

Пріоритетне партнерство: Спільне бачення українсько-польських відносин

Дискусійна записка українсько-польської Діалогової групи

Польща та Україна переживають найважчий період за 25 років: вперше за чверть століття у відносинах між нашими країнами з'явилося відчуття браку довгострокових пріоритетів та ідейної порожнечі. Відчуття "стратегічного регресу" наклалося на численні поточні двосторонні проблеми, які, на відміну від минулих років, виходять за рамки відносин між урядами і частково закорінені у відносинах між суспільствами.

Ця ситуація є результатом як внутрішніх змін в Україні та Польщі, так еволюції міжнародного контексту. Передовсім політична криза в Європейському Союзі стала причиною, що справа розширення спільноти на схід в коротко- і середньостроковій перспективі стала малоімовірною. Крім того, зростання напруження між Варшавою та Брюсселем поставило під питання вірогідність Польщі як моделі хорошого функціонування демократії й адвоката зближення Києва та ЄС. З'явилися також нові явища у суспільному вимірі: в обох країнах посилюються націоналістичні настрої, дійшло до загострення дискусії про складну спільну історію. Водночас небувалою досі масштабу сягнула хвиля заробітчанської міграції громадян України до Польщі. Ці явища наклалися на відсутність виразного політичного лідера у сфері взаємних відносин як у Польщі, так і в Україні.

Саме тому треба взяти до відома, що рамки співпраці між нашими країнами, які діяли упродовж понад двох десятиріч років і вісь яких становила підтримка інтеграції України з ЄС, не відповідають новим реаліям. Проте визнання, що деваль-

Adam Balcer
Bogumiła Berdychowska
Andrzej Brzezicki
Joanna Konieczna-Salamatin
Paweł Kowal
Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz
Krzysztof Stanowski
Tomasz Stryjek
Piotr Tuma

Олександр Сушко
Євген Глібовицький
Альона Гетьманчук
Святослав Павлюк
Дмитро Шульга
Микола Рябчук
Михайло Гончар
Надія Коваль
Олена Бетлій
Тарас Качка

вація дотеперішніх стратегічних цілей і нагромадження двосторонніх проблем становлять “квиток до взаємної байдужості” — було б великою помилкою. Нині Польща та Україна важливі навзаєм одне для одного, як і минулі 25 років. Існує потреба солідарної й ефективної політики протидії загрозам, пов’язаним з гібридною війною, що її провадить Росія. Необхідна активна політика щодо суспільств з метою запобігання ескалації націоналістичних конфліктів. Врешті, належить подбати про те, щоб кордон між нашими країнами став воротами до ЄС, а не муром, який визначає лінію поділу на дві Європи. Здійснення такої політики вимагає не тільки нового визначення стратегічних рамок, але також перебудови інструментарію, тобто створення нових ефективних інституцій співпраці на лінії Київ-Варшава.

Виклик визначення нової візії польсько-українських відносин прийняли 19 експертів і практиків, котрі тривалий час займаються питанням польсько-українських відносин. Ми визнаємо, що надзвичайно важливо, також у символічному вимірі, аби пропозиція Пріоритетного партнерства стала результатом спільної роботи поляків та українців.

ПРІОРИТЕТНЕ ПАРТНЕРСТВО

Члени українсько-польської Діалогової групи вважають, що партнерство України та Польщі повинно базуватися на таких принципах:

1. Це симетричне партнерство, без патерналізму з польського боку і без месіанізму (“захисник від Росії”) з українського боку.
2. Це партнерство, зорієнтоване на майбутнє: його метою є історичне порозуміння, а не конфронтація. Всі дискусії щодо спільної історії не повинні блокувати розвитку співпраці.
3. Йдеться не лише про відносини між урядами та політичними елітами, але про дуже широкі стосунки між суспільствами, які належить полегшувати і промотувати. Дуже важливу роль у формуванні стосунків повинні відіграти медіа, місцеві спільноти, громадські організації, навчальні заклади, церкви та інші неурядові суб'єкти.
4. Українсько-польські відносини повинні зараз бути підпорядковані питанню солідарності перед лицем спільної загрози російської політики агресії, включаючи як військові, так і гібридні форми (дезінформація, політична корупція, кібератаки, економічний тиск, енергетичний шантаж, провокації на кшталт нападу на консульство у Луцьку і т.д.).
5. Інтеграція України до ЄС залишається спільним довготерміновим інтересом. Водночас, варто повною мірою використати існуючі можливості для розширеної двосторонньої співпраці у рамках глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі Україна-ЄС (DCFTA).

У короткостроковій перспективі, Пріоритетне партнерство слід зосередити на таких напрямках:

1. Співробітництво в широко визначеній сфері оборони (військова співпраця, співпраця спецслужб і військової промисловості);
2. Суспільний діалог і партнерство (співпраця засобів масової інформації, молодіжні обміни, партнерства громад, дослідження громадської думки, сприйняття українських мігрантів в польському суспільстві);
3. Конструктивний історичний діалог, спрямований на примирення (відповідна політична риторика, діалог істориків та лідерів думок, вшанування пам'ятників і могил);
4. Підвищення пропускну здатності українсько-польського кордону і побудова транспортно-взаємозв'язку (модернізація української прикордонної інфраструктури, відкриття нових пунктів перетину кордону, поширення практики спільних прикордонних перевірок, обмеження економічного сенсу контрабанди, а також розширення авіаційних, залізничних, річкових та автодорожніх транспортних сполучень).

Для реалізації цього амбітного порядку денного необхідно створити нову, модернізовану інституційну інфраструктуру двосторонньої співпраці. В міністерствах закордонних справ слід визначити національних координаторів розвитку інституційної співпраці – щоб заохочувати розвиток такої інституціоналізації у сферах економіки та інвестицій, співпраці на місцевому рівні (між громадами, в контексті децентралізації в Україні), громадянської освіти, молодіжних обмінів, співпрацю між засобами масової інформації, закладами культури, релігійними організаціями, політичними партіями, міністерствами, спеціальними службами, парламентами тощо.

