

Р. І. КОЦАН. ПРАВОВА БАЗА УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКИХ ТРАНСКОРДОННИХ ВІДНОСИН ТА ЇЇ РОЗВИТОК В ІСТОРИЧНОМУ КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Досліджено еволюцію міждержавної співпраці України та Польщі та її правового унормування. Здійснено аналіз нормативно-правової бази українсько-польського прикордонного і транскордонного співробітництва на різних історичних етапах. Визначено етапи українсько-польських відносин загалом і транскордонних зокрема, періоди їх державно-правового розвитку.

Ключові слова: державотворення, право, транскордонне співробітництво.

Исследовано еволюцию межгосударственного сотрудничества Украины и Польши, его правового нормирования. Осуществлен анализ нормативно-юридической базы украинско-польского приграничного и трансграничного сотрудничества на разных исторических этапах. Определены этапы украинско-польских отношений в целом и трансграничных в частности, периоды их государственно-правового развития.

Ключевые слова: государство, право, трансграничное сотрудничество.

Evolution of interstate cooperation between Ukraine and Poland is discussed. Process of legislative provision of these relations is considered. Analysis of the legislative framework of the Ukrainian-Polish border and transborder cooperation at different historical stages is provided. The main stages of the Ukrainian-Polish relations in general and transborder relations in particular and periods of their political-legislative development are determined.

Key words: state formation, transborder cooperation.

У ході історичного розвитку українсько-польських міждержавних відносини напрацьовувалася нормативно-правова база, яка визначала як глибину, так і основні напрями їх співробітництва. Сучасний підвищений інтерес науковців і політиків до цієї проблематики пояснюється передусім євроінтеграційною політикою України, одним із інструментів реалізації якої, як відомо, є транскордонне співробітництво. Удосконалення його правової бази, адаптація законодавства до вимог ЄС, зміни відповідно до нових геополітичних реалій дозволить поглибити різноманітні аспекти українсько-польських транскордонних зв'язків, зміцнити прикордонні регіони України в соціально-економічному плані і прискорити вступ нашої держави до європейських структур.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з нормативно-правового забезпечення транскордонних українсько-польських відносин свідчить про широке коло зацікавлених осіб, серед яких відмітимо фахівців-практиків міністерств закордонних справ обох країн, дипломатів, а також науковців в галузі політології, історії, економіки, географії. Так, історичні аспекти унормування українсько-польських відносин відображені у науковому доробку В.П. Колесника¹. Договірним процесам і аналізові розширення різноаспектних двосторонніх і багатосторонніх договорів та їх впливу на інтенсивність транскордонного співробітництва у ХХ ст. приділяли увагу І.В. Аргъомов², П.П. Гаврилко³, І. Грицяк⁴, Н. Мікула⁵, Л.В. Стрільчук⁶, І. Студенніков⁷ та ін.

Недостатньо висвітленими аспектами нормативно-правової бази українсько-польського транскордонного співробітництва залишаються питання їх правового унормування від найдавніших часів до наших днів із визначенням головних

етапів і періодів їх державно-правового розвитку.

Українсько-польські відносини загалом і транскордонні зокрема мають багатовікову історію. Численні джерела (як українські, так і польські) свідчать, що формування в IX ст. Руської (Української) і Польської (П'ястівської) держав було закономірним явищем не тільки внаслідок тих суспільних державотворчих процесів, що відбувалися на їх землях, але й у результаті неперервного активного спілкування між ними на засадах тогочасного міжнародного права і законодавчих актів, що народжувалися у процесі такої взаємодії⁸.

Дипломатичні традиції українсько-польських відносин почали закладатися ще за часів Олега. З польського боку, дещо пізніше, аналогічні дії творив перший достовірно відомий правитель Великопольської держави князь Мешко I (960 – 992 рр.).

