

Sprawozdanie merytoryczne z projektu badawczego

N N116 369937

pt.

**Stan demokracji lokalnej na pograniczu
polsko-rosyjskim
i jego implikacje dla współpracy
transgranicznej**

Celem ogólnym projektu było zdiagnozowanie stanu demokracji lokalnej w województwie warmińsko-mazurskim oraz Obwodzie Kaliningradzkim FR w kontekście współpracy transgranicznej; ukazanie uwarunkowań jej rozwoju; sformułowanie katalogu propozycji efektywniejszego funkcjonowania demokracji lokalnej na pograniczu polsko-rosyjskim. Służyć to ma wymianie doświadczeń oraz pobudzaniu aktywności transgranicznej, a długofalowo – prowadzić do rozwoju i umacniania tkanki społeczności lokalnej na pograniczu. Na niwie naukowej głównymi celami były: analiza znaczenia współpracy transgranicznej w kontekście priorytetów polityki władz samorządowych w województwie warmińsko-mazurskim i w Obwodzie Kaliningradzkim FR, analiza znaczenia budowy społeczeństwa obywatelskiego dla rozwoju współpracy transgranicznej, analiza podstaw prawno-instytucjonalnych funkcjonowania demokracji lokalnej i współpracy transgranicznej na podstawie analizy umów i dokumentów, analiza barier prawnych, politycznych, kulturowych oraz finansowych funkcjonowania demokracji lokalnej oraz współpracy transgranicznej. Kolejnym celem jest zbudowanie modelu dotyczącego relacji między stanem demokracji lokalnej a poziomem współpracy transgranicznej, którego egzemplifikacją będzie pogranicze polsko-rosyjskie.

Do innych zrealizowanych celów należały:

- zapoznanie obu stron z efektami reform samorządowych wprowadzanych na w Polsce (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego) i na terytorium FR (na przykładzie Obwodu Kaliningradzkiego FR);
- nawiązanie współpracy między środowiskami naukowymi Obwodu Kaliningradzkiego i województwa warmińsko-mazurskiego o charakterze długofalowym;
- prezentacja wybranych zagadnień i problemów badawczych na zajęciach dydaktycznych prowadzonych na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie, m.in. na przedmiotach: Euroregiony i współpraca transgraniczna, Region warmińsko-mazurski w stosunkach międzynarodowych;
- przełamanie barier związanych z mentalnością i nieznaną partnerów.

Ujęcie metodologiczne oparte było na różnorodnym podejściu badawczym. Badając problem konstruowane były modele eksplanacyjne. W badaniach miała zastosowanie metoda sondażu diagnostycznego a podstawowymi technikami badawczymi była ankieta, wywiad i obserwacja.

Ponadto wykorzystana była metoda historyczna, instytucjonalno-prawna (między innymi wpływ aktów prawnych na funkcjonowanie demokracji lokalnej oraz współpracy transgranicznej), czynnikowa (determinanty oddziałujące na stan demokracji lokalnej) i komparatystyczna (porównanie zjawisk i procesów związanych z demokracją lokalną na pograniczu polsko-rosyjskim). Użyta została też metoda ekstrapolacji, dająca możliwość prognozowania przyszłych trendów funkcjonowania demokracji lokalnej oraz współpracy transgranicznej.

Badania obejmowały kilka etapów:

1. Badania terenowe obejmujące województwo warmińsko-mazurskie i Obwód Kaliningradzki FR

- opracowanie ankiet dotyczących zakresu i intensywności współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-rosyjskim.

- ankiety rozesłane zostały do 116 gmin i 21 jednostek powiatowych województwa warmińsko-mazurskiego (zob. załącznik nr 1) oraz 13 rejonów i 6 rejonów miejskich Obwodu Kaliningradzkiego (zob. załącznik nr 2) oraz do samorządu wojewódzkiego na Warmii i Mazurach oraz administracji obwodowej w Kaliningradzie.

2. Analiza SWOT dotycząca stanu demokracji lokalnej na pograniczu polsko-rosyjskim oraz perspektyw jej rozwoju (dokonano też wstępnej analizy serwisów internetowych).

3. Analiza dokumentów i umów, wywiady bezpośrednie w siedzibach gmin, powiatów województwa warmińsko-mazurskiego współpracujących z Obwodem Kaliningradzkim FR, w samorządzie województwa warmińsko-mazurskiego oraz w wybranych, współpracujących z Polską rejonach Obwodu.

4. Przebadanie zasobów bibliotecznych w Rosji, a także najważniejszych ośrodków naukowych zajmujących się badaniami wschodnimi w Polsce (Olsztyn, Białystok, Gdańsk, Warszawa, Łódź, Lublin, Kraków).

W efekcie realizacji pierwszej części projektu, zostały zbadane teoretyczne uwarunkowania funkcjonowania demokracji lokalnej i samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii wyborczych; zasady prowadzenia współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-rosyjskim oraz stan stosunków polsko-rosyjskich i rosyjsko-europejskich. Wyniki badań zostały opublikowane (bądź znajdują się w druku) w pracach zbiorowych i periodykach naukowych, zarówno w języku polskim, jak i angielskim.

Istotnym przedsięwzięciem naukowym było przygotowanie ankiety kwestionariuszowej, dzięki której zostały wskazane jednostki samorządowe z obszaru województwa warmińsko mazurskiego i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej utrzymujące kontakty zagraniczne i ich partnerów, scharakteryzowano priorytety, dziedziny współpracy oraz bariery współpracy transgranicznej. Opracowane zostały wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania realizowanej współpracy. Ankieta została rozesłana do wszystkich jednostek samorządowych badanych obszarów. Druga część projektu dotyczyła analizy materiału empirycznego pozyskanego w wyniku badań terenowych, skonfrontowania go z ustaleniami literatury przedmiotu (kwerendy biblioteczne oraz analiza tekstu). Trzecia część projektu dotyczyła opracowania materiału statystyczno-faktograficznego oraz jego prezentacji w formie publikacji naukowych oraz innych form upowszechnienia.