Концепції створення нових спільних інституцій повинні бути ретельно розроблені та обговорені. Адже вже були пропозиції створення українсько-польського центру добросусідства,

українсько-польського історичного науково-дослідного інституту, спільного фонду для підтримки молодіжних обмінів, кінопроектів і т.д. — тут має бути чітке розуміння спрямованості, доданої вартості, цілей, діяльності, структури, управління та ресурсного забезпечення.

Потрібне політичне рішення, яке забезпечить відповідне залучення також у фінансовому вимірі. Без забезпечення коштами, множення українсько-польських ініціатив буде контрпродуктивним і може призвести лише до того, що з часом багато з них зникнуть, і низка таких сумних прикладів вже відомі (наприклад, ініціатива польсько-українського університету). Тимчасовою опцією може бути спільне рішення про асиметричний розподіл витрат, за умови наявності політичної волі з польської сторони.

СПІВПРАЦЯ НА МІЖНАРОДНІЙ АРЕНІ

Понад десять років інтеграція України в ЄС і НАТО були центральними темами в наших двосторонніх відносинах. Проте, в останні роки втратила свою силу неписана угода, яка визначила Польщі роль адвоката європейських прагнень Києва. Для цього є кілька причин. По-перше, розширення ЄС на Схід стало досить нереалістичним в короткостроковій або навіть середньостроковій перспективі. По-друге, позиція Польщі в ЄС була ослаблена в результаті напруги навколо розпочатої Європейською Комісією процедури щодо верховенства права в Польщі. По-третє, Революція гідності та російська агресія підвищили увагу до України в Західній Європі і Київ отримав більше можливостей для прямого лобіювання українських інтересів в столицях ЄС. Нарешті, Польща не бере участі в Нормандському форматі, який є ключовим для європейської політики щодо конфлікту на Донбасі.

Послаблення спроможності Польщі наводити мости між Україною і Європейським Союзом не означає, що Варшава більше не є важливим партнером Києва у відносинах з ЄС. Зважаючи на її розмір, географічне розташування, інтенсивні персональні контакти і історичну та культурну близькість, Польщу продовжують сприймати у ЄС як гравця, який розуміє ситуацію в Україні і має добрі підстави для того, аби мати слово щодо майбутнього Східного Партнерства, співпраці між Брюсселем та Києвом і політики ЄС щодо анексії Криму та війни на Донбасі.

Результати інтенсифікації дискусії про реформу ЄС матимуть величезне значення для майбутніх перспектив інтеграції України до нього і для самоідентифікації Польщі в рамках Союзу. Наприклад, нинішній польський уряд виступає проти концепції «Європи багатьох швидкостей», яка набуває популярності серед інших членів. В інтересах України є те, щоб Польща разом з Німеччиною і Францією була частиною невеликої групи ключових членів, які обговорюватимуть майбутню форму ЄС. Водночас, зважаючи на відсутність наразі перспективи членства, в інтересах України, щоб дебати про майбутнє ЄС включали також аспект відносин Європейського Союзу з європейськими країнами, які не є його членами, і тут дуже бажано, щоб Україна також отримала запрошення взяти участь в цій дискусії.

З практичної точки зору, короткостроковим пріоритетом для спільних українських та польських дипломатичних зусиль у ЄС має бути лобіювання ідеї подальших відносин України-ЄС «після Угоди про Асоціацію», яка у короткостроковій перспективі де-факто включала б повну інтеграцію в ринок ЄС — аж до перспективи вступу в Європейську Економічну Зону. Саміт Східного Партнерства у листопаді може бути наступною можливістю домогтися цього зсуву в політиці ЄС щодо України.

Київ повинен серйозно зважати на потенціал Варшави, а остання повинна використовувати його якомога частіше. У ЄС Польща може і повинна стати ключовою державою, яка представлятиме і пояснюватиме іншим партнерам успіхи та виклики прогресу реформ в Україні. Також важливо, щоб Європа зважала на голос Варшави, який каже про те, що контрпродуктивно змушувати Україну дотримуватися Мінських домовленостей коштом порушення свого суверенітету.

Україна і Польща повинні поважати Нормандський формат як єдиний наразі доступний для того, аби тримати Росію за столом переговорів, та водночас це не повинно перешкоджати сторонам висувати спільні ініціативи, пов'язані з процесом мирного врегулювання.

Дуже рекомендується включення України до центральноєвропейських форматів, таких як Вишеградська Група та Тримор'я. Проте, слід зазначити, що існує глибокий поділ між центральноєвропейськими державами стосовно політики щодо Росії, і, отже, у ставленні до російсько-українського конфлікту, а також щодо того, чи робити проект Тримор'я обмеженим членами ЄС чи більш інклюзивним. У питаннях безпеки, Україна та Польща повинні особливо співпрацювати у багатосторонніх форматах з країнами-однодумцями — Румунією, Балтійськими державами, Великою Британією, скандинавськими країнами (зокрема Швецією) і, звичайно, Німеччиною.

БЕЗПЕКОВА СПІВПРАЦЯ

Україна та Польща мають значною мірою тотожне розуміння безпекових викликів з боку Росії. Це широка проблематика, яка крім традиційної військової агресії включає гібридні загрози, кібер-атаки, енерго-інфраструктурний шантаж тощо.

Водночас, ми маємо бути свідомі того, що багато європейських держав мають інше розуміння безпекових пріоритетів (зокрема, вони сфокусовані на терористичних та безпекових викликах, пов'язаних з конфліктами на Близькому Сході та у Північній Африці). Саме тому вони схильні недооцінювати ризики, які чинна політика Росії становить для країн ЄС та НАТО. Відповідно, пріоритетом має бути спільна дипломатична робота з іншими країнами ЄС та зі США задля активізації європейських країн у безпековій сфері. Разом з тим, у спільних інтересах України та Польщі, щоб посилення інтеграції ЄС у безпековій та оборонній сферах не досягалася за рахунок підважування ролі НАТО.

