

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-534-1-37>

**DEVELOPMENT OF THE LEGAL FRAMEWORK
OF UKRAINIAN-POLISH CROSS-BORDER COOPERATION
IN THE HUMANITARIAN SPHERE**

**РОЗВИТОК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ УКРАЇНСЬКО-
ПОЛЬСЬКОГО ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА
В ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ**

Lozynskyi S. M.

*PhD student at the Department
of Political Science and Public
Administration
Lesya Ukrainka Volyn National
University
Lutsk, Ukraine*

Лозінський С. М.

*аспірант кафедри політології та
публічного управління
Волинський національний
університет імені Лесі Українки
м. Луцьк, Україна*

Українсько-польський транскордонний регіон (ТКР) охоплює територію трьох прикордонних областей України (Волинська, Львівська та Закарпатська) та двох воєводств Республіки Польща (Люблінське та Підкарпатське). Загальна площа його території становить 97 678 км², де українська частина складає 54 720 км², а польська – 42 968 км². Він є густонаселеним регіоном – щільність населення становить 93,2 особи на км². На його території проживає 9109,5 тис. осіб [1, с. 35].

Нормативно-правова база реалізації стратегічного партнерства між Україною та Республікою Польща почала формуватися разом зі здобуттям незалежності України. Зокрема, лише упродовж 1991–1993 рр. прийнято близько 50 міждержавних політико-правових актів, що стосувалися організаційних та правових питань налагодження регіональної, транскордонної (прикордонної) співпраці [2, с. 123]. У 90-ті рр. розпочався новий етап розвитку транскордонної співпраці між незалежною Україною та РП. Свідченням тому прийняття таких знакових документів, як Договір про добросусідство, дружні відносини та співпрацю (травень 1992 р.); Договір про правовий статус українсько-польського кордону (січень 1993 р.); Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво (1993 р.); Комюніке за результатами засідання Консультаційного

Комітету Президентів України і Республіки Польща (вересень 1995 р.); Спільна заява до порозуміння та єднання (травень 1997 р.) та ін.

Підписання цих договорів спричинило інтенсивний діалог та співпрацю в політичній, економічній, військовій, культурній, спортивній та ін. сферах. У кожній із них були розроблені інституційні механізми співпраці, такі як Консультативний комітет при президентах, Польсько-українська парламентська асамблея, низка міжурядових комітетів і рад, що відповідають профільним міністерствам, у тому числі Міжурядова комісія з питань економічного співробітництва, Міжурядова координаційна рада з міжрегіонального співробітництва, Польсько-українська постійна конференція з питань європейської інтеграції тощо.

2000-і рр. стали роками розширення сфер міждержавних відносин, що знайшло своє втілення в низці правових актів. Зокрема: Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про додаткові заходи зміцнення довіри та безпеки (листопад 2004 р.); Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про економічне співробітництво (травень 2006 р.); Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі інформації (грудень 2008 р.); Угода між Службою безпеки України та Агенцією внутрішньої безпеки Республіки Польща про співпрацю (вересень 2009 р.); Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про скасування оплати за видачу національних віз (вересень 2012 р.); Угода між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення (січень 2014 р.). Зовнішньополітичні нормативно-правові акти неодмінно підкріплюються внутрішньодержавними, до яких, зокрема, слід віднести Стратегію безпеки Республіки Польща (2000 р.) та розроблену українською стороною Національну Концепцію відносин стратегічного партнерства з Республікою Польща (2001 р.).

Війна, розв'язана РФ проти України у 2014 р., стала «вододілом», що розділив зовнішньополітичний процес на «довоєнний» етап становлення і розвитку та етап опору країні-агресору, що триває донині. Війна значною мірою визначила спрямованість, характер і орієнтири сучасної зовнішньої політики України. В цей період формується база нормативно-правових актів, пов'язаних з переведенням країни на воєнні рейки і забезпеченням опору країні-агресору. Паралельно відбулося унеможливлення будь-якої інтеграції у східному напрямі та остаточне і незворотне утвердження курсу на членство в ЄС і НАТО [3, с. 7].

Широкомасштабна війна прискорила прозахідну еволюцію зовнішньої політики України, вплинула на спрямованість, характер і орієнтири діяльності офіційного Києва на світовій арені. У цей період формується нова база нормативно-правових актів, пов'язаних з забезпеченням опору країні-агресору, серед яких – «Стратегія національної безпеки України» і «Стратегія зовнішньополітичної діяльності України», що сфокусовані на захисті країни від внутрішніх і зовнішніх загроз, опорі російській інтервенції, набутті членства [Там само, с. 19].