* * *

Granica Polski z Rosją w zdecydowanej większości przebiega na styku województwa warmińsko-mazurskiego i Obwodu Kaliningradzkiego¹. Między innymi ze względu na rodowód i uwarunkowania historyczne przyjęto założenie, iż te dwie jednostki zasadniczego podziału terytorialnego tworzą pogranicze polsko-rosyjskie, predestynowane do podejmowania aktywnej współpracy transgranicznej. Istnieją tam cztery drogowe przejścia graniczne (Bezledy – Bagrationowsk, Gronowo – Mamonowo, Gołdap – Gusiew, Grzechotki – Mamonowo II²) oraz trzy kolejowe (Braniewo – Mamonowo, Skandawa – Żeleznodorożnyj, Głomno – Bagrationowsk). Ponadto, w województwie warmińsko-mazurskim zlokalizowane jest międzynarodowe przejście lotnicze w Szymanach k. Szczytna obsługujące samoloty czarterowe, choć loty do Kaliningradu są rzadkością. Istnieją też dwa przejścia wodne: we Fromborku (dla żeglugi osobowej i sportowo-żeglarskiej) i Elblągu (żeglugi osobowej, towarowej i sportowo-żeglarskiej) o drugorzędym znaczeniu³.

¹ Długość polsko-rosyjskiej granicy wynosi ponad 210 km, z czego jej niewielki, bo niespełna 2 kilometrowy lądowy fragment na Mierzei Wiślanej przypada na województwo pomorskie.

² To ostatnie uruchomiono w grudniu 2010 r. i docelowo ma ono obsługiwać większość przewozów do Obwodu Kaliningradzkiego FR z polskiego kierunku, stanowiąc fragment odbudowywanego węzła komunikacyjnego z Kaliningradu do Berlina, tzw. berlinki.

³ Perspektywy Rozwoju Przejść Granicznych, <http://www.wmosg.sg.gov.pl>.

Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna prowadzona jest w oparciu o tworzone na różnych szczeblach instytucjonalnych odpowiednie uregulowania prawne: wewnętrzne (konstytucja, ustawy, rozporządzenia) i zewnętrzne (wielostronne i dwustronne umowy międzynarodowe). W ramach umów międzypaństwowych wymienić należy przede wszystkim: Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z dn. 22 maja 1992 r., Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego FR z dn. 22 maja 1992 r. oraz Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej z dn. 2 października 1992 r.⁴. Strony zobowiązują się w nich do stwarzania sprzyjających warunków i wspierania bezpośrednich kontaktów między regionami i miastami obu państw, a szczególnie z północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego FR. Deklarują ponadto, że dołożą wszelkich starań w celu rozwiązania ewentualnych kwestii spornych utrudniających współpracę transgraniczną, upoważniając władze regionalne i lokalne do zawierania między sobą odpowiednich porozumień. W ramach tworzenia struktur wspierających kontakty transgraniczne powołano pełnomocników rządów ds. omawianej współpracy oraz organ roboczy pełnomocników: Polsko-Rosyjską Radę ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR⁵. Jednym z jej podstawowych zadań jest sygnalizowanie przez samorządy terytorialne oraz inne podmioty zainteresowane współpracą różnorodnych problemów oraz propozycji ich rozwiązania, a tym samym ulepszenia kooperacji transgranicznej. Pierwsze posiedzenie Rady odbyło się w październiku 1994 r. w Swiętłogorsku w Obwodzie Kaliningradzkim FR, a jak dotychczas ostatnie, jedenaste miało miejsce w czerwcu 2011 r. w Zielonogradzku. W jej ramach utworzono kilkanaście tematycznych komisji roboczych odbywających częstsze spotkania, w wynik ich prac prezentowany jest na posiedzeniach plenarnych Rady⁶.

⁴ Teksty porozumień zob. A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi – wybór dokumentów, Lublin 1998, s. 243-274.

⁵ Mimo, iż funkcję pełnomocnika zniesiono w 2001 r., to Rada nadal funkcjonuje.

⁶ Protokoły z posiedzeń Rady publikowane są w Internecie, zob. np. protokół z XI posiedzenia; <http://wrota.warmia.mazury.pl/images/stories/zagranica/protok%C3%93%C5%81%20pl%20podpisany.pdf>.

Warto w tym miejscu wspomnieć o najnowszej regulacji polsko-rosyjskiej, tj. Umowie międzyrządowej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Moskwie 14 grudnia 2011 r. Określa ona zasady wzajemnych podróży mieszkańców strefy przygranicznej, obejmującej obszar jednostek podziału administracyjnego obu państw, wymienionych w załączniku nr 1 umowy. Po stronie rosyjskiej jest to terytorium Obwodu Kaliningradzkiego, a po polskiej – część województwa pomorskiego (4 powiaty i trójmiasto) oraz część warmińsko-mazurskiego (11 powiatów, Olsztyn i Elbląg). Mieszkańcy tych terenów będą mogli bez wiz, na podstawie zezwoleń wydawanych okresowo (na 2 i 5 lat) wielokrotnie przekraczać wspólną granicę i przebywać w strefie przygranicznej do 30 dni licząc od dnia wjazdu, jednakże łączny okres pobytu nie może przekraczać 90 dni w okresie każdych 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego