

## **Expertise**

### **Ekspertyza:**

#### **Nowy wymiar współpracy transgranicznej. Perspektywa Rosji (New dimension of crossborder cooperation. Russian perspective)**

**prof. dr hab. Olga Wasiuta**

Wykonana na rzecz Activity: 6,7,4

Koniec ubiegłego stulecia i początek XXI wieku zbiegł się z radykalnymi zmianami w sferze stosunków międzynarodowych. Do przeszłości odeszła radykalna konfrontacja globalna, zakończyła się zimna wojna, a rozpad ZSRR i powstanie na jego terytorium nowych państw doprowadziło do powstania innego rodzaju stosunków w regionie azjatyckim, zwłaszcza między Rosją i Chinami. Sytuacja międzynarodowa nadal się zmienia, a wraz z nią i rola Rosji w świecie. Widzimy wzmocnienie roli i miejsca regionu Azji i Pacyfiku w globalnych procesach gospodarczych i politycznych oraz zmiany w sytuacji geostrategicznej przestrzeni postsowieckiej oraz miejscu Rosji w relacjach z Europą/Unią Europejską<sup>1</sup>.

Współpraca transgraniczna jako forma współpracy między państwami i regionami to pojęcie zdefiniowane w Konwencji Madryckiej jako „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”. Ograniczają ją

---

<sup>1</sup> К. Кайзер, Взаимоотношения крупных держав в XXI веке. [W:] Россия в глобальной политике № 5. Сентябрь – Октябрь 2007; National Perspectives on Russia: European Foreign Policy in the Making? eds. M. David, J. Gower, H. Haukkala, Routledge, 2013; Rethinking the Respective Strategies of Russia and the European Union. Special FIIA – Carnegie Moscow Report, 2003; Russia and Europe in the Twenty-First Century: An Uneasy Partnership, eds. J.Gower, G. Timmins, Anthem Press, 2009; Russia and European Security, eds. R. E. Kanet, M. R. Freire, Republic of Letters, 2012; Russia and the West: The 21st Century Security Environment, eds. A.G. Arbatov, K. Kaiser, R. Legvold, East-West Institute, M.E. Sharpe, 1999; Understanding NATO in the 21st Century: Alliance Strategies, Security and Global Governance, eds. Graeme P. Herd, John Kriendler, Routledge, 2013.

ramy właściwości wspólnot i władz terytorialnych w sposób określany przez prawo wewnętrzne<sup>2</sup>.

Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna stanowi istotny element polityki UE<sup>3</sup>. Zapewnia przepływ doświadczeń pomiędzy regionami z różnych państw, a tym samym wspiera działania zmierzające do podniesienia jakości funkcjonowania instytucji samorządowych; ułatwia rozwój turystyki; zapewnia koordynację rozbudowy infrastruktury po dwóch stronach granicy państwowej; prowadzi do kulturowego i edukacyjnego rozwoju regionu; jest narzędziem promocji. Wszystkie te funkcje spełniane przez współpracę międzynarodową regionów sprawiają, że przyczynia się ona także do rozwoju gospodarczego.

Głównym celem współpracy transgranicznej jest sprzyjanie zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu i technologicznemu regionu przygranicznego, zapewnienie ekonomicznego i społecznego dobrobytu dla jego mieszkańców oraz zmniejszenie nierówności regionalnych<sup>4</sup>. Głównymi celami współpracy transgranicznej, wymienianymi przez Europejską Kartę Regionów Granicznych i Transgranicznych są:

- nowa jakość granic;
- umacnianie warunków gospodarczych i społeczno-kulturalnych;
- tworzenie regionów jako siły napędowej współpracy transgranicznej;
- ujednoczanie zagospodarowania przestrzennego w Europie;
- niwelowanie gospodarczych oraz infrastrukturalnych przeszkód i dysproporcji.

Tak jak w hierarchii celów, na samym początku wymienione są cele polityczne tak w hierarchii przedsięwzięć dominują inicjatywy gospodarcze:

- intensyfikacja trwałego transgranicznego zagospodarowania przestrzennego i polityki regionalnej;
- infrastruktura i gospodarka;
- doskonalenie transgranicznej ochrony środowiska i przyrody;
- rozwiązywanie przygranicznego ruchu osobowego;
- wspieranie transgranicznej współpracy kulturalnej;

---

<sup>2</sup> Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – EUWT, <http://cor.europa.eu/en/Archived/Documents/8af77b7b-a510-4d1b-9f8e-576a771ecb76.pdf>.

<sup>3</sup> Wyzwania i cele dla programów współpracy transgranicznej z udziałem Polski po 2013 roku. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

<sup>4</sup> Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne, [W:] red. M. Perkowski, Fundacja Prawo i partnerstwo, Białystok, 2010.

➤ środki organizacyjne i prawne.

Program współpracy między UE a Rosją zainicjowało Porozumienie w sprawie umowy o współpracy i partnerstwie z 1997 roku. Później strategiczne partnerstwo UE i Rosji rozwijało się w ramach czterech wspólnych przestrzeni:

1. Wspólnej przestrzeni gospodarczej;
2. Wspólnej przestrzeni w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
3. Wspólnej przestrzeni w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego;
4. Wspólnej przestrzeni w sferze edukacji, nauki i kultury<sup>5</sup>.

Obszary priorytetowe dla współpracy między UE a Rosją to Północno-Zachodnia Rosja i Obwód Kaliningradzki. Kierunek i cele wspólnej pracy nad projektami w tych regionach nie są ograniczone do czterech wspólnych przestrzeni, ale zostały opracowywane w ramach programu Wymiar północny UE, który obejmuje również kwestie zdrowotne, społeczne, środowiskowe i współpracy transgranicznej<sup>6</sup>.

Trzeba podkreślić również rolę europejsko-rosyjskiego centrum współpracy międzyregionalnej i transgranicznej, które powstało w 2006 roku w ramach Agencji rozwoju i przyciągania inwestycji północno-zachodniej części Europy. Głównym celem centrum jest rozwój zewnętrznych stosunków gospodarczych, współpraca międzyregionalna i transgraniczna, w szczególności: rozwój i realizacja projektów z udziałem władz publicznych i samorządowych, przedsiębiorstw prywatnych, organizacja konferencji i seminariów.

Jednym z głównych osiągnięć Rady Koordynacyjnej Centrum było przyjęcie zasad, według których Rosja jest gotowa uczestniczyć w realizacji programów w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Najważniejszym było współfinansowanie, a więc jednocześnie zarządzanie programami transgranicznymi współpracy w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa w latach 2007-2013. Jego całkowity budżet wynosił ok. 270 mln euro. W Radzie Koordynacyjnej i grupach roboczych

---

<sup>5</sup> Н.Арбатова и др. Концепция модернизации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС и заключения Соглашения о продвинутом партнерстве, учреждающем ассоциацию. М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2005; Т. В. Бордачев, Новый стратегический союз: Россия и Европа перед вызовами XXI века : возможности „большой сделки”, Европа, 2009; Т. Бордачев, Пределы Европеизации. Россия и Европейский союз в 1991 – 2007 годах: теория и практика отношений. М.: Издательский дом ГУ – ВШЭ. 2007; Ю.А. Борко, Европейскому Союзу и России необходимо Соглашение о стратегическом партнерстве. Москва: Пробел, 2004; Ю.Ф. Борко, От европейской идеи – к единой Европе. – М.: «Деловая литература», 2003.

<sup>6</sup> Основа политики финансового сотрудничества, [http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu\\_russia/tech\\_financial\\_cooperation/index\\_ru.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/index_ru.htm).

opracowywano ogólne zasady uczestnictwa regionów w transgranicznych programach współpracy w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa po 2013 r.<sup>7</sup>.

Jakie perspektywy współpracy transgranicznej w następnych latach ma Rosja? Największe znaczenie w kształtowaniu dobrosąsiedzkich kontaktów mają małe projekty współpracy euroregionalnej<sup>8</sup>. Z perspektywy rosyjskiej instytucje samorządowe są jednym z aktorów integracji gospodarczej. Współpraca międzynarodowa jest elementem integracji gospodarczej, tym samym można ją uznać za czynnik rozwoju gospodarczego. Współcześnie współpraca międzynarodowa uznawana jest również za czynnik rozwoju ze względu na jej znaczenie jako narzędzia pozyskiwania i wymiany informacji. W tym sensie samorządy regionalne/wojewódzkie nawiązujące kontakty międzynarodowe, realizują podstawowy cel integracji europejskiej, jakim jest stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Najważniejsze korzyści, jakie płyną z utworzenia zinstytucjonalizowanej formy współpracy:

- wzrost konkurencyjności regionów przygranicznych,
- poprawa dostępu do rynków wzdłuż granicy;
- modernizacja małej infrastruktury ekonomicznej;
- promowanie otoczenia biznesowego;
- rozwój zrównoważonej turystyki transgranicznej oraz zachowanie kulturowego i historycznego dziedzictwa;
- wyeliminowanie fizycznych barier współpracy transgranicznej oraz ułatwianie wspólnego ulepszenia infrastruktury zlokalizowanej po obu stronach granicy oraz stawianie czoła wspólnym wyzwaniom,
- zmniejszenie peryferyjnego charakteru obszarów przygranicznych, a tym samym poprawienie standardu życia i przezwyciężenie specyficznych problemów rozwojowych,

---

<sup>7</sup> Центр Российско-Европейского межрегионального и приграничного сотрудничества при северо-западном агентстве развития и привлечения инвестиций, [http://Investa.Spb.Ru/Rus/S/39/Rossiysko-Ewropeyskiy\\_Tsentr\\_Prigranichnogo\\_I\\_Mezhregio.Html](http://Investa.Spb.Ru/Rus/S/39/Rossiysko-Ewropeyskiy_Tsentr_Prigranichnogo_I_Mezhregio.Html).

<sup>8</sup> S. Lainela, P. Sutela, European Union, Russia, and TACIS. BOFIT Online Paper. 2004. No. 2; J. Laurila, Transit Transport Between the European Union and Russia in Light of Russian Geopolitics and Economics. [W:] Emerging Markets Finance and Trade. 2003. Vol. 39. No. 5.

- zachowanie i promocja tożsamości historycznej i kulturowej w obszarze przygranicznym jako baza dla rozwoju turystyki oraz podstawy rozwoju obszaru pogranicza; seminaria i konferencje tematyczne z zakresu odnawialnych źródeł energii;
- budowa trwałych mechanizmów współpracy transgranicznej w obszarze OZE: poprawa warunków rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii, przyczyniających się do rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przygranicznych; analiza potencjału odnawialnych źródeł energii w kontekście współpracy transgranicznej; targi odnawialnych źródeł energii oraz utworzenie punktów konsultacyjnych odnawialnych źródeł energii;
- wypracowanie wspólnego mechanizmu zapobiegania depopulacji obszarów przygranicznych, które szczególnie silnie są bardziej narażone na niekorzystne zjawiska demograficzne, które mogłyby przeciwdziałać negatywnym zjawiskom na rynku pracy;
- współpraca transgraniczna mundurowych, zwłaszcza w postaci interwencji odpowiednich służb, w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania przestępczości, w trakcie zgromadzeń, imprez masowych lub podobnych wydarzeń, klęsk żywiołowych oraz poważnych wypadków, a także uporania się z sytuacją kryzysową stanowiącą zagrożenie fizyczne dla osób, majątku, infrastruktury lub instytucji (dotyczy to w szczególności zwalczania terroryzmu). Działania podejmowane w ramach współpracy transgranicznej są koordynowane i nadzorowane przez polskie organy administracji państwowej.

Oprócz tego trzeba podkreślić, że rozwojowi współpracy transgranicznej między UE a Rosją powinien sprzyjać dwustronny dialog UE-Rosja, szczególnie w sferze handlowej i gospodarczej<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Перспективы европейской интеграции в 21 веке, Санкт-Петербургский государственный университет. Факультет международных отношений 2002.