Сильна трансатлантична солідарність також є одним з основних безпекових інтересів України і Польщі. Обидві країни повинні докладати зусилля для запобігання побудови ліній поділу між Європою і Сполученими Штатами.

Польща відіграє важливу роль у підтримці політики ЄС стосовно збереження санкцій щодо Росії, що є ключовим інструментом стримування подальшої ескалації військових дій. Важливим елементом може бути українсько-польська співпраця з метою посилення контрольного механізму за реалізацією санкцій ЄС, оновлення і модернізації персональних санкцій, зокрема, у відповідь на погіршення ситуації з правами людини і зростання мілітаризації в Криму.

Серед неохоплених Мінськими домовленостями сфер конфлікту, де участь Польщі могла б бути цінною, є питання Криму. Польща могла би взяти на себе лідерську роль у питанні підтримання проблематики Криму на міжнародному порядку денному, у посиленні політи-

ки невизнання анексії, в ініціюванні заходів, спрямованих на звільнення ув'язнених та дотримання прав людини в міжнародних інстанціях, в ініціюванні оновлення та доповнення міжнародних санкцій проти Росії щодо Криму та посилення контролю за їх дотриманням на рівні ЄС, у розробці сценаріїв деокупації під егідою міжнародної спільноти, а в перспективі — започаткування міжнародного переговорного формату щодо шляхів деокупації Криму.

Двостороння співпраця у сфері оборони

Двостороння співпраця в оборонній сфері між Україною і Польщею сьогодні спирається на підписану 2 грудня 2016 року відповідну міжурядову угоду та додаток до неї. Зокрема, ними передбачено тісніше співробітництво ВПК обох країн — тут є обоюсторонній інтерес. Конкретним проявом такої співпраці може стати розробка та виробництво спільних зразків озброєнь.

Також у контексті цієї угоди в Україні є сподівання на зростання допомоги з боку Польщі — щодо проведення оборонної реформи, зростання сумісності військ тощо.

Польща у співпраці з іншими партнерами могла би лобювати розширення участі України у безпекових ініціативах ЄС на додаток до посиленої ролі у вже передбачених форматах (поліцейські місії, бойові групи тощо). Важливою у цьому зв'язку є успішна діяльність в рамках ЛИТПОЛУКРБРИГ — ця бригада є першим довготривалим і постійним проектом зі створення спільної військової частини. Вона є прикладом багатосторонньої військової інтеграції на основі стандартів НАТО, але поза межами офіційного членства України в Альянсі.

Разом з тим, дослідження та дискусії вимагають довгострокові перспективи співпраці у цій сфері. З військової точки зору, ані Україна, ані Польща не є найсильнішими, але одночасно не є й найслабкішими державами в регіоні¹. Ідея двостороннього оборонного союзу вже була озвучена українськими парламентаріями², але поки що не знайшла підтримки з польського боку, очевидно, через побоювання зростання безпекових загроз та ризику втягнення Польщі у прямий конфлікт з Росією.

Спільна протидія гібридним викликам та провокаціям

Курс на свідоме погіршення польсько-українських відносин є одним з напрямків російської гібридної війни, який знайшов своє вираження в чисельних провокаціях на історичному ґрунті, медійних кампаніях, фінансуванні окремих політиків, експертів та акцій³. Тому одним з найнагальніших напрямків двосторонньої та багатосторонньої співпраці є протидія гібридним впливам.

Двостороння співпраця щодо дослідження, розслідування та запобігання гібридним технологіям вимагає інституціоналізації співпраці спецслужб обох країн, впровадження ліній «гарячого зв'язку», обміну інформацією та фахівцями, передовсім в чутливих районах та локаціях – кордон та прикордоння, місця пам'яті, дипломатичні установи.

¹ Відповідно до Global Firepower Index 2017, Польща посідає 19-е, а Україна – 30-е місце у світі за рівнем потужності збройних сил: <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>

² Стаття Г.Гопко та В.Романюка *Sojusz obronny z Ukrainą* у газеті «Rzeczpospolita» від 26 лютого 2017 року: <http://www.rp.pl/Publicystyka/302269917-Sojusz-obronny-z-Ukraina.html>

³ На цю тему є, наприклад, цікаві публікації української OSINT-спільноти «ІнформНапалм»: <https://informnapalm.org/ua/za-antyyukrayinskyu-aktsiyamy-v-polshhi-stoyit-kreml/> та <https://informnapalm.org/ua/yak-kreml-finansuye-polskyh-radykaliv-zavdannya-oplata-zvit-u-moskvu/> (переклади польською: <https://informnapalm.org/pl/antyyukrainskimi-akcjami-polsce-stoi-kreml-analiza-korespondencji/> та <https://informnapalm.org/pl/kreml-finansuje-polskich-radykalow-zadania-wyplaty-raport-moskwy/>)

На багатосторонньому рівні співпраця повинна зосередитися на винесенні питань гібридних викликів на порядок денний НАТО та ЄС, а також активній розбудові ініціатив і політик в даному напрямку.

Паралельно, громадські організації обох країн повинні взяти на себе завдання швидкого інформаційного реагування на провокації та заохочення ЗМІ до адекватного висвітлення подій.

Енергетична безпека

Проблематика енергетичної безпеки є актуальною для обох сторін. Польща була ініціатором створення Енергетичного Союзу в рамках ЄС. Відповідно до Глобальної стратегії ЄС, інфраструктурні угоди з третіми країнами повинні бути прозорими, і будь-яка нова інфраструктура повинна повністю відповідати чинному законодавству ЄС, в тому числі Третьому енергетичному пакету. Паралельно з відстоюванням цих спільних європейських позицій, суттєвим внеском у безпеку обох держав має стати посилення двостороння українсько-польська співпраця у сфері енергетики.

