупність ролей і функцій, норм і структур, які забезпечують реалізацію інтересів окремих індивідів, соціальних груп, верств або суспільства в цілому.

Отже, інститут – це, по-перше, комплекс організацій, установ, індивідів, які володіють певними засобами, ресурсами і виконують конкретні правові, соціальні, політичні функції; по-друге – це спосіб організації політичної, економічної, соціальної, правової та іншої діяльності людей через чіткий поділ функцій.

Отже, суспільство – це сукупність інститутів, що задовольняють потреби людей і є продуктами їх діяльності. У юридичній науці це поняття означає комплекс норм, що регулюють соціально-правові відносини (у т. ч. міждержавні) [3, с. 696].

Міждержавна співпраця України та Республіки Польща представлена сукупністю інститутів та галузей, що сприяють гармонічним політичним, економічним відносинам, стратегічному партнерству, задоволенню гуманітарних інтересів українців та поляків тощо. Україна та Польща сприймають розширення різносторонніх міждержавних контактів як свідчення політичного порозуміння, запоруку сталості економічних відносин, добросусідських взаємин.

Серед інституцій, які забезпечують двосторонні українсько-польські відносини, варто виділити інституційне забезпечення на рівнях органів державної влади, громадських організацій, на регіональному та місцевому рівнях, а також інституційно-правове забезпечення міждержавного співробітництва.

Щодо інституційного забезпечення на рівні органів державної влади, то варто визнати, що взаємодія України та Республіки Польща спирається на доволі широку систему механізмів співпраці, що створені на рівнях вищих державних органів та органів місцевого самоврядування. Окрім особистих контактів державних діячів і політиків двох країн, найважливішими інституційними механізмами є такі: Консультативний комітет Президентів Польщі та України (на рівні президентів двох країн); Українсько-польська постійна конференція з питань європейської інтеграції та регулярні зустрічі міністрів закордонних справ України та Польщі; Українсько-польська та Польсько-українська парламентські групи; Українсько-польська міжпарламентська асамблея (на міжпарламентському рівні); Міжурядова координаційна рада з питань міжрегіонального співробітництва; Змішана комісія з питань економічного співробітництва і торгівлі (на міжурядовому рівні).

Як уже зазначалося вище, українсько-польські відносини нового формату розпочалися 1 жовтня 1991 р. з підписання угоди між Урядами України та Республіки Польща про торгівлю й економічне співробітництво [9]. 18 грудня того ж року з ініціативи польської сторони у м. Замості проведено регіональну нараду представників прикордонних областей України та воєводств Польщі [1, с. 335–337]. Цією зустріччю відновлено традиційні прикордонні зв'язки двох держав.

Водночас виникають проблеми правового унормування українсько-польських відносин. Наприклад, варто виділити відсутність усталеного режиму щодо перетину міждержавного кордону, брак комунікацій та інфраструктури кордонного перетину. На українсько-польському кордоні протяжністю близько 500 км функціонувало лише три залізничних (Ягодин – Дорогуськ; Володимир-Волинський – Хрубешув; Мостиська – Пшемишль) і два автодорожніх (Ягодин – Дорогуськ; Шегині – Медика) пункти пропуску через кордон. Для порівняння: у той же час на польсько-німецькому кордоні протяжністю 300 км залізничних пунктів перетину кордону було шість, а автомобільних – 21 [6, с. 80–81].

Зрозуміло, що за таких обставин на перше місце виходить потреба вироблення нормативно-правової бази, яка б забезпечила нормальне функціонування співробітництва в сфері перевезень через польсько-український кордон, підвищення пропускної спроможності пунктів пропуску та створення умов для належного контролю осіб, транспортних засобів і вантажів, а також забезпечення громадського порядку. У 1992 р. прийнято низку важливих документів, що стосувалися зазначених вище проблем. Започаткувала цей процес Угода між Урядом України та Урядом РП про пункти пропуску через державний кордон, підписана у Варшаві 18 травня 1992 р. Перші її чотири статті визначають правила перетину державного кордону, а більшість наступних – носять рекомендаційний характер. Правила, заявлені в угоді, діяли без істотних змін до 2004 р., коли Республіка Польща в односторонньому режимі ввела Шенгенський візовий режим для громадян України.