## Wybrana literatura:

- Wyzwania i cele dla programów współpracy transgranicznej z udziałem Polski po 2013 roku. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – EUWT, <http://cor.europa.eu/en/Archived/Documents/8af77b7b-a510-4d1b-9f8e-576a771ecb76.pdf>.
- Lainela, S., Sutela, P., European Union, Russia, and TACIS. BOFIT Online Paper. 2004. No. 2.
- Laurila, J., Transit Transport Between the European Union and Russia in Light of Russian Geopolitics and Economics [W:] Emerging Markets Finance and Trade. 2003. Vol. 39. No. 5.
- National Perspectives on Russia: European Foreign Policy in the Making? eds. M. David, J. Gower, H. Haukkala, Routledge, 2013.
- Rethinking the Respective Strategies of Russia and the European Union. Special FIIA – Carnegie Moscow Report. 2003.
- Russia and Europe in the Twenty-First Century: An Uneasy Partnership, eds. J.Gower, G. Timmins, Anthem Press, 2009.
- Russia and European Security, eds. R. E. Kanet, M. R. Freire, Republic of Letters, 2012.
- Russia and the West: The 21st Century Security Environment, eds. A.G. Arbatov, K. Kaiser, R. Legvold, East-West Institute, M.E. Sharpe, 1999.
- Understanding NATO in the 21st Century: Alliance Strategies, Security and Global Governance, eds. Graeme P. Herd, John Kriendler, Routledge, 2013.
- Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne, [W:] red. M. Perkowski, Fundacja Prawo i partnerstwo, Białystok, 2010.
- Арбатова Н. и др. Концепция модернизации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС и заключения Соглашения о продвинутом партнерстве, учреждающем ассоциацию. М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2005.
- Бордачев Т. В., Новый стратегический союз: Россия и Европа перед вызовами XXI века : возможности „большой сделки”, Европа, 2009.

- Бордачев Т., Пределы Европеизации. Россия и Европейский союз в 1991 – 2007 годах: теория и практика отношений. М.: Издательский дом ГУ – ВШЭ. 2007.
- Борко Ю.А., Европейскому Союзу и России необходимо Соглашение о стратегическом партнерстве. Москва: Пробел, 2004.
- Борко Ю.Ф., От европейской идеи – к единой Европе. – М.: «Деловая литература», 2003.
- Глинкина С.П., Куликова Н. В., Орлик И.И., Россия и страны Центральной и Юго-Восточной Европы: взаимоотношения в начале XXI века , ИМЭПИ РАН, 2003
- Данилов, Д., Общее пространство внешней безопасности России и ЕС: амбиции и реальность [W:] Мировая экономика и международные отношения. 2005. Февраль.
- Дерябин Ю.С., „Северное измерение” политики Европейского Союза и интересы России. Доклады Института Европы, Издательский дом „Экслибрис-Пресс”, 2000.
- Дерябин Ю. С., «Северное измерение» политики Европейского союза и интересы России. М.: Экслибрис-пресс, 2000.
- Кайзер К., Взаимоотношения крупных держав в XXI веке [W:] Россия в глобальной политике № 5. Сентябрь – Октябрь 2007.
- Морозов В., Европа: ориентация во времени и пространстве [W:] Россия в глобальной политике”. № 3, Май – Июнь 2008.
- Пантин В. И., Мировые циклы и перспективы России в первой половине XXI века: основные вызовы и возможные ответы, Феникс, 2009.
- Перспективы европейской интеграции в 21 веке, Санкт-Петербургский государственный университет. Факультет международных отношений 2002.
- Пурсийнен К., От слов к делу (Теории интеграции и отношения ЕС–РФ) [W:] Современная Европа. 2005. Выпуск 2. Апрель-июнь.
- Романова Т. Россия и ЕС: диалог на разных языках [W:] Россия в глобальной политике № 6. ноябрь - декабрь 2006