Політична діяльність князя Ігоря, княгині Ольги також позитивно позначилася на більш чіткій регламентації державних справ, у тому числі тих, що стосувалися зовнішніх зносин. Однак чи не найбільших успіхів досягли давньоруські князі Святослав, Володимир та Ярослав, які залишили оригінальні зразки законодавства, серед яких слід назвати Руську правду – перший кодекс законів, які діяли на Русі в XI ст. і започаткували тривалий законодавчий процес.

Міжнародний авторитет та визнання здобули й правителі Галицько-Волинської держави, зокрема Роман Мстиславович і Данило Романович. Вони залишили велику кількість грамот, рукописань, договірних актів із західними сусідами, поповнивши скарбницю договірного міжнародного права.

У розвитку русько (українсько) – польських відносин наприкінці X – першій третині XIII ст. і спостерігалось певне і епізодичного їх напруження. Ця тенденція збереглась і у наступні століття.

Таким чином, політичні відносини Русі й Польщі перебували у тісному зв'язку із внутрішнім соціально - економічним і політичним розвитком двох слов'янських країн. Ці відносини зводилися переважно до взаємозв'язків панівних верств і проявилися в обміні різними грамотами, шлюбними актами або ж воєнними виступами і рідше – дипломатичними діями.

Із століття в століття сусідні держави поповнювали договірно-правову базу двосторонніх відносин. Своєрідними зразками міжнародного договірного права пізнього середньовіччя в орбіті державотворчих інтересів Польщі, України, Литви є документи і матеріали Кревської унії (1385 р.), Горodelський привілей (1413 р.), Жалувана грамота короля Казгшира IV литовському, руському і жмудському духовенству, дворянству, лицарям, шляхті, боярам і мesticам (2 травня 1457 р.), Судебник князя Казимира Ягеловича (29 лютого 1648 р.), пізніше – Люблинська унія (1569 р.), Берестейська церковна унія (1569 р.)⁹.

Порівняльний аналіз дає змогу виділити найбільш плідні для законотворчого процесу періоди. Для України це Княжа доба (IX–XIV ст.); Козацька доба (друга пол. XVI–XVIII ст.); Українська революція (1917 - 1920 рр.). Для Польщі – період формування держави - від середини X ст. до 1795 р.; відновлення Польської держави у 1918 р. і до 1939 р.

У XX ст. для українсько-польських відносин, в тому числі прикордонних, склалися своєрідні умови. Вони визначалися змінами державно-політичного і територіально-адміністративного статусу прикордонних регіонів (особливо українських). Так, Волинь у 1918 р. увійшла до складу УНР, що визнали більшість країн Західної Європи і Польща (28.10.1918), з 1921 р. по 1939 р. ця територія перебувала у складі Польської держави як воєводство з центром у Луцьку, а з

кінця 1939 р. вона опинилась у складі УРСР. Після закінчення Другої світової війни у досліджуваному регіоні уточнювався східний кордон Польщі, який пройшов вздовж лінії «Керзона» з відхиленням в окремих районах до 5 - 8 км на користь Польщі. У липні 1948 р. між радянською і польською сторонами були підписані Договір про режим кордону та Конвенція про врегулювання прикордонних конфліктів й інцидентів. Волинь і Львівщина набули статусу прикордонних областей, взявши на себе зобов'язання щодо виконання окремих положень зовнішньополітичної стратегії Радянської держави на західному кордоні. Тоді Волинь стала ініціатором розвитку співробітництва між прикордонними областями України і воєводствами ПНР, районами та повітами, містами-побратимами, окремими установами і колективами. Угоди про прикордонні контакти уклали Волинський та Львівський обкоми КП України і Люблинський воєводський комітет ПОРП, із дозволу ЦК КПРС і ЦК ПОРП¹⁰. У той час дозволялося укладання власне українсько-польських угод спорідненими міністерствами, відомствами, громадськими організаціями. Лише в 1975-1977 рр. між Міністерством культури УРСР та його польського аналога укладено близько 50 угод із різноманітних питань культурного обміну. Співпраця такого ж характеру здійснювалася в галузі освіти і науки та інших сферах суспільного і економічного життя. Але фактично до 1991 р. Польща на міждержавному рівні розглядалася як партнер СРСР, а не України.

