

Лариса Лещенко

## **Органы местного самоуправления в международных отношениях: специфика и перспективы польско-белорусского сотрудничества**

### **Вступление**

Прочность и надежность отношений между странами-партнерами в современной Европе основывается на широкой сети контактов не только межгосударственного уровня, но и сотрудничества отдельных регионов, территориальных объединений, неправительственных организаций, культурных учреждений, институтов и учреждений образования. Особо заметно возросло не только количество, а и качество таких контактов в странах Центральной Европы после расширения Европейского Союза в 2004 г. Польша также включилась в этот процесс и активно сотрудничает не только со странами ЕС, но также со странами, не являющимися членами этой организации. Процесс децентрализации и административная реформа в стране способствовали растущей роли органов местного самоуправления в международном сотрудничестве. Важно отметить, что вышеуказанный вопрос являлся частым предметом научного дискурса польских ученых и представлен во многих работах политологического характера<sup>1</sup>. Польские политологи и эксперты в основном концентрировали внимание на вопросах заимствования опыта международного сотрудничества органов местного самоуправления у западных соседей, в избранных работах

---

<sup>1</sup> См.: Ł. Buczkowski, L.J. Żukowski, *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, <http://www.wspia.eu/file/18697/05-Buczkowski+Żukowski.pdf> (20 III 2018); H. Dumala, *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na „Priorytety współpracy zagranicznej województw”*, [http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TPol11\\_2/7\\_Dumala.pdf](http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TPol11_2/7_Dumala.pdf) (18 III 2017); H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011; A. Fuksiewicz i in., *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*, Warszawa 2012, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/980950705.pdf> (20 III 2018).

представлен также процесс передачи опыта польских органов самоуправления постсоветским странам, чаще всего Украине<sup>2</sup>. Условно взаимоотношения польских органов регионального самоуправления с зарубежными партнерами строились по принципу „учитель – ученик”. Роль „учителя” принимали партнеры с Западной Европы, которые характеризовались более высоким уровнем экономического развития и децентрализации, тогда как роль „ученика” отводилась партнерам из Восточной Европы. Представители региональных самоуправлений при этом подчеркивают, что в контактах с восточноевропейскими партнерами главным является посредничество в инициировании экономического сотрудничества<sup>3</sup>.

Польская административная реформа является одной из самых успешных в транзитный период, поэтому без преувеличения ее можно назвать „визитной карточкой страны”. Польские органы местного самоуправления принимают участие и в формировании позитивного имиджа страны и продвижению польского бренда за границей<sup>4</sup>.

Стоит подчеркнуть, что исходя из мандата и компетенций органов местного самоуправления (регионального и локального уровня), международное сотрудничество не является приоритетом деятельности этих субъектов. Тем не менее, международное сотрудничество ассоциируется с позитивным опытом расширения межчеловеческих контактов и приобретением опыта, дает начало совместным инициативам культурного и экономического характера, способствует построению регионального бренда. Нормы, касающиеся функционирования органов местного самоуправления, закреплены в конституциях РП и РБ, а также в соответствующих законах обеих стран<sup>5</sup>.

В данной статье внимание будет сконцентрировано на международной активности органов местного самоуправления регионального (воеводско-областного) уровня<sup>6</sup>. Польский закон о воеводском самоуправлении с 1998 г. обязал воеводства подготовить и принять документ Приоритеты международного сотрудничества<sup>7</sup>, которые отвечают приоритетам внешней политики страны. На первоначальном этапе административной реформы и формирования региональных органов власти, принятие такого

<sup>2</sup> K. Szmigiel, *Regionalnie po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw*, Warszawa 2009, ss. 91-92.

<sup>3</sup> *Ibidem*, с. 173.

<sup>4</sup> L.J. Żukowski, *Współpraca międzynarodowa lokalnych jednostek samorządu terytorialnego a promocja Polski za granicą*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Ekspertyzy i Opracowania” 2016, nr 21.

<sup>5</sup> Д. Демичев, *Местное самоуправление как важнейший элемент конституционного строя*, сс. 524-525, [http://edoc.bseu.by:8080/bitstream/edoc/8166/2/Demichev\\_D\\_M\\_Trudy\\_2011\\_S\\_522-527\\_ocr.pdf](http://edoc.bseu.by:8080/bitstream/edoc/8166/2/Demichev_D_M_Trudy_2011_S_522-527_ocr.pdf) (25 III 2018).