Наступний крок на цьому шляху – прийняття окремої Угоди між Урядом України й Урядом Республіки Польща про залізничне сполучення через державний кордон, підписана у Варшаві 18 червня 1992 р. (набула чинності 1 січня 1994 р.) [10, арк. 1–4]. У 15 статтях цього договору чітко унормовано залізничне сполучення між Україною та Польщею.

Отже, на цьому напрямі співробітництва між Україною та Польщею, ще до підписання базового Договору про добросусідство, укладено пакет нормативно-правових документів, які відповідали сучасним стандартам. Із 30 грудня 1992 р., після набуття чинності Договору між Республікою Польща й Україною про добросусідство, дружні відносини та співробітництво [4, 12–14], розпочинається нова віха в польсько-українських відносинах.

У 90-ті рр. ХХ ст. між Україною та РП укладено низку угод у галузі торгівлі, науки, культури, транспорту й інших пріоритетних напрямів співпраці. Польща має позитивний досвід у розв'язанні питань інституційно-правового характеру, тотожні з тими, які стоять перед Україною сьогодні. Завдяки успішно проведеним демократичним ринковим реформам на початку 90-х рр. ХХ ст. проблема інституційно-правового забезпечення європейської інтеграції Польщі спростилася, чого не можна, на жаль, сказати про Україну. Варто визнати, що всі заходи, спрямовані на розвиток інституційного середовища РП в умовах європейської інтеграції та посилення інституційно-правового забезпечення польської економіки, відбувалися на фоні максимального узгодження її суспільно-економічного розвитку з наріжними принципами функціонування ЄС. Тому жодних суперечок між державно-правовим, інституційно-правовим та інституційно-організаційним забезпеченням інтеграції польської економіки до Євросоюзу не виникло. До того ж, більшість польського суспільства й усі політичні сили були прихильниками євроінтеграції. В Україні ситуація суттєво відрізняється, оскільки наша держава перебуває в полоні раціоналістичної традиції, а тому більшість інституційних змін, які б мали сприяти євро інтеграції, носять переважно формальний характер і не ведуть до адекватного інституційно-правового забезпечення. Окрім того, і в політикумі, і в українському суспільстві загалом немає однастайності щодо європейської інтеграції.

Крім того, після набуття Польщею членства в ЄС частина міждержавних українсько-польських угод втратили чинність. У березні 2003 р. Комісія ЄС прийняла нові документи, що визначили характер відносин із Україною. Зокрема, у Посланні «Ширша Європа – сусідство: нові рамки взаємовідносин із нашими східними та південними сусідами» [7] зазначено, що мета утворення зони процвітання добросусідства – формування кола друзів, із якими Комісія матиме тісні мирні стосунки та співробітництво. Для цього необхідно сформувати відповідне правове поле, створити та забезпечити нові конкретні інструменти й інституції для втілення намічених планів, знайти нові джерела фінансового забезпечення.

Відповідно до положень комунікацій Європейської комісії від 1 липня 2003 р. «Прокладаючи шляхи до нового інструменту сусідства» [5] та Стратегії й індикативної програми прикордонного співробітництва TACIS, затвердженими Європейською комісією 21 листопада того ж року, програма TACIS трансформувала 12 програм сусідства. Перша із них – Україна – Польща – Білорусь (бюджет фінансування з боку TACIS та ЄС), друга – Транснаціональна програма GADSES.

Після вступу Республіки Польща до Європейського Союзу для України особливої актуальності набуло інституційне забезпечення співробітництва з Польщею як членом ЄС та європейської інтеграції загалом.

Інституційне забезпечення співпраці України та Європейського Союзу визначено Стратегією інтеграції України до ЄС, іншими рішеннями Президента України, Верховної Ради України та

Кабінету Міністрів України. Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та європейськими співтовариствами та їх державами-членами передбачено створення спільних органів між Україною та ЄС – Ради та комітетів з питань співробітництва й парламентської співпраці.

Верховна Рада України утворила Комітети з питань європейської інтеграції та в закордонних справах, визначила їх повноваження. Діє українська частина Комітету з парламентського співробітництва між Україною та ЄС, яка формується з народних депутатів, що представляють різні депутатські фракції та групи у Верховній Раді України.