Становлення і розвиток українсько-польської співпраці наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. проходило у складних внутрішніх та зовнішніх обставинах. Започаткувала процес Декларація про принципи й основні напрями розвитку українсько-польських відносин (Київ, 13.10.1990 р.)¹¹. Обидві держави виходили з того, що всебічний розвиток мирних, добросусідських українсько-польських відносин є конкретним внеском у зміцнення регіонального співробітництва та будівництво загальноєвропейського дому. Протягом 1989-1993 рр. відбулося організаційно-правове становлення українсько-польського ділового партнерства. Україна і Польща швидше й ефективніше від інших країн Центральної і Південно-Східної Європи врегулювали успадковані від минулого проблеми взаємовідносин та створили спеціальні договірно-правові механізми двостороннього співробітництва, які в основному відповідали сучасним нормам міжнародного права. Як наслідок, лише протягом 1991-1995 рр. органами державної влади обох країн (кабінетами міністрів, МЗС, галузевими міністерствами) було розроблено, погоджено і підписано близько 350 нормативно-правових актів (договорів, угод, декларацій, конвенцій, протоколів), які регулювали широкий комплекс відносин на державному рівні в економічній, гуманітарній, правовій, військовій та інших сферах життєдіяльності¹².

Важливою віхою на шляху юридичного оформлення різнопланових і різнорівневих зв'язків між двома державами стало прийняття Конституції України (1996 р.) та Конституції Польщі (1997 р.), у зв'язку з чим можна умовно констатувати завершення процесу політичної інституціоналізації і відкриття нових можливостей для приведення свого внутрішнього права у відповідність з європейським, реорганізації системи державного управління в напрямі відстоювання національних інтересів у міждержавних відносинах.

У другій половині 1990-х років значно розширилося правове поле регулювання міжрегіональної, транскордонної та галузевої співпраці. У відносинах між Україною і Республікою Польща важливим фактором щодо цього процесу став

швидкий ріст міждержавної активності суб'єктів різних територіальних і галузевих утворень, який супроводжувався активізацією договірної процесу і значним розширенням договірної-правової бази.

Нині нормативно-правове забезпечення міжрегіонального та транскордонного співробітництва можна систематизувати у чотири групи: 1) європейське законодавство, що стосується безпосередньо транскордонного співробітництва; 2) європейське загальне законодавство щодо регіонів; 3) інші європейські документи, у яких згадується транскордонне співробітництво; 4) національне законодавство¹³.

Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, травень 1980 р.) та два додатки до неї: Додатковий протокол (Страсбург, листопад 1995 р.) та Протокол №2 (Страсбург, травень 1998 р.) - основні закони першої групи. Фактично, в цих документах, в основному, сформований понятійний апарат щодо міжтериторіального, міжрегіонального та транскордонного співробітництва. 16 листопада 2009 р. в Утрехті Рада Європи прийняла 3-й додатковий протокол до Мадридської конвенції щодо об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОСЕ), що знаменує новий етап в удосконаленні законодавства у сфері транскордонного співробітництва. Протоколом, зокрема, передбачається уніфікувати стандарти для утворення та діяльності об'єднань єврорегіонального співробітництва (єврорегіонів). Іншим важливим документом є Європейська Хартія прикордонних і транскордонних регіонів (Гронау, - 1981 р., друга редакція 1995 р.). До цієї групи можна віднести чотири міжнародні конвенції у сфері охорони навколишнього середовища щодо транскордонних регіонів: - Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великій віддалі; - Конвенція про оцінку впливу на оточуюче середовище в транскордонному контексті; - Конвенція про оцінку транскордонного впливу промислових аварій; - Конвенція з охорони і використання транскордонних л водотоків і міжнародних озер. У цю групу також входить Рамкова конвенція «Покращення прикордонного співробітництва корпорацій і товариств в зоні».