<sup>6</sup> См.: K. Wlazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.

<sup>7</sup> H. Izdebski, *op.cit.*, сс. 438-441.

документа наступило по истечению определенного времени, что также частично притормозило заключение новых соглашений о международном сотрудничестве<sup>8</sup>. В 1999 г. первым воеводством, которое приняло такой документ, было Нижнесилезское<sup>9</sup>.

В обновленных после расширения ЕС Приоритетах международного сотрудничества органов воеводского самоуправления в основном подчеркивается, что международное сотрудничество относится к „инструментам общественно-экономического и культурного развития региона”. Что же касается целей такого сотрудничества, то это „ускорение экономического роста, взаимодействие с заграничными партнерами в области устойчивого развития региона, разрешение проблем развития”<sup>10</sup>.

В данной статье не представляется возможным провести сравнительный анализ приоритетов и направлений международного сотрудничества похожих белорусских документов, поскольку формирование органов власти регионального уровня, их компетенции и задания имеют другой характер, соответственно похожие документы не были утверждены. Тем не менее, анализируя данные касающиеся заключенных соглашений о международном сотрудничестве белорусских регионов областного уровня, заметно, что оно занимает важное место в развитии регионов. При этом к приоритетным партнерам сотрудничества в РБ относятся российские регионы и города.

### **Актуальное польско-белорусское сотрудничество на уровне органов регионального самоуправления**

Учитывая оформленное сотрудничество (подписанные соглашения), по данным Посольства Республики Беларусь в Польше за 2017 г. в региональном польско-белорусском сотрудничестве принимает участие 14 субъектов (городов и регионов), ожидается также подписание еще одного соглашения (между нижнесилезским воеводством и Брестской областью) в 2018 г. При этом надо добавить, что только шесть соглашений о сотрудничестве касаются уровня воеводства-области.

Принимая во внимание не только заключенные соглашения и договора польских органов регионального самоуправления, но также и декларирование заинтересованностью сотрудничеством с белорусскими регионами, наблюдается более заметная активность и самостоятельность именно

<sup>8</sup> K. Szmigiel, *op.cit.*, cc. 77-78.

<sup>9</sup> M. Perkowski, *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, c. 107, [http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1982/1/BSP\\_12\\_2012\\_Perkowski\\_\[3\].pdf](http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1982/1/BSP_12_2012_Perkowski_[3].pdf) (20 III 2018).

<sup>10</sup> H. Dumała, *op.cit.*, cc. 112, 113.

польских регионов. Необходимо отметить, что реализация двустороннего сотрудничества органов местного самоуправления предусматривает разносторонние формы активности – реализации проектов от культурных, образовательных и до экономических. При этом отдельные формы сотрудничества опережают этап формального заключения двусторонних договоров – таковы, например, научные контакты или культурные мероприятия. В практике польских регионов есть также опыт реализации конкретных проектов без подписания официальных соглашений о сотрудничестве с партнерами. Восточные воеводства РП, называемые неофициально „восточной стеной” – Люблинское, Подкарпатское, Подляское, Варминско-Мазурское и Свентокшиское, учитывая свое географическое положение, хотя и декларируют сотрудничество с регионами сопредельных стран – РФ, Украины, Республики Беларусь и Литвы, однако только два воеводства заключили соглашения с белорусскими регионами – Люблинское и Подляское<sup>11</sup>.

В исследовании А. Скорупской с 2015 г. представлены характеристики географических направлений сотрудничества польских органов регионального самоуправления: Германия – „самый стабильный партнер”, Украина – „важный партнер”, тогда как Республика Беларусь была квалифицирована, как входящая в группу „политически сложных направлений”<sup>12</sup>. Тем не менее, те польские регионы, которые в течение определенного периода времени сотрудничают с белорусскими партнерами, подчеркивают позитивный опыт и активность белорусской стороны в таком сотрудничестве.

Стоит также обратить внимание, что данные за 2016 г. показывают, что Республика Беларусь занимает четвертое место среди 17 стран в рейтинге сотрудничества польских городов с зарубежными партнерами. Первые три места принадлежат соответственно ФРГ, Украине и Франции<sup>13</sup>.