Польща, діючи зсередини ЄС, та Україна, діючи в рамках Угоди про асоціацію, можуть активно взаємодіяти й співпрацювати у протидії реалізації антиєвропейського проекту «Північний потік — 2». Реальним кроком у цьому напрямку стало офіційне оскарження Польщею рішення Європейської Комісії щодо допуску Газпрому до газогону OPAL та підняття Україною цієї ж теми у двосторонньому діалозі з ЄС, посиляючись на положення Угоди про асоціацію щодо зобов'язань ЄС враховувати інтереси України при розвитку енергетичної інфраструктури.

Іншим важливим пріоритетом у газовій сфері, реалізація якого вже почалася, є будівництво інтерконектора між двома країнами, який дозволить Україні розраховувати на імпорт газу з ЄС через Польщу, а з іншого боку, Польщі – на додаткове завантаження LNG-терміналу у Свіноуйсьці та можливості зберігання газу в українських підземних газосховищах (важливе з точки зору розширення бізнес-можливостей для компаній країн Центрально-Східної Європи та підвищення рівня безпеки постачань для споживачів у Польщі та ЄС у періоди пікового попиту).

У сфері електроенергетики, пріоритетом має бути спільне реагування (разом з Литвою) на російське будівництво Островецької АЕС у Білорусі, без дотримання вимог міжнародних конвенцій щодо проведення попередніх консультацій з країнами-сусідами, зі значними екологічними та техногенними ризиками. Також варто продовжувати діалог щодо перспектив проекту «Енергомист» Україна-ЄС (постачання електрики з Хмельницької АЕС до Жешува).

У нафтовій сфері, діалог має охоплювати можливі шляхи диверсифікації постачань сирої нафти та нафтопродуктів у регіоні.

ІСТОРИЧНА ПОЛІТИКА ТА ПОРОЗУМІННЯ

Українців та поляків об'єднує — і водночас ділить — кілька століть доволі бурхливої історії, в якій було місце і періодам співпраці та взаємопорозуміння, і конфліктам. Найболісніші і найважчі для нинішнього порозуміння українців та поляків події відбулися в першій половині ХХ століття. Тоді вибухнув конфлікт за Львів і польсько-українська війна (1918–1919),

а також “акції пацифікації”: національна політика, здійснювана польським урядом у 1920–1930 роках, мала на меті асиміляцію українського населення, тим-то доходило до масових руйнувань православних церков на Холмщині і південному Підляшші. Однією з найтрагічніших подій була різанина польського населення Волині, здійснена відділами Української Повстанської Армії. Проблему становлять й інші події: нищення українських сіл відділами польського підпілля (в тому числі відділами Армії Крайової) під час Другої світової війни, а після війни — проведена в 1947 році акція “Вісла”, під час якої українське населення було депортовано і розпорошено по західних теренах Польщі, а також інші випадки застосування насилля і завдання страждань.

Завдяки рішучості і послідовності обох сторін, пам’ять про конфлікти минулого та переконання, що “немає вільної Польщі без вільної України і вільної України без вільної Польщі”, дали змогу обом народам написати багато нових гарних розділів спільної історії. Серед тисяч позитивних ініціатив можна згадати участь українців у діяльності “Солідарності”, польську підтримку української демократичної опозиції, негайне визнання Польщею незалежності України, польську підтримку під час Помаранчевої Революції та Революції Гідності, спільну організацію чемпіонату з футболу Євро-2012, польську підтримку проєвропейських реформ в Україні та асоціації з ЄС, засудження Польщею російської окупації Криму й агресії на Донбасі.

Обидві країни також давно прагнуть конструктивного історичного діалогу і порозуміння. У цьому процесі беруть участь уряди й органи самоврядування, релігійні лідери різних конфесій, організації громадянського суспільства, польська меншина в Україні й українська в Польщі. Варто нагадати зокрема розмову кардинала Юзефа Глемпа з кардиналом Мирославом Любачівським у 1987 році; зустріч польських та українських парламентаріїв у травні 1990 року в Яблонній; ухвалу польського Сенату 1990 року із засудженням акції “Вісла”; спільні заяви президентів Польщі й України щодо взаємопорозуміння і примирення від 21 травня 1997 року, 11 липня 2003 року і 27 квітня 2007 року; заяву парламентів Польщі та України у зв’язку з 60-ю річницею Волинської трагедії від 10 липня 2003 року; врочистості увічнення пам’яті поляків, вбитих УПА в Павлівці-Порицьку, організовані 11 липня 2003 року за участі президентів обох країн; лист греко-католицьких єпископів з України та римо-католицьких єпископів з Польщі щодо взаємного вибачення і примирення від 19-26 червня 2005 року; відкриття пам’ятника в Павлокомі (де у 1945 році польське підпілля винищило українське цивільне населення), що його здійснили президенти Лех Качинський і Віктор Ющенко 13 травня 2006 року; екуменічну літургію на 70-ту річницю Волинської трагедії, що її відслужив архиєпископ Святослав Шевчук у греко-католицькій церкві на вулиці Мьодовій у Варшаві у присутності президента Броніслава Коморовського, політиків та інтелектуалів з Польщі й України; спільну декларацію Української Греко-Католицької та Римо-Католицької Церков, прийняту 29 червня 2013 року з нагоди 70-ї річниці різанини на Волині — і багато інших прикладів обміну листами з проханнями про вибачення і закликами до примирення між церковними ієрархами, митцями, інтелектуалами, письменниками, політиками, лідерами громадянського суспільства та колишніми президентами України і Польщі.

Надзвичайно важливе значення мав також візит Папи Івана Павла II до Києва у 2001 році та його звернення про те, що в майбутньому не можна повторювати помилок, допущених у минулому, а також що пам’ять про них не повинна перешкоджати взаємопізнанню, яке є джерелом братерства і співпраці.