Широкі перспективи для українсько-польської співпраці, зокрема транскордонної, відкрила Лісабонська стратегія зростання та зайнятості, впроваджена у 2007–2013 рр. Улітку 2006 р. Європарламент прийняв низку розпоряджень, які стали основою для реалізації цієї стратегії. Наприклад, п'яте розпорядження, що запровадило Європейську групу територіального співробітництва (GEST (від французького)), стосувалося спрощення механізмів та полегшення транскордонної, транснаціональної співпраці через регіональні та місцеві органи влади. Реалізуючи програми територіального співробітництва, GEST спирається на конвенційну угоду між зацікавленими національними, регіональними, місцевими й іншими громадськими органами влади. Повноваження GEST – керівництво індивідуальними проектами та програмами комплексного співробітництва. Група виконує роль «керівного органу» [11, с. 19].

Утворення GEST стало радикальним кроком у напрямі впровадження можливостей удосконалення інституційних і функціональних можливостей українсько-польського співробітництва. GEST особливо ефективна в плані спрощення процедури взаємодії країн-учасниць та регіонів. Наприклад, немає необхідності укладання дво- чи багатосторонніх угод між зацікавленими сторонами, адже GEST «не допускає будь-яких дискримінацій через наявність кордонів».

Незважаючи всі вжиті заходи, інституційні інструменти в українсько-польському співробітництві, особливо економічному, застосовуються далеко не так результативно, як це свого часу продемонструвала Польща на шляху інтеграції до ЄС. Це стосується і євро регіональної співпраці, і роботи торгово-промислових палат, виставково-ярмаркової діяльності, агенцій європейської інтеграції.

Один із небагатьох позитивних прикладів, який ілюструє спроможність недержавних інституцій ефективно впливати на формування та розвиток інституційно-правового забезпечення українсько-польського економічного співробітництва, – вироблення стратегії розвитку Львівської області до 2015 р. за участі українських та польських неурядових організацій із залученням іноземних експертів, передусім польських, що представляли Європейський інститут регіонального і місцевого розвитку при Варшавському університеті, Фонд суспільно-економічних ініціатив [2, с. 239].

**Висновки та перспективи подальшого дослідження.** Проведений вище аналіз інституційного забезпечення українсько-польського співробітництва в останнє десятиліття ХХ – на початку ХХІ ст. дає змогу зробити такі висновки:

– по-перше, дієва та різнобічна міждержавна співпраця можлива лише за умови різносторонньої інституційної забезпеченості. Україна та Республіка Польща створили спільні інституції на усіх рівнях державної взаємодії – від найвищого (президентсько-парламентського) до найнижчого (регіонального на рівні ОМСВ) рівнів;

– по-друге, РП має більш тривалий і позитивний досвід інституційного забезпечення міждержавного співробітництва та налагодження інституцій щодо забезпечення євроінтеграції. Тому для України польський досвід – готова модель євроінтеграційного поступу;

– по-третє, сьогодні інституційно-правове забезпечення українсько-польських міждержавних відносин є задовільним. Однак брак документальної бази, правова неузгодженість, що мали місце в першій половині 90-х рр. ХХ ст., негативно вплинули на динаміку й ускладнили відносини на першому етапі співпраці;

– по-четверте, Україна, на відміну від Польщі, ще не позбулася надмірної централізації державного управління, що спричиняє недостатній рівень інституалізації регіонального співробітництва. Для розв'язання цієї проблеми варто надати органам місцевого самоуправління більш широкі повноваження із їх законодавчим закріпленням. Ще існує диспропорція, невідповідність інституційних структур (особливо на регіональному рівні) Польщі й України, а деякі з них перебувають у процесі зародження й становлення.

Задля розширення співробітництва України та Республіки Польща необхідно розробити механізми передачі частини функцій центральних органів влади безпосередньо регіонам. Без такого перерозподілу не варто очікувати ефективного інституційного забезпечення на міжрегіональному рівні.

Подальше поглиблення міждержавної співпраці можливе за умов проведення адміністративної реформи на засадах субсидиарності та солідарності, які визначають політику регіонального розвитку більшості держав ЄС.

Один із важливих елементів інституційного забезпечення міждержавного співробітництва України та Польщі – адаптація на вітчизняному ґрунті інституцій, що забезпечують євроінтеграцію, а також наближення законодавства до чинних правових норм та стандартів ЄС.

Усі ці заходи дадуть змогу Україні втілити в життя якісно нову модель співпраці, притаманну державам Європейського Союзу і РП зокрема, реалізувати доктрину стратегічного партнерства між Україною та Польщею, а також стати повноправним членом ЄС.