Что касается дискуссии на тему сотрудничества между польскими и восточноевропейскими, а в частности с белорусскими органами самоуправления, то она имела место в 2012 г. и была организована МИДом РП и Подляским воеводским самоуправлением (управлением маршала). Депутат Сейма РП Роберт Тышкевич обращал внимание на значение неполитизированных направлений сотрудничества с Беларусью, таких как культура,

<sup>11</sup> См.: W.T. Modzelewski, *Priorytety województwa warmińsko-mazurskiego na tle pozostałych regionów Polski Wschodniej*, „Europa Regionum” 2014, t. XIX, cc. 33-51.

<sup>12</sup> A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2015, c. 35-37.

<sup>13</sup> M. Szewczak, M. Ganczar, P. Jaszczuk, *Raport badawczy na temat „Współpraca międzynarodowa miast polskich”*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Badania i Raporty” 2016, nr 3, c. 10.

образование, туризм (в частности шопинг-туры), а также на важность инициирования именно польской стороной такого сотрудничества<sup>14</sup>.

Анализ документов Приоритеты международного сотрудничества польских региональных (воеводских) самоуправлений показывает, что сотрудничество с Республикой Беларусь учтено не во всех 16 документах (16 воеводств). Некоторые воеводства заключили соглашения о региональном сотрудничестве с белорусскими регионами еще до расширения ЕС (на пример: Люблинское, Лодзинское, Подляское,), три воеводства заключили соглашения о сотрудничестве с белорусскими областными советами после расширения ЕС (Любуское, Куявско-Поморское и Западно-Поморское воеводства), в то время как для некоторых воеводств – это направление сотрудничества является новым и только ведутся предварительные переговоры о формализации сотрудничества (Нижнесилезское), некоторые же регионы пока лишь декларируют желание расширения сотрудничества с Беларусью (Опольское, Свентокшское, Малопольское воеводства), в то время как иные регионы не декларируют заинтересованности и не заключили договоров о сотрудничестве вообще.

Зачастую инициативы налаживания регионального польско-белорусского партнерства исходят от предпринимателей, которые нуждаются в поддержке и посредничестве органов самоуправления. Эксперты отмечают заметную активность регионального сотрудничества в приграничных регионах, начиная с 2014 г.<sup>15</sup>.

Можно предположить, что успешная реализация уже существующих соглашений сотрудничества польско-белорусского регионального партнерства послужит импульсом для развития очередных новых инициатив.

## **Внешние факторы, влияющие на активизацию двухсторонних отношений регионального уровня**

Экономические и политические процессы в современном мире способствуют тому, что города и регионы участвуют в международных отношениях, западно-европейские исследователи назвали этот процесс парадипломатией<sup>16</sup>. Существенным однако является то, что регионы не осуществляют

---

<sup>14</sup> *Dyplomacja samorządowa – wymiar wschodni. Strategia dla województwa podlaskiego. Materiały z konferencji*, A. Mierzyńska (ред.), Białystok 2012, cc. 7-8, [http://roberttyszkiewicz.pl/attachments/article/619/dyplom\\_samorz\\_publicacja.pdf](http://roberttyszkiewicz.pl/attachments/article/619/dyplom_samorz_publicacja.pdf) (25 III 2018).

<sup>15</sup> A. Skorupska, op.cit., с. 37.

<sup>16</sup> M. Keating, *Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies, Paradiplomacy in action: the Foreign Relations of Subnational Governments*, F. Aldecoa, M. Keating

самостоятельной внешней политики по образцу государства. Что касается международных контактов и сотрудничества польских регионов, то чаще всего применяется понятие „международное сотрудничество” или „территориальное сотрудничество”, если речь идет об отношениях регионов внутри Европейского Союза<sup>17</sup>. Однако, как указано выше, международное сотрудничество польских органов местного самоуправления не заканчивается на границах ЕС. Классифицируя международную активность органов самоуправления, польское министерство иностранных дел определяет ее как публичную дипломатию. В частности, ежегодный конкурс на реализацию программы под названием „Публичная дипломатия” в 2017 г. включал также компонент „Поддержка самоуправленческого и гражданского измерения польской внешней политики”<sup>18</sup>. О едеждународной деятельности польских органов самоуправления, как важном элементе публичной дипломатии, рассуждается в ряде исследований<sup>19</sup>.