На жаль, в останніх роках провокації і поглиблення націоналізму зіпсували польсько-українські відносини. Особливу проблему становлять випадки нищення і плюндрування цвинта-

рів та інших місць пам'яті в Польщі та в Україні. На однозначне засудження заслуговує факт, що влада не вживає ефективних заходів із протидії вандалізму та не досить результативно виявляє і притягує до відповідальності винуватців і замовників подібних дій. Такі дії становлять серйозну загрозу для добросусідських відносин, що їх поляки й українці розвинули за останні 25 років⁴.

У 2016 році розгорілися двосторонні політичні дебати щодо різних інтерпретацій історичних дискурсів і політик пам'яті, що їх провадять обидві держави. З польського боку Україну критикують за політику героїзації Бандери й УПА, а також за неготовність до дискусії на історичні теми. З українського боку Польщу критикують за односторонні політичні постанови Сейму і Сенату щодо визнання Волинської різанини геноцидом (за ці постанови голосувала урядова коаліція, але також опозиційні партії), за фільм Войцеха Смажовського "Волинь" та за толерування випадків нищення українських місць пам'яті в Польщі.

В тому-таки році політики здійснили кроки із зупинення подальшої ескалації напруження. В липні 2016 року президент України Петро Порошенко поклав вінок до пам'ятника жертв Волинської різанини в Варшаві, ставши перед ним навколішки. 24 серпня 2016 року президенти Порошенко і Дуда прийняли спільну декларацію, яка підтверджувала примирення і стратегічні стосунки обох держав. У вересні 2016 року Верховна Рада виважено, без взаємних звинувачень, відповіла на ухвали Сейму і Сенату. У жовтні 2016 року Рада і Сейм прийняли спільну декларацію про пам'ять і солідарність.

Хоча про складне минуле належить пам'ятати, дуже важливо, щоб з обох боків було прагнення до взаєморозуміння, діалогу та протидії конфронтації і націоналізму.

Список найважливіших і найнагальніших завдань охоплює такі питання:

- Вшанування пам'ятників, особливо могил, має стати наріжним завданням історичної політики, зокрема:
 - невідкладно легалізувати польські пам'ятники в Україні та українські в Польщі;
 - відбудувати пам'ятники, знищені в останні роки;
 - протистояти самовільному демонтажу чи видозміні пам'яток, що нерідко відбувається за підтримки місцевої влади;
 - виробити спільні стандарти реагування влади і суспільства на провокації та акти вандалізму на цвинтарях і в місцях пам'яті.
- Створення польсько-українського дослідницького інституту в галузі суспільних наук та історії, фінансованого з бюджету, діяльність якого зосереджувалася б на дослідженні спільної історії.
- Промоція спільної історії Польщі та України, а зокрема:
 - включення тем спільної боротьби Польщі та Української Народної Республіки у війні 1920 року до заходів з нагоди 100-ї річниці відновлення польської незалежності та проголошення незалежності України;
 - згадування про епізоди українсько-польської співпраці під час Другої Світової війни, у т.ч. співпраці між УПА та АК/WiN у 1945-47 роках;
 - у 2018 році ми повинні разом святкувати річниці укладення Гадяцької унії та битви під Конотопом;
 - підкреслення ваги історії останніх 25 років успішного розвитку стосунків;

⁴ У 2014-2017 роках у Польщі було знищено 15 пам'ятників (переважна більшість - до 2017 року), натомість в Україні в 2017 році - 4 польські пам'ятники. З української сторони всі були відновлені, натомість на польській стороні жоден.

- спільне опрацювання освітніх матеріалів з історії Польщі українською мовою та з історії України польською мовою для використання у формальній та неформальній освіті;
- залучення матеріалів з історії наших сусідів до медійного простору, навчальних програм, програм обміну молоддю та партнерської співпраці місцевих органів самоврядування.

Мусимо погодитися з фактом, що кожен народ має право на самостійну інтерпретацію історичних фактів. Отож, ми повинні бути готовими до застосування принципу “згоди на незгоду”, також коли йдеться про персональний склад пантеону національних героїв. Та провідною думкою повинно залишатися переконання, що історичні питання, щодо яких ми сьогодні не можемо знайти порозуміння, не повинні блокувати майбутнього розвитку відносин між сучасною Польщею та сучасною Україною.

ВІДНОСИНИ МІЖ СУСПІЛЬСТВАМИ

Українська міграція у Польщі

Контакти між польським та українським суспільствами значно активізувалися за останні роки, особливо якщо враховувати зростання кількості українських трудових мігрантів (за оцінками польського Національного Банку, мінімум 500 тис. українців одночасно перебуває у Польщі) та студентів (більше ніж 30 тис.) у Польщі⁵. Тенденція вказує на те, що такий стан справ в найближчі роки збережеться. Фактично, нова українська діаспора стає першою «помітною меншиною» у досі практично моноетнічній Польщі.

Українські заробітчани роблять значний внесок у польську економіку, і, розуміючи це, польський уряд свідомо відкрив свій ринок праці для українців. Через демографічні проблеми деякі приватні польські ВНЗ без притоку українських студентів можуть опинитися перед загрозою закриття. З іншого боку, українці теж виграють від можливостей навчання та заробітку у Польщі.

Польський та український уряди, а особливо неурядові організації, а також медіа мали б звернути увагу на цілу низку викликів та потреб, пов'язаних з новою ситуацією масової присутності українських мігрантів у Польщі. Слід запобігти виникненню міжетнічних конфліктів – адже вже були інциденти з нападами на українських працівників у Польщі. Варто звернути увагу на потребу забезпечення освітніх та культурних прав українців у Польщі. Потрібно організувати медійну кампанію щодо внеску українців в розбудову економіки Польщі і пояснення польському суспільству причин запрошення українців у такій кількості в Польщу.