У світі поширився процес політико-правової кваліфікації Російської Федерації як країни-терориста. Восени 2022 р. ПАРЄ, Європарламент і Парламентська Асамблея НАТО оголосили РФ державою-спонсором тероризму. Ця ініціатива авторитетних міжнародних організацій стала сигналом для європейської спільноти. Наприкінці 2022 р. – початку 2023 р. парламенти Нідерландів, Латвії, Литви, Естонії, Польщі, Чехії, Словаччини оголосили РФ державою-спонсором тероризму [Там само, с. 31–32].

Вагому роль у зміцненні транскордонного співробітництва зіграла Польська програма допомоги для розвитку на 2016–2020 рр. Згідно цього документа Україна включена до числа десяти пріоритетних країн-реципієнтів надання допомоги з метою підтримки демократичних реформ [4, с. 53].

Створення такої організаційної форми транскордонного співробітництва, як європейські об'єднання територіального співробітництва (*The European Grouping for Territorial Cooperation – EGTC*) стало можливим після прийняття спільного рішення Європейського парламенту та Ради Європи № 1082/2006 від 5 липня 2006 р. Цей європейський правовий інструмент полягає у створенні суб'єктами ТКС об'єднання, що має статус юридичної особи. В Україні створення *EGTC* унормоване відповідно до Закону України 2515-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва» від 04.09.2018 р., що стало сприятливим чинником у межах активізації процесів ТКС. Водночас відсутність єдиного підходу до відтворення транскордонного компоненту в програмах та стратегіях розвитку прикордонних областей обмежує і можливості їх узгодження із положеннями Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 рр., і перешкоджає реалізації конкурентних переваг, пов'язаних із їх прикордонним розташуванням. На практиці це означає відсутність належних інституційних засад для

використання інструменту ТКС у контексті реалізації складових потенціалу розвитку транскордонних регіонів [5, с. 12–13].

Зокрема, за даними Генерального Консульства Республіки Польща в Луцьку між десятима повітами Люблінського воєводства та дев'ятьма районами Волинської області підписано партнерські угоди. Містами – партнерами стали чотири міста Волинської області та шість міст Люблінського воєводства [6].

Програми транскордонного співробітництва, активним учасником яких є Україна, є одним зі шляхів її інтеграції до ЄС. Транскордонне співробітництво у межах євро регіонів здійснюється в Україні з 1993 р. З 2006 р. уряд України кожні чотири роки затверджує Державні програми розвитку транскордонного співробітництва, зокрема: 2007–2010, 2011–2015, 2016–2020, 2021–2027 рр. У 2021 р. Кабінет Міністрів України затвердив постанову з державної програми розвитку транскордонного співробітництва на період 2021–2027 рр. Програма окреслює цілі та пріоритети, містить конкретні шляхи і способи розв'язання проблем, план заходів, джерела фінансування, визначає відповідальних виконавців цих заходів. Її реалізація має продовжити формувати позитивний міжнародний імідж України, вирішити проблеми диспропорції у соціально-економічному розвитку регіонів України, підвищити рівень зайнятості населення регіонів України, сприяти приросту експорту та імпорту товарів та послуг, покращити екологію, сприяти залученню фінансування для реалізації транскордонних проєктів та створенню нових органів транскордонного співробітництва [7].

Варто також згадати прийнятий у травні 2024 р. Закон «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування». Цим нормативно-правовим актом вносяться доповнення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо визначення форм участі територіальної громади у розв'язанні питань місцевого значення, до яких належать: місцевий референдум; загальні збори (конференція) жителів; місцева ініціатива; громадські слухання; участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету; публічні консультації; консультативно-дорадчий орган при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування; громадське оцінювання діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [8, с. 14].

Закон «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого

самоврядування», схвалений у лютому 2024 р., зміцнює діалог місцевих органів влади з громадами та забезпечує посилення ефективності громадської участі в місцевому самоврядуванні. Знаковою подією стало схвалення в червні 2024 р. законопроекту «Про публічні консультації». Документ розроблено з метою визначення основних засад (стандартів) проведення публічних консультацій під час формування й реалізації державної політики та розв'язання питань місцевого значення. Упровадження норм цього законодавчого акту сприятиме становленню практики консультацій у громадському житті.