Польско-белорусское сотрудничество органов местного самоуправления руководствуется ограниченной базой международных правовых норм, поскольку Беларусь не является членом Совета Европы и не ратифицировала основных документов этой организации в области приграничного сотрудничества территориальных сообществ и властей<sup>20</sup>. Даная ситуация ограничивает возможности сетевого международного сотрудничества, инициированного в рамках СЕ. Однако, белорусские исследователи указывают также на нежелательность „механического заимствования” зарубежного опыта в области местного самоуправления, поскольку в стране заметна низкая динамика становления и развития органов местного самоуправления. При этом указывается, что применение методов, способствующих повышению эффективности работы органов местного самоуправления, зависит также

---

(ред.), London 1999, сс. 1-15; M.C. McCallion, *Paradiplomacy – Competing, Reinforcing or Coexisting Regional Action?*, [в:] *The Role of Regions Networks, Scale, Territory*, T. Herrschel, P. Talleberg (ред.), Kristianstad 2011, сс. 35-43.

<sup>17</sup> K. Szmigiel, *op.cit.*, с. 47.

<sup>18</sup> См.: *Konkurs na realizację zadania publicznego „Dyplomacja publiczna 2017”*, [http://msz.gov.pl/pl/ministerstwo/konkursyministra/konkurs\\_na\\_realizacje\\_zadania\\_publicznego\\_dyplomacja\\_publiczna\\_2017\\_sjsessionid=78F9C35C8167BBD5158EE23DD3FC2401.cmsap5p](http://msz.gov.pl/pl/ministerstwo/konkursyministra/konkurs_na_realizacje_zadania_publicznego_dyplomacja_publiczna_2017_sjsessionid=78F9C35C8167BBD5158EE23DD3FC2401.cmsap5p) (22 III 2017); *Konkurs na realizację zadania publicznego „Wsparcie wymiaru samorządowego i obywatelskiego polskiej polityki zagranicznej 2018”*, [https://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/konkursyministra/tytul\\_strony\\_1](https://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/konkursyministra/tytul_strony_1) (15 VI 2018).

<sup>19</sup> См.: A. Trzcielińska-Polus, *Samorządowy wymiar polityki zagranicznej regionów (na przykładzie Śląska Opolskiego)*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2015, t. 3, nr 2.

<sup>20</sup> См.: М. Кобаса, *Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность*, [http://www.sympa-by.eu/sites/default/files/library/booklet\\_kobasa.pdf](http://www.sympa-by.eu/sites/default/files/library/booklet_kobasa.pdf) (25 III 2017); Е. Клинова, *Роль самоуправления в системе местной власти Республики Беларусь*, [http://edoc.bseu.by:8080/bitstream/edoc/4841/2/Klinova\\_E\\_Rol\\_smaoupravleniya\\_v\\_sisteme\\_mestnoy\\_vlasti\\_RB\\_Vestnik\\_BGEU\\_6\\_09.pdf](http://edoc.bseu.by:8080/bitstream/edoc/4841/2/Klinova_E_Rol_smaoupravleniya_v_sisteme_mestnoy_vlasti_RB_Vestnik_BGEU_6_09.pdf) (23 III 2017).

от „концептуальных преобразований в отношении компетенций и функциональных полномочий” разных уровней власти<sup>21</sup>.

Инициированная ЕС в 2009 г. Программа Восточного Партнерства способствовала также расширению сотрудничества органов местного самоуправления стран ЕС со странами, которые были включены в эту программу<sup>22</sup>. Беларусь, однако, не была активным бенефициаром этой Программы, в частности в области использования средств для развития сотрудничества между региональными самоуправлениями, поэтому сложно оценить ее пользу для Беларуси именно в этой области.

Стоит обратить внимание на программу трехстороннего трансграничного сотрудничества, которая реализуется на внешних границах ЕС и финансируется с Европейского Инструмента Соседства на 2014-2020 гг. Именно эта программа предвидит финансирование широкого пакета проектов сотрудничества на внешних сухопутных границах ЕС между Польшей, Беларусией и Украиной с бюджетом в почти 88 млн евро. Со стороны Беларуси в эту программу включены две области – Гродненская и Брестская, со стороны Польши – воеводства Подкарпатское и Подляское<sup>23</sup>.

Европейские инициативы сотрудничества дают Беларуси альтернативу для недоформированного и нестабильного Евразийского экономического союза, страна получает шанс дополнительных экономических выгод. Европейские и американские экономические санкции против России, как реакция на агрессию против Украины, заметно ухудшили также привлекательность Евразийского экономического союза, где РФ предназначена ведущая роль. Парадоксально, но на фоне резко ухудшившегося доверия к России в Европе, Беларусь начала восстанавливать свой позитивный имидж.

Несомненно, политическое „потепление” вдоль линии Варшава – Минск можно также оценивать как открытие новых перспектив в области регионального сотрудничества. В выступлении экс-министра иностранных дел РП В. Вашиковского перед польским парламентом в начале 2017 г., указывалось на шаги, способствующие оживлению польско-белорусского сотрудничества<sup>24</sup>; вышеуказанному предшествовали также польско-белорусские встречи и консультации на уровне министерств в течение 2016 г.

<sup>21</sup> А. Гарбуз, *Зарубежный опыт функционирования местного управления и самоуправления : перспективы внедрения в Республике Беларусь*, „Право.by” 2010, nr 3, сс. 15-19.

<sup>22</sup> См.: М. Łyżnicka-Sanczenko, М. Szumarska, М. Podbielski, *Międzynarodowa aktywność województwa podlaskiego*, [http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1998/1/BSP\\_12\\_2012\\_Lyznicka-Sanczenko\\_Szumarska\\_Podbielski.pdf](http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1998/1/BSP_12_2012_Lyznicka-Sanczenko_Szumarska_Podbielski.pdf) (25 III 2018).

<sup>23</sup> См.: Programming document 2014-2020. ENI Cross Border Cooperation, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/cbc\\_2014-2020\\_programming\\_document\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf) (25 III 2018).

<sup>24</sup> См.: *Expose Ministra Spraw Zagranicznych W. Waszczykowskiego z 2017 r.*, [http://msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/priorytety\\_polityki\\_zagr\\_2012\\_2016/expose2/expose2017/](http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose2017/) (18 III 2018).

## Внутренние факторы, влияющие на активизацию двухсторонних отношений

Указывая на внутренние факторы, влияющие на польско-белорусское сотрудничество на уровне органов местного самоуправления, к ним относятся такие как: государственная политика<sup>25</sup>; правовые проблемы; уровень демократических свобод и независимость в принятии решений; финансово-экономические проблемы; культурные, информационные и этнические составляющие; личностные факторы.

Активизация польско-белорусского сотрудничества заметна в последние два года на межгосударственном уровне, что несомненно, дает импульс для активизации сотрудничества и на региональном уровне власти. Что касается польских органов самоуправления воеводского уровня, то лишь некоторые из них имеют многолетний опыт сотрудничества с белорусскими партнерами. Экономический рост и приобретенный опыт международного сотрудничества польских органов самоуправления способствует расширению новых инициатив. Традиционно, польские органы местного самоуправления активнее сотрудничают с непосредственными соседями, если речь идет о государствах – не членах ЕС. Это Украина, Российская Федерация и Республика Беларусь<sup>26</sup>. После старта программы ЕС Восточное Партнерство, некоторые польские органы самоуправления воеводского уровня заинтересовались сотрудничеством со странами Южного Кавказа – Грузией, Арменией, Молдавией. Стоит однако подчеркнуть, что это единичные случаи. Что касается других стран пост-советского пространства, не входящих в программу Восточного Партнерства, то некоторые самоуправления регионального уровня проявляют также интерес к сотрудничеству с казахстанскими партнерами.

Конституция РП предвидет международную активность органов самоуправления, которые могут быть членами международных организаций и ассоциаций, сотрудничать с заграничными партнерами на локальном и региональном уровне<sup>27</sup>. Надзор над внешним сотрудничеством органов местного самоуправления осуществляет министр иностранных дел. Воеводские законодательные органы (сеймики) должны также представить министру иностранных дел документ Приоритеты внешнего сотрудничества воеводства. Исполнительные органы территориального самоуправ-

<sup>25</sup> О. Мазоль, *Местное самоуправление в Республике Беларусь*, [http://belaruspolicy.com/sites/default/files/articles/17.09.2015/beroc\\_24.pdf](http://belaruspolicy.com/sites/default/files/articles/17.09.2015/beroc_24.pdf) (25 III 2018).

<sup>26</sup> A. Skorupska, *op.cit.*, с. 24.

<sup>27</sup> M. Szewczak, *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie promocji Polski za granicą*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Badań i Raporty” 2016, nr 23, с. 5.

ления, в случае инициирования внешнего сотрудничества, должны немедленно представить информацию воеводе (исполнительная власть на региональном уровне), министру публичной администрации, министру регионального развития и министру иностранных дел. По мнению польского эксперта, существующая система крайне забюрократизирована и централизована, что зачастую препятствует быстрому налаживанию партнерских отношений<sup>28</sup>.