До другої групи, передусім, відносяться Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, жовтень 1985 р.), Хартія Конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи (ухвалена Комітетом міністрів 14 січня 1994 р.), Декларація Асамблеї європейських регіонів щодо регіоналізму в Європі, 1996 р., Європейська хартія регіонального просторового планування (Торремолінос, Іспанія, 1983 р.), тощо.

Третю групу формують конвенції і хартії щодо різних сфер суспільного життя, починаючи від Кіотської Конвенції зі спрощення та гармонізації митних процедур, яка має 30 доповнень, що носять методичний характер і розглядають різноманітні ситуації для уніфікації та спрощення митних правил і процедур при перетині кордонів різних країн; також Конвенція про комбіновані перевезення і інші угоди, що регулюють відносини в сфері перевезень; Європейська хартія регіональних мов і мов меншин (Страсбург, листопад 1992 р.), зокрема в частині, яка стосується транскордонного обміну. У цьому ж ряду стоїть Європейська ландшафтна Конвенція (РЕ, Флоренція, 2000), у якій згадуються транскордонні ландшафти і багато інших.

Четверта група охоплює законодавство України та Польщі щодо транскордонного співробітництва, яка включає основні Закони щодо транскордонного співробітництва, міжнародні угоди, конвенції, хартії, ратифіковані Україною, Польщею і дво- чи багатосторонні міжнародні угоди, підписані з іншими держа-

вами, зокрема сусідніми.

До українського національного законодавства, що регулює транскордонну співпрацю, належить закон України ухвалений 24 червня 2004 р. Верховною Радою України Про транскордонне співробітництво (№ 1861-IV). Також існують підзаконні нормативно-правові акти, до яких належать нормативно-правові акти, підписані Президентом та затверджені Урядом України. Із цієї групи відмітимо лише деякі: Укази Президента України Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу (ТС 615/98 від 11.06.1998 р.), Постанова Кабінету Міністрів України Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів № 587 від 29.04.2002 р.; Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Положення про порядок організації і проведення конкурсного відбору проєктів (програм) транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до державної програми розвитку транскордонного співробітництва № 339 від 11.05.2005 р. В цю групу також входять численні нормативно-правові акти законодавства України, що прямо чи опосередковано стосуються транскордонного співробітництва.

До правової бази транскордонного співробітництва належать також двосторонні угоди, які пропонуємо поділити на дві підгрупи в залежності від рівня їх укладання: міждержавні та між місцевими властями.

Основою розгалуженого двостороннього законодавства з питань розвитку всіх форм транскордонного співробітництва між Україною та Польщею стала Декларація про принципи та основні напрями розвитку українсько-польських відносин (13.10.1990 р.). Серед численних міждержавних документів і двосторонніх угод, в тому числі між органами місцевого самоврядування, що стосувались організаційних, правових і змістових питань налагодження міжрегіональної, транскордонної, прикордонної, галузевої співпраці, відмітимо лише деякі: – Протокол намірів про співпрацю прикордонних воєводств Республіки Польща і областей України (Замость, 18.12.1991 р.); – Угода між Урядом України та Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво (24.05.1993 р.); – Угода про створення Міжнародної Асоціації «Єврорегіон Карпатський» (м. Дебрецен (Угорщина) 14.02.1993 р.); – Угода про створення транскордонного об'єднання єврорегіон «Буг» (м. Луцьк, 29.09.1995 р.); – Угода між Підкарпатським воєводством Республіки Польща та Волинською областю України про співпрацю (від 25.03.2000 р.); – Угода між Підкарпатським воєводством Республіки Польща та Івано-Франківською областю України про співпрацю (від 20.06.2002 р.); – Угода між Люблинським воєводством Республіки Польща та Львівською областю України про економічне, торгове, науково-технічне і культурне співробітництво (від 01.10.2002 р.); – Угода між Згерським повітом Лодзинського воєводства та Горохівським районом Волинської області (від 16.10.2009 р.).