У грудні 2022 р. між урядами Польщі та України було підписано додатковий протокол до Угоди 2015 р., який збільшив максимальний ліміт кредитних коштів зі 100 до 160 млн євро. Також на основі досвіду виконання робіт за попередніми контрактами в межах Угоди було внесено зміни до норм щодо проведення закупівель та розмитнення техніки. У листопаді 2022 р. уряд ухвалив Постанову, яка дозволила використовувати кошти польського кредиту для закупівлі моніторингових засобів, зокрема БПЛА, у межах частини фінансування, призначеної для Державної прикордонної служби України [9].

Країни-кандидати приводять свої адміністративно-територіальні системи у відповідність до номенклатури *NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics)* – стандарт геокодування адміністративно-територіального поділу держав, що використовується з 2003 р. Європейською комісією для цілей регіональної статистики з метою оптимізації соціально-економічного аналізу відповідних регіонів. Проблема відповідності *NUTS* набуває особливого значення для країн з досить великою територією і значним рівнем територіальної диференціації у рівні доходів на мешканця.

Як зазначив голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування В. Безгін, «Польща під час змін адміністративно-територіального устрою створила 16 воєводств, кожне з яких відповідає вимогам статистичних регіонів ЄС. Наші регіони, на жаль, такою відповідністю похвалитися не можуть» [10]. Щоправда, 1 січня 2025 р. в Україні набув чинності наказ Державної служби статистики України про «Статистичну класифікацію територіальних одиниць України (*NUTS-UA*)». *NUTS-UA* є ієрархічною та має три рівні: територіальні одиниці першого рівня (*NUTS-UA 1*), територіальні одиниці другого рівня (*NUTS-UA 2*) та територіальні одиниці третього рівня (*NUTS-UA 3*). Кожна *NUTS-UA 1* поділяється на *NUTS-UA 2*, які

так само поділяються на *NUTS-UA3*. Окремі територіальні одиниці України належать до кількох рівнів *NUTS-UA* одночасно. *NUTS-UA 1* сформовані шляхом об'єднання адміністративних одиниць «регіони». Розмір кожної *NUTS-UA 1* за кількістю населення перебуває в межах порогових значень рівня *NUTS 1*: від 3 до 7 млн осіб. *NUTS-UA 2* – це адміністративні одиниці «регіони». Середній розмір адміністративних одиниць «регіони» за кількістю населення перебуває в межах порогових значень рівня *NUTS 2*: від 800 тис. до 3 млн осіб. *NUTS-UA 3* – це адміністративні одиниці «райони». Середній розмір адміністративних одиниць «райони» за кількістю населення перебуває в межах порогових значень рівня *NUTS 3*: від 150 до 800 тис. осіб [11, с. 5].

Наприклад, однією з проблем чеських і словацьких регіонів у контексті їхньої парадипломатичної діяльності є те, що за територіально-статистичною категоризацією *NUTS* вони належать до категорії *NUTS 3* – «малі регіони», а польські регіони належать до категорії *NUTS 2*. З цієї точки зору регіони Чехії та Словаччини знаходяться в невідгданому становищі, хоча в Чехії, щоб отримати кращу позицію для отримання коштів від ЄС, були створені регіони згуртованості (*NUTS 2*), в рамках яких чеські регіони об'єдналися в більші одиниці. Словацькі самоврядні регіони ще менші (площа, населення тощо), але такої платформи для співпраці на рівні *NUTS 2* не існує [12, с. 123].

З метою подолання міграційної кризи та налагодження співпраці у сфері міграції у серпні 2022 р. було підписано Адміністративні домовленості щодо встановлення співробітництва між Єврокомісією та Державною міграційною службою України в рамках Європейської міграційної мережі (*European Migration Network*). До цієї мережі Україна приєдналася у статусі спостерігача, що надає можливість ефективніше управляти міграційними потоками. Участь України у цих процесах дозволить синхронізуватися з міграційною політикою ЄС та, зокрема, зосередитися на заходах для подолання міграційної кризи, яка виникла у зв'язку з повномасштабною війною в Україні.