Стоит также отметить, что зачастую успешный опыт регионального сотрудничества имеет слабое медийное освещение, и касается это не только польско-белорусского партнерства, но и партнерства с регионами других стран. Учитывая то, что в польских медиа информация о Беларуси появляется крайне редко (с преобладанием темы „протесты-аресты”), а страна не рассматривается как популярное туристическое направление самими гражданами, в обществе формируется образ отдаленной и малоизвестной страны. В данном случае представителям польских властей регионального самоуправления приходится убеждать своих избирателей в рациональности подписания соглашений о сотрудничестве с белорусскими партнерами.

### **Выводы. Проблемы и перспективы**

Представленный анализ сотрудничества между польскими и белорусскими органами регионального самоуправления основан на первичных источниках (польских документах – Приоритетах международного сотрудничества органов самоуправления воеводского уровня), которые имеют декларативный характер, а также на широком выборе научных исследований, касающихся представленной проблемы. Не удалось при этом учесть точку зрения представителей белорусских органов регионального самоуправления, касающуюся приоритетов международного сотрудничества из-за временных ограничений при подготовке статьи.

На основании проведенного анализа документов и исследований, касающихся международного сотрудничества польских органов регионального самоуправления с соответствующими белорусскими органами, можно назвать несколько факторов, влияющих на интенсивность этого сотрудничества. К объективным факторам стоит отнести географическое положение стран – непосредственное соседство способствует взаимозаинтересовности контактами не только граждан, а также единиц местного самоуправления, бизнеса, торговли. Немаловажным является также фактор близости культур и языков, что способствует общению без барьер.

---

<sup>28</sup> *Ibidem.*

Говоря о децентрализации международного сотрудничества, стоит обратиться к мнению польского эксперта, который считает, что „самоуправленческая дипломатия” имеет ряд преимуществ и может принести более качественные результаты, чем внешняя политика, осуществляемая на центральном уровне<sup>29</sup>.

Заметно, что с „размораживанием” польско-белорусских отношений на государственном уровне, вырисовывается перспектива поддержки региональных инициатив сотрудничества. Так во время встречи вице-министров иностранных дел стран Вышеградской группы и стран Восточного Партнерства 15 III 2017 г. в Минске было обращено внимание на значение построения тесных взаимосвязей между соседними странами, осуществление которых возможно именно на пути сотрудничества локальных и региональных властей<sup>30</sup>. В Приоритетных направлениях внешней политики Беларуси на европейском векторе, также подчеркивается значимость трансграничного и регионального сотрудничества<sup>31</sup>.

Перспективным в двухстороннем региональном сотрудничестве может казаться также использование инструментов функционирующих не только в рамках Программы Восточного Партнерства, но и Центральноевропейской инициативы, в которой Республика Беларусь председательствовала в 2017 г.

## Abstract

Larysa Leszczenko

### **Local governments in international relations: Specificities and prospects of Polish-Belorussian cooperation**

The paper presents brief history of the issue referred to in the title. Attention is drawn to the variety of formats and areas of cooperation between Polish and Belarusian local authorities, taking into account also the legal aspects of bilateral and multilateral cooperation.

<sup>29</sup> *Ibidem*, с. 10.

<sup>30</sup> См.: *W Mińsku o współpracy krajów V4 i Partnerstwa Wschodniego*, [http://msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_wschodnia/w\\_minsku\\_o\\_wspolpracy\\_krajow\\_v4\\_i\\_partnerstwa\\_wschodniego\\_polityka\\_wsschodnia;jsessionid=8195C065E8997E6233358F4C75EED4C6.cmsap6p](http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_wschodnia/w_minsku_o_wspolpracy_krajow_v4_i_partnerstwa_wschodniego_polityka_wsschodnia;jsessionid=8195C065E8997E6233358F4C75EED4C6.cmsap6p) (25 III 2017); *О встрече заместителей глав внешнеполитических ведомств стран „Восточного партнерства” и Вышеградской группы*, [http://mfa.gov.by/press/news\\_mfa/a336ac1ae28bf011.html](http://mfa.gov.by/press/news_mfa/a336ac1ae28bf011.html) (25 III 2018).

<sup>31</sup> *Приоритетные направления внешней политики Республики Беларусь*, [http://mfa.gov.by/foreign\\_policy/priorities/](http://mfa.gov.by/foreign_policy/priorities/) (20 III 2018).