Взаємне ставлення українців і поляків (за опитуваннями громадської думки)

Соціологічні дослідження показують, що назагал поляки суттєво гірше ставляться до українців, аніж українці до поляків. Стабільно до третини поляків ставиться до українців нега-

⁵ Національний Банк Польщі, Громадяни України, що працюють в Польщі — рапорт. Дослідження здійснене 2015 року, онлайн: http://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2016/20161212_obywatele_ukrainy_pracujacy_w_polsce_%E2%80%93raport_z_badania.pdf

тивно, третина позитивно, а решта байдуже, в той час як Польща і поляки користуються в Україні чи не найвищим рівнем симпатії з-поміж інших націй. Революція Гідності та російська агресія не спричинили виразного поліпшення ставлення поляків до українців – понад те, деякі опитування навпаки виявляють його погіршення впродовж останніх двох років. Водночас в Україні на суспільному рівні поляк вже давно не є архетипом ворога, а радше прикладом для наслідування.

Однак жоден з трендів не можна вважати усталеним чи вивченим: і симпатія, і антипатія поєднуються з порівняно слабким знанням, а негативні тенденції політичних дебатів останніх років не можуть не відобразитися на громадській думці. Така ситуація вказує на необхідність проведення глибоких соціологічних досліджень взаємних симпатій та антипатій, їхніх джерел та ключових факторів (історичні питання, проблеми пов'язані з сучасною міграцією, сталість певних стереотипів тощо), результати яких могли б лягти в основу дорожньої карти подальшого розвитку двосторонніх відносин.

Варто зробити більш глибокі дослідження думок поляків щодо українців, з розбивкою по соціальних групах та темах – бо, хоча наразі існує багато соціологічних опитувань, результати їх часто-густо дуже різняться між собою. Зокрема це важливо для розуміння динаміки політичних дискусій на історичні теми – наскільки тут справді політики йдуть услід за електоратом, а наскільки політичні еліти формують погляди громадян. Окрім того, потрібно також враховувати регіональні відмінності, відмінності між поколіннями тощо. Важливо зрозуміти, які пріоритети та індикатори покращення ставлення поляків до українців варто застосовувати. Розуміння цієї специфіки допоможе також спрогнозувати, яким може бути вплив ультраправих кіл у Польщі та в Україні як на формування державної політики, так і на ставлення населення до сусіда в кожній з держав.

Канали комунікацій

Не варто забувати, що прямі міжлюдські контакти і зокрема міграція між Україною і Польщею мають асиметричний та кластерний характер: немає аналогічного за розмахом руху поляків до України. Українські мігранти у Польщі представляють лише обмежену частину українського суспільства. Тому варто також звернути увагу на розвиток стосунків між тими частинами суспільств, які не захопила міграційна хвиля: посилення взаємного туризму, громадянські освітні програми, спонсорування взаємопроникнення медійного контенту тощо. Дуже важливо, щоб рух відбувався в обидві сторони, а не лише з України до Польщі. Саме тому потрібно ініціювати більше спільних заходів саме на українській території (з особливим акцентом на участь польської молоді).

Українська проблематика завжди широко (проте необов'язково належним чином) висвітлювалася польськими ЗМІ, внаслідок чого Україна є постійно присутньою в польському інформаційному просторі. В Україні ж досі про Польщу пишуть відповідно до інформаційних приводів. Така ситуація є наслідком довшого перебування України в інформаційному просторі та інформаційному продукті Росії. Переорієнтування на Польщу потребує інших мовних навичок і розуміння та знання польського контексту, який, попри всі гасла євроінтеграції, досі не є в Україні "своїм". Окрім того, обопільному висвітленню притаманна загальна вада сучасного інформування: резонансні теми і негативні події привертають більшу увагу. Відтак позитивні зрушення в двосторонніх відносинах, спільні проекти і спільні досягнення опиняються за межами висвітлення.

У цьому ключі важливо, щоб і провідні ЗМІ обох країн взяли на себе своєрідну місію з покращення іміджу обох держав (або ж щоб щонайменше також відчули свою відповідальність за погіршення відносин). Редактори повинні усвідомити, що поза темами зовнішньополітичних новин, історичних дискусій і практичної інформації для подорожей та торгівлі, існує велике поле для налагодження комунікації між суспільствами, для співпраці з колегами, обміну культурним та іншим контентом. Важливо було би, наприклад, аби ЗМІ обох країн звернули увагу на спільні українсько-польські родини в Україні і в Польщі; не лише на українців, що живуть та працюють у Польщі, але і на поляків-експатів в Україні. Також ЗМІ варто було би звернути увагу на доволі схожі дискусії з внутрішньополітичних питань в обох країнах. Наприклад, дискусія про «менше держави vs державний патерналізм» у Польщі є дуже подібною на таку саму в Україні, у цьому плані «3200 грн.» підвищеної мінімальної зарплати в Україні і «500+ злотих» соціальної допомоги на дитину в Польщі – це явища одного порядку. Реформи державних підприємств, відшкодування ПДВ, судова реформа тощо – тут є багато паралелей, вартих висвітлення.

Зважаючи на актуальні виклики, ЗМІ обох країн варто пам'ятати про потреби факт-чекінгу і утримуватися від тиражування інформаційних повідомлень, джерелом яких є Москва. Тут також є простір для громадських ініціатив, які би моніторили медіа-простір та вказували ЗМІ на подібні випадки.

Наявні та перспективні канали взаємного інформування потребують глибшого дослідження. Відкритим для дискусії залишається також питання про те, чи завжди краща обізнаність матиме наслідком краще ставлення суспільств одне до одного. Серед іншого тут потрібно враховувати складнощі сприйняття внутрішніх нарративів за кордоном.

СПОЛУЧЕННЯ ТА КОРДОН

Розвиток транспортних сполучень

Зважаючи на географічне розташування, наші країни мають всі підстави для розширення всіх видів транспортних сполучень не лише для забезпечення двостороннього руху пасажирів та вантажів, але й для розвитку міжнародних транзитних маршрутів між Сходом і Заходом, Північчю і Півднем.

Останнім часом відбулися позитивні зміни в розвитку залізничного сполучення. Зокрема, були запущені пасажирські поїзди Київ-Перемишль та Ковель-Холм, і очікуються ще інші.