4 березня 2022 р. ЄС вперше активував Директиву про тимчасовий захист, яка включає право на житло, освіту, роботу, соціальне забезпечення, медичну допомогу. Це швидке рішення з боку ЄС запобігло виникненню прикордонної кризи та надало мільйонам українців негайний доступ до захисту, ринків праці та конкретних заходів підтримки. Внаслідок продовження бойових дій Єврокомісія ухвалила рішення продовжити дію Директиви тимчасового захисту для українців до березня 2024 р. [3, с. 59].

Ефективний розвиток транскордонного співробітництва та зміцнення партнерства між Україною та Республікою Польща передбачає розширення та вдосконалення існуючої нормативно-правової бази. Як зазначають фахівці Національного інституту стратегічних досліджень, слід продовжувати активну роботу щодо підготовки двосторонніх документів у всіх сферах та галузях регіонів та держави загалом. Особливу увагу «необхідно зосередити на торговельно-економічному та енергетичному співробітництві, розвитку прикордонної та транскордонної співпраці, пошуку спільних інтересів у сферах логістики та транспорту, вирішенні екологічних проблем, поглибленні відносин у сферах культурно-гуманітарної та молодіжної політик» [1, с. 45].

Отже, нормативно-правової бази українсько-польського транскордонного співробітництва в гуманітарній сфері розвивається в напрямі залучення суб'єктів і учасників на національному, регіональному та місцевому рівнях для реалізації спільних проектів та програм з відповідними акторами іноземних держав для розширення добросусідських відносин і досягнення вищого ступеня територіальної інтеграції до міжнародного співтовариства.

Література:

1. Розвиток транскордонного співробітництва: наук.-аналіт. доп. / НАН України / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. ред. В. С. Кравців. Львів, 2016. 125 с.
2. Яцишин М. Хроніка найважливіших подій правового забезпечення транскордонного співробітництва Волині в межах єврорегіону «Буг». *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Міжнародні відносини*. 2013. № 10. С. 122–131.
3. Стратегічні партнери України (реалії та пріоритети в умовах війни): аналітична доповідь / М. Пашков, М. Сангуровський, П. Стецюк та ін. *Національна безпека і оборона*. 2023. № 3–4. 153 с.
4. Горбатенко В. Джерела і методологія дослідження сучасних українсько-польських відносин. *Studia Politologica Ucraino-Polona*. 2018. Вип. 8. С. 51–57.
5. Транскордонне співробітництво як інструмент місцевого та регіонального розвитку: аналіт. доп. / Химинець В. В., Головка А. А., Мірус О. І. Київ: НІСД, 2021. 47 с. URL:

https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep_13_2021.pdf (дата звернення: 07.01.2025).

6. Генеральне Консульство Республіки Польща в Луцьку. Офіційний сайт. URL: http://www.luck.msz.gov.pl/uk/c/MOBILE/wspolpraca_dwustronna/luck_ua_k_107/ (дата звернення: 02.01.2025).

7. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України № 408 від 14.04.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/408-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.01.2025).

8. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2023–2024 роках: аналіт. доп. / [Каплан Ю., Скворцова В., Валевський О. та ін.]; за ред. В. Потапенка, Ю. Каплан, Ю. Тищенко, В. Токмана. Київ: НІСД, 2024. 47 с.

9. Уряд вніс зміни до порядку реалізації кредитного договору з Урядом Польщі для закупівлі сучасних моніторингових засобів на державному кордоні. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-vnis-zmini-do-poryadku-realizaciyi-kreditnogodogovoru-z-uryadom-polshchi-dlya-zakupivli-suchasnih-monitoringovih-zasobiv-naderzhavnomu-kordoni> (дата звернення: 18.01.2025).

10. Про майбутню корекцію меж областей, районів та громад. Інтерв'ю Віталія Безгіна. *Децентралізація*. 15.01.2025. URL: <https://decentralization.ua/news/19138> (дата звернення: 23.01.2025).

11. Статистична класифікація територіальних одиниць України (NUTS-UA): Наказ Державної служби статистики України від 18 липня 2024 р. № 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0189832-24#n17> (дата звернення: 20.01.2025).

12. Цірнер М. Б. Порівняння окремих аспектів підготовки регіонального самоврядування в Словаччині, Польщі та Чехії до парадипломатичної діяльності та транскордонного співробітництва. *Політичні процеси сучасності: глобальний та регіональні виміри*: зб. матеріалів V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 25–26 квітня 2024 р.). Івано-Франківськ, 2024. С. 123–129.