Comparative characteristics of the functioning of local self-governance systems in Belarus and Poland are discussed, with the focus on such issues as the context of systemic change, the specifics of the legal framework of both countries, international cooperation with third countries and organizations, as well as the motivation of the cooperating parties; special attention is paid to the consideration of successes and fallacies in the existing experience.

The main part of the paper presents an analysis of the current Polish-Belarusian cooperation at the level of local governments. Principal external factors influencing the activation of bilateral relations are considered in detail: the place of Russia and the Eurasian Union in ongoing re-orientation of Belarus; Polish-Belarusian relations and the European Union; crisis in Polish-Russian relations; the Ukrainian dimension.

With regard to internal factors influencing the Polish-Belarusian cooperation at the level of local self-government, the following issues are considered: state policies; legal issues; the level of democratic freedoms and independence in decision-making; financial and economic problems; cultural, and informational components; personal dimension.

In the final part of the paper the importance of the new realities is highlighted, and prospects of cooperation of local governments in Poland and Belarus are summarized; latest developments and the new trends in the area of cooperation are outlined, and the prospects of new possible areas of cooperation, and the supportive policies on the part of both the respective states as well as of international organizations are suggested.

**Keywords:** Republic of Poland, Republic of Belarus, local self-government bodies, cooperation

## References

- Buczowski, Ł., Żukowski, L.J., *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, <http://www.wspia.eu/file/18697/05-Buczowski+Żukowski.pdf> (20 III 2017).
- Demichev, D., *Mestnoe samoupravlenie kak vazhnejshij ehlement konstitucionno-go stroja*, [http://edoc.bseu.by:8080/bitstream/edoc/8166/2/Demichev\\_D\\_M\\_Trudy\\_2011\\_S\\_522-527\\_ocr.pdf](http://edoc.bseu.by:8080/bitstream/edoc/8166/2/Demichev_D_M_Trudy_2011_S_522-527_ocr.pdf) (25 III 2017).
- Dumała, H., *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na „Priorytety współpracy zagranicznej województw”*, [http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TPol11\\_2/7\\_Dumała.pdf](http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TPol11_2/7_Dumała.pdf) (18 III 2017).

- Dyplomacja samorządowa – wymiar wschodni. Strategia dla województwa podlaskiego. Materiały z konferencji*, A. Mierzyńska (ed.), Białystok 2012, [http://roberttyszkiewicz.pl/attachments/article/619/dyplom\\_samorz\\_publickacja.pdf](http://roberttyszkiewicz.pl/attachments/article/619/dyplom_samorz_publickacja.pdf) (25 III 2017).
- Expose Ministra Spraw Zagranicznych W. Waszczykowskiego z 2017 r.*, [http://msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/priorytety\\_polityki\\_zagr\\_2012\\_2016/expose2/expose2017/](http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose2017/) (18 III 2017).
- Garbuz, A., *Zarubezhnyj opyt funkcionirovanija mestnogo upravljenija i samoupravljenija: perspektivy vnedrenija v Respublike Belarus*, „Pravo.by” 2010, nr 3.
- Izdebski, H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
- Fuksiewicz, A. et al., *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*, Warszawa 2012, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/980950705.pdf> (20 III 2017).
- Keating, M., *Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies*, [in:] F. Aldecoa, M. Keating (eds.), *Paradiplomacy in action: the Foreign Relations of Subnational Governments*, London 1999.
- Klinova, E., *Rol samoupravlenija v sisteme mestnoj vlasti Respubliki Belarus*, [http://edoc.bseu.by:8080/bitstream/edoc/4841/2/Klinova\\_E\\_Rol\\_samoupravleniya\\_v\\_sisteme\\_mestnoj\\_vlasti\\_RB\\_Vestnik\\_BGEU\\_6\\_09.pdf](http://edoc.bseu.by:8080/bitstream/edoc/4841/2/Klinova_E_Rol_samoupravleniya_v_sisteme_mestnoj_vlasti_RB_Vestnik_BGEU_6_09.pdf) (23 III 2017).
- Kobasa, M., *Mestnoe samoupravlenie v Belarusi – kak prevratit mif v realnost*, [http://www.sympa-by.eu/sites/default/files/library/booklet\\_kobasa.pdf](http://www.sympa-by.eu/sites/default/files/library/booklet_kobasa.pdf) (25 III 2017).
- Konkurs na realizację zadania publicznego „Dyplomacja publiczna 2017”*, [http://msz.gov.pl/pl/ministerstwo/konkursyministra/konkurs\\_na\\_realizacje\\_zadania\\_publicznego\\_dyplomacja\\_publiczna\\_2017\\_;jsessionid=78F9C35C8167BBD5158EE23DD3FC2401.cmsap5p](http://msz.gov.pl/pl/ministerstwo/konkursyministra/konkurs_na_realizacje_zadania_publicznego_dyplomacja_publiczna_2017_;jsessionid=78F9C35C8167BBD5158EE23DD3FC2401.cmsap5p) (22 III 2017).
- Łyżnicka-Sanczenko, M., Szumarska, M., Podbielski, M., *Międzynarodowa aktywność województwa podlaskiego*, [http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1998/1/BSP\\_12\\_2012\\_Lyznicka-Sanczenko\\_Szumarska\\_Podbielski.pdf](http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1998/1/BSP_12_2012_Lyznicka-Sanczenko_Szumarska_Podbielski.pdf) (25 III 2017).
- Mazol, O., *Mestnoe samoupravlenie v Respublike Belarus*, [http://belaruspolicy.com/sites/default/files/articles/17.09.2015/beroc\\_24.pdf](http://belaruspolicy.com/sites/default/files/articles/17.09.2015/beroc_24.pdf) (25 III 2017).
- Mccallion, M.S., *Paradiplomacy – Competing, Reinforcing or Coexisting Regional Action?*, [in:] *The Role of Regions Networks, Scale, Territory*, T. Herrschel, P. Talleberg, Kristianstad 2011.
- Modzelewski, W.T., *Priorytety województwa warmińsko-mazurskiego na tle pozostałych regionów Polski Wschodniej*, „Europa Regionum” 2014, t. XIX.
- O vstreche zamestitelej glav vneshnepoliticheskikh vedomstv stran „Vostochnogo partnerstva” i Vyshegradskoj grupy*, [http://mfa.gov.by/press/news\\_mfa/a336ac1ae28bf011.html](http://mfa.gov.by/press/news_mfa/a336ac1ae28bf011.html) (25 III 2017).