Крім того, віднедавна небо стало повністю відкритим для авіації з обох сторін, і, отже, мережа лоукостів між Україною і Польщею розширюється, забезпечуючи попит, який зростатиме ще більше після того, як безвізовий режим поїздок громадян України до ЄС став реальністю з червня 2017 року.

Існує також чудовий потенціал для відновлення річкового транспортного зв'язку між Балтійським і Чорним морями через Віслу, Західний Буг, Прип'ять і Дніпро (міжнародний водний шлях Е40). Вже підготовлене профінансоване ЄС техніко-економічне обґрунтування будівництва каналу, що з'єднує Варшаву і Брест⁶. У разі реалізації, плавання на кораблі з Варшави до Києва стане реальністю.

⁶ www.e40restoration.eu

Однак, більшість поїздок між Україною і Польщею здійснюється та, ймовірно, й надалі буде здійснюватися автомобільним транспортом. Довгі черги легкових і вантажних автомобілів, які очікують протягом декількох годин і днів на українсько-польському кордоні, є добре відомою проблемою.

Проблеми кордону

Процес перетину кордону може відігравати вирішальну роль у створенні образу країни-сусідки. До того ж, навряд може існувати будь-який конструктивний діалог між урядами без щоденної взаємодії між громадянами обох країн. Слід підкреслити, що ситуація на українсько-польських пунктах перетину кордону не робить позитивного впливу на імідж обох країн. Це також є перешкодою для контактів між людьми (економічних, соціальних і політичних). Основні проблеми: невелика кількість прикордонних переходів, довгий час прикордонного контролю, організація і ставлення прикордонників і митників. Автомобільні пункти пропуску в основному використовуються тими громадянами обох країн (в останні роки в основному українцями), які займаються дрібною торгівлею. Інші, які можуть бути не настільки рішучими (туристи, молодь тощо), часто відмовляються від перетину кордону і змінюють плани, щоб уникнути незручностей і витрати часу. Це посилює дрібний комерційний характер транскордонного руху. Це шкідливо в довгостроковій перспективі і для економічного зростання прикордонних зон, і для іміджу обох країн. Українсько-польське прикордоння пропонує унікальну природу (у т.ч. транскордонні природоохоронні зони), туристичні пам'ятки і багату культуру, які можуть приваблювати не лише українців та поляків, але й інші національності.

Наразі існує 14 активних пунктів перетину кордону між Україною і Польщею: 8 автодорожніх та 6 залізничних пунктів. Існують загальні плани відкрити додаткові пункти, але деталі відомі тільки щодо одного Нижанковичі-Мальховіце. Автодорожні переходи на східному кордоні Польщі — серед дуже небагатьох у Європі, де пішоходам не дозволяється перетинати кордон (крім Шегіні-Медика та пілотного майданчику на Угринів-Долгобичув). На польсько-словацькому кордоні був аналогічний рівень інтенсивності руху перед тим, як обидві країни приєдналися до Шенгенської зони, але там було 55 пунктів перетину кордону і на всіх (крім залізничних переїздів) дозволявся рух пішоходів. У 2016 році українсько-польський кордон перетинали 20 мільйонів разів (в обох напрямках) і громадяни України склали 89% трафіку.

Якість процесу перетину кордонів неможливо покращити без створення достатньої кількості пунктів пропуску. Відкриття одного або двох з них не принесе істотних змін. Для того, щоб зручно обслуговувати транскордонний рух сьогоденної інтенсивності, кількість пунктів пропуску має бути збільшена принаймні вдвічі. Дозвіл пішоходам і велосипедистам перетинати кордон може бути тимчасовим рішенням, але поліпшення ситуації значною мірою залежить також від регулювання контрабандної торгівлі алкоголем і тютюном. Йдеться не про більш суворий контроль на кордоні: це тільки збільшить час перевірки, які й сьогодні вже є досить суворими. Згідно з нинішньою практикою, ретельно перевіряють майже кожний автомобіль та кожного подорожуючого.

Слід підкреслити, що транскордонна торгівля є загалом позитивною та вигідною як з економічної, так і з соціальної точки зору для обох країн. У 2015 році, за даними статистичного управління Польщі, українці витратили в Польщі близько 7 млрд злотих, а поляки в Украї-

ні – близько 214 мільйонів злотих⁷ (за 2016 рік дані відсутні). Шкідливою (і незаконною) є торгівля підакцизними товарами, що їх контрабандним способом провозять через кордон. На жаль, сьогодні у Польщі контрабандисти не зустрічають практично жодних перешкод у продажу нелегальних сигарет та (рідше) алкоголю. Іноді торгівля контрабандною процвітає лише за кількесот метрів від пункту пропуску через кордон, але ці товари також можна знайти далеко від кордону, на базарах у великих містах по всій країні. Різниця в ціні стимулює прийняття ризику контрабанди через кордон — і це практично єдиний ризик, тому що потім досить легко збути товар. Це заохочує досить багатьох людей до контрабанди сигарет, а реакцією митників є більш ретельна перевірка майже кожного. Це займає багато часу. Ускладнення обігу контрабандних підакцизних товарів дозволило би запровадити менш суворий та більш швидкий контроль на кордоні.

Швидкість та ефективність прикордонного контролю можуть бути посилені за допомогою процедури спільної перевірки, яка вже застосовується в декількох пілотних пунктах пропуску з позитивними результатами. Слід підготувати міждержавну угоду про реалізацію спільного прикордонного і митного контролю в країні в'їзду, аби поширити цю практику на всіх пункти пропуску.

Пріоритетом для української сторони повинна стати модернізація інфраструктури в прикордонних районах та використання виділеного на ці цілі польського кредиту в розмірі 100 млн. євро. Відповідна підготовка та реалізація інвестиційних проектів має бути прискорена та ефективно координована урядом. Прогрес у цій сфері дозволить рухатися в напрямку відкриття нових пунктів пропуску. Без прогресу в цьому напрямку, кордон залишатиметься важким штучним бар'єром для взаємних поїздок, економічної інтеграції та контактів між людьми навіть після того, як довгоочікуваний безвізовий режим матеріалізувався.