#### *Джерела та література*

1. Білецька Г. М. «Регіоналізація» – перспективи ЄС / Г. М. Білецька // Європейські інтеграційні процеси і транскордонне співробітництво : тези доповідей IV Міжнар. наук.-практ. конф. (17–18 травня 2007 р., м. Луцьк). – Луцьк : РВВ «Вежа» ВДУ ім. Лесі Українки, 2007. – С. 335–338.
2. Борщевський В. В. Українсько-польське економічне співробітництво в умовах європейської інтеграції : монографія / В. В. Борщевський. – Львів : Аверс, 2007. – 328 с.
3. Воронкова В. Г. Інститут / В. Г. Воронкова // Юридична енциклопедія : в 6 т. / голова редкол. Ю. С. Шемшученко. – Т. 2. – К. : Укр. енцикл., 1999. – 796 с.
4. Договір між Республікою Польща і Україною про добросусідство, дружні відносини і співробітництво (18.05.1992 р.) // Україна на міжнародній арені : зб. документів і матеріалів. 1991–1995 рр. – К. : Юрінком, 1998. – С. 12–14.
5. Документи ЄС щодо України / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article>
6. Ебергард П. Результати суспільно-економічних перетворень у Польщі та Україні / П. Ебергард // Економіка України. – 1999. – № 4. – С. 80–86.
7. Розширення ЄС: Ширша Європа – нові рамки відносин Україна – ЄС / Представництво Європейської комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://delukr.sdv.com.ua/page24478.html>
8. Стоєцький С. В. Україна у зовнішній політиці Республіки Польща: євроатлантичний та європейський інтеграційний вимір : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / С. В. Стоєцький. – К., 2007. – 211 с.
9. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про торгівлю та економічне співробітництво, 01.10.1991 р. // Міністерство закордонних справ. Угода. Міжнародні договори Ф.- ugod d32. – К., 1991. – С. 1–4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua>
10. Archiwum Aktów nowych w Warszawie. PZPR. Komitet Centralny w Warszawie. Sygn. LXXVI–925.
11. REGULATION (ЕК) № 1082/2006 of the European Parliament and the council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) // Official Journal of the European Union. L. 210. – 31.07.2006. – P. 19–24.

**Стрильчук Людмила. Институционально-правовые механизмы современного украинско-польского сотрудничества.** В статье анализируются институционально-правовые механизмы, обеспечивающие современные украинско-польские межгосударственные отношения. Правовая основа институционального обеспечения сформировалась в первой половине 90-х гг. XX в. и продолжает дополняться и расширяться в течение последних двадцати лет.

Основная цель институционального обеспечения межгосударственного сотрудничества – решение проблем межгосударственного сотрудничества, а также приграничных регионов общегосударственного значения. Для этого центральные органы государственной власти производят национальную политику в этой сфере и согласовывают государственные интересы с общеевропейскими, а также осуществляют гармонизацию национальных и региональных целей. Одним из важных элементов институционального обеспечения межгосударственного сотрудничества Украины и Польши является адаптация на отечественной почве институтов, обеспечивающих евроинтеграцию, а также приближение законодательства к действующим правовым нормам и стандартам ЕС.

**Ключевые слова:** институциональное обеспечение, сотрудничество, межгосударственные отношения, Украина, Республика Польша, правовая база.

**Strilchuk Ludmyla. Institutional and Legal Mechanisms of Modern Ukrainian-Polish Cooperation.** This article analyzes the institutional and legal mechanisms for modern Ukrainian-Polish bilateral relations. The legal basis for institutional support emerged in the first half of the 90s of the XX th century and continues to be supplemented and expanded over the last twenty years.

On the state level the main purpose of the institutional groundwork of the interstate cooperation is a solving of the problems of the interstate cooperation as well as problems of the cross-border regions of the nationwide importance. For this purpose central state bodies elaborate national policy in this sphere and agree state interests with all-European, as well as harmonize national and regional aims. One of the most important elements of the institutional groundwork of the interstate cooperation of Ukraine and Poland is adaptation of the domestic institutions providing integration, as well as approximation of the legislation to the EU current legal norms and standards.

**Key words:** institutional groundwork, cooperation, interstate relations, Ukraine, Republic of Poland, legal groundwork.

Стаття надійшла до редколегії  
21.06.2013 р.