У результаті розширення правової бази транскордонного співробітництва в українсько-польському прикордонні транскордонний процес інтенсифікувався. Це сприяло формуванню принципово нового підходу до концепції співробітництва і утворенню в даному регіоні єврорегіону «Буг» та Міжнародної Асоціації «Єврорегіон Карпатський». Основою правового врегулювання їх діяльності, як транскордонних асоціацій прикордонних регіонів та громад (зазначимо, що єврорегіони не є юридичними особами) є Угоди і Статuti. Останні щодо Карпатського єврорегіону ухвалені у м. Дебрецен 14.02.1993 р., а щодо єврорегіону «Буг» у м. Холм, 24.01.1995 р.

Таким чином, організаційно-правове середовище щодо транскордонного співробітництва, зокрема в Україні, створює умови як для розвитку самого транскордонного співробітництва, так і для використання його можливостей з метою підвищення якості життя мешканців прикордоння, піднесення рівня його соціально-економічного розвитку і сприяє євроінтеграційному процесу. Проте нормативно-правове підґрунтя українсько-польського транскордонного співробітництва ще рано вважати досконалим. До його проблем можна віднести: неузгодженість правничо-юридичних систем України і Польщі (особливо після вступу останньої до НАТО і ЄС), нестабільність економічного законодавства і правничого поля для транскордонної співпраці, неузгодженість законодавства України із законами ЄС.

1. *Колесник В.П.* Деякі аспекти правового унормування українсько-польських відносин в історичному контексті державотворення // Проблеми європейської інтеграції і транскордонного співробітництва: Матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., Луцьк, 29 – 30 вересня, 2005 р. – Луцьк: РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2005. – С. 154-157. 2. *Артёмов І.В.* Транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України: Монографія. – Ужгород: Ліра, 2009. – 520 с. 3. *Дікарев О.І., Гаврилко П.П.* Транскордонне співробітництво: аспекти міжнародних відносин, права, економіки. – Ужгород, 1999. – 184 с. 4. *Грицяк І.* Правове регулювання транскордонного співробітництва // Управління сучасним містом. – 2004. – № 4-6. – С. 67-73. 5. *Мікула Н.* Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: Монографія. – Львів: ІРД НАН України, 2004. – 395 с. 6. *Стрільчук Л.В.* Правове забезпечення транскордонного співробітництва України та Республіки Польща // Науковий вісник ВНУ імені Лесі Українки. Серія «Всесвітня історія». – 2008. – Вип. 11. – С. 165-166. 7. *Студенніков І.* Транскордонне співробітництво та його місце в регіональному розвитку // Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / За ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – С. 138-170. 8. *«Великая хроника»* о Польше, Руси и их соседях XI-XIII вв. – М.: Наука, 1987. – 203 с.; *Головко А.В.* Древняя Русь и Польша в политических взаимоотношениях X – первой трети XVIII вв. – К.: Наук. думка, 1988. – 136 с.; *Polska-Ukraina: 1000 lat sasiedztwa / Pod red. S.Stepnia.* – Przemysl, 1990. – 2000. – Т. 1-5. 9. *Колесник В.П.* Цит. праця. 10. *Калениченко П.М., Колесник В.П.* Граница дружбы и мира. О советско-польском приграничном сотрудничестве 1956- 1979. - Л., 1980. 11. *Декларация* про принципи та основні напрями розвитку українсько- польських відносин // Україна на міжнародній арені: Зб. документів і матеріалів. 1986-1990 рр. – К: Україна, 1993. – С. 27-30. 12. *Україна на міжнародній арені: Зб. Документів і матеріалів. 1991-1995 рр.* – К: Юрінком інтер, 1998. – 348 с. 13. *Дікарев О.І., Гаврилко П.П.* Цит. праця.