ДО СТАЛИХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ПАРТНЕРСТВ

Скоординована інституціоналізація співпраці на всіх рівнях та в найрізноманітніших сферах стала ключовим елементом успіху франко-німецького примирення та політичного зближення. Порівняно з цим, наявна система інституцій співпраці між Польщею та Україною виглядає більш фрагментарною і значно менш амбітною. Досі двосторонні відносини залишаються залежними переважно від персональних факторів. Для зміни якості відносин, слід працювати над їхньою інституціоналізацією, в усіх сферах та на усіх рівнях, не лише на найвищому.

Потрібне створення національних координаторів розвитку інституційного співробітництва на рівні МЗС для стимулювання розвитку такої інституціоналізації у сферах громадянської освіти, економіки та інвестицій, співпраці на місцевому рівні (між громадами, у контексті децентралізації в Україні), молодіжної співпраці, між релігійними організаціями, політичними партіями, засобами масової інформації (спільне виробництво та обмін контентом), міністерствами (обмін радниками), парламентами (обмін інтернами), безпековими службами тощо.

⁷ Головне Статистичне Управління, Прикордонний рух та видатки іноземців в Польщі та поляків за кордоном в I кварталі 2015 року; Прикордонний рух та видатки іноземців в Польщі та поляків за кордоном в II кварталі 2015 року; Прикордонний рух та видатки іноземців в Польщі та поляків за кордоном в III кварталі 2015 року; Прикордонний рух та видатки іноземців в Польщі та поляків за кордоном в IV кварталі 2015 року, онлайн: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/ruch-graniczny-oraz-wydatki-cudzoziemcow-w-polsce-i-polakow-za-granica-w-i-kwartale-2017-roku,13,15.html>

На офіційному рівні з польського боку вже була озвучена ідея створення на державному рівні спільної інституції – українсько-польського центру добросусідства. Втім, потребує окремого глибокого дослідження концепція створення такої інституції. Чи мала би вона фокусуватися виключно на питаннях історії та примирення, обмінів, чи охоплювати ширше коло питань співпраці між двома країнами, оскільки добросусідство - це не лише історія. Реалістичність завдань, виклики забезпечення, ризики політичних впливів – все це має бути прийнято до уваги при розробці та дискусії щодо концепції. У результаті, серед іншого, має бути визначений перелік довгострокових проектів, які би могли бути реалізовані в рамках цієї постійно діючої інституції.

Спільні проекти – це те, що є найбільш потрібним у неурядовій сфері. Досвід інших держав показує, що, якщо для інституціоналізованої співпраці на урядовому рівні найважливіша регулярність зустрічей, консультацій та спільних засідань (постійні переноси засідань руйнують процес), то для неурядової ключове значення має постійне розширення сфер діяльності, підтримка проектів, які реагують на найактуальніші виклики. Варто створити спеціальний фонд з фінансування реалізації спільних проектів. Детальніше ж відповідні типи проектів варто визначити після аудиту вже існуючих проектів.

Виклик фінансування

Брак постійного фінансування та належного ангажування української сторони в реалізацію спільних проектів — це найбільший виклик для поглибленої інституційної співпраці. Ця проблема потребує політичного рішення в Києві.

При створенні спільної інституції потрібно передбачити диверсифікацію коштів. Зокрема, статутна діяльність (адміністративна частина) могла би бути профінансована з бюджету обох держав відповідно, а проектна діяльність — з грантових надходжень (включно з коштами ЄС). Тільки за умови розробки, затвердження та виділення коштів щонайменше на статутну діяльність можна переходити до створення інституції. В іншому разі множення українсько-польських ініціатив є контрпродуктивним і може призвести лише до згасання багатьох із них — вже існує низка сумних прикладів (наприклад, ініціатива польсько-українського університету).

Виходячи з об'єктивних умов, тимчасовим варіантом може бути рішення про асиметричний розподіл витрат, за наявності політичної волі з боку польської сторони – адже, зрештою, Україна є одним із реципієнтів польської допомоги з розвитку⁸. Також вартим пророблення є залучення до реалізації кожного з інституційних проектів співпраці коштів з бюджету ЄС. Інакше, скоріш за все, буде важко забезпечити імплементацію підписаного між двома сторонами Договору про обмін молоддю. Так само, скоріш за все, лише на асиметричних засадах може постати фонд підтримки спільних кінопроектів – ідея, яка теж озвучувалася польською стороною.

Також, бізнесмени та інвестори, зацікавлені у зміцненні двосторонніх відносин, могли би створити фонд для фінансування проектів у широкій сфері економічної співпраці.

⁸ Польська допомога для розвитку України між 2013 і 2015 роками зростає більше ніж удвічі. Однак 2016 року, за попередніми підрахунками, ця допомога значно скоротилася. У 2015 році, коли польська допомога була найбільша, вона була у понад 13 разів менша, ніж допомога з боку Німеччини. Різниця економічних потенціалів між Польщею та Німеччиною значно менша, натомість економічна стабільність України для Варшави важливіша, ніж для Берліна.

Українсько-польська Діалогова група

Авторами даного тексту є члени українсько-польської Діалогової групи, яка була сформована в 2017 році за ініціативи Міжнародного фонду «Відродження» та Фундації ім. Стефана Баторія. Група складається з 19 експертів і практиків, котрі тривалий час займаються питанням польсько-українських відносин.



Міжнародний фонд «Відродження»

вул. Січових Стрільців, 46
04053, Київ
тел.: (044) 461 97 09
факс: (044) 486 76 29
www.irf.ua



Фундація ім. Стефана Баторія

вул. Сапезинська, 10а
00-215 Варшава
тел.: (48-22) 536 02 00
факс.: (48-22) 536 02 20
www.batory.org.pl