- Perkowski, M., *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, [http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1982/1/BSP\\_12\\_2012\\_Perkowski\\_3.pdf](http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1982/1/BSP_12_2012_Perkowski_3.pdf) (20 III 2017).
- Priortetnyye napravleniya vneshnej politiki Respubliki Belarus*, [http://mfa.gov.by/foreign\\_policy/priorities/](http://mfa.gov.by/foreign_policy/priorities/) (20 III 2017).
- Programming document 2014-2020. ENI Cross Border Cooperation*, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/cbc\\_2014-2020\\_programming\\_document\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf) (25 III 2017).
- Skorupska, A., *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2015.
- Szewczak, M., *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie promocji Polski za granicą*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Badania i Raporty” 2016, nr 23.
- Szewczak, M., Ganczar, M., Jaszczuk, P., *Raport badawczy na temat „Współpraca międzynarodowa miast polskich”*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Badania i Raporty” 2016, nr 3.
- Szmigiel, K., *Regionalnie po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw*, Warszawa 2009.
- Trzcielińska-Polus, A., *Samorządowy wymiar polityki zagranicznej regionów (na przykładzie Śląska Opolskiego)*, „Pogranicze. Polish Borderland Studies” 2015, t. 3, nr 2.
- Właźlak, K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- W Mińsku o współpracy krajów V4 i Partnerstwa Wschodniego*, [http://msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_wschodnia/w\\_minsku\\_o\\_wspolpracy\\_krajow\\_v4\\_i\\_partnerstwa\\_wschodniego\\_polityka\\_wsschodnia;jsessionid=8195C065E8997E6233358F4C75EED4C6.cmsap6p](http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_wschodnia/w_minsku_o_wspolpracy_krajow_v4_i_partnerstwa_wschodniego_polityka_wsschodnia;jsessionid=8195C065E8997E6233358F4C75EED4C6.cmsap6p) (25 III 2017).
- Żukowski, L.J., *Współpraca międzynarodowa lokalnych jednostek samorządu terytorialnego a promocja Polski za granicą*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Ekspertyzy i Opracowania” 2016, nr 21.

**Larysa Leszczenko** – dr hab. politologii, dr literaturoznawstwa, prof. UW, kierownik Zakładu Badań Wschodnich w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. ORCID: 0000-0001-8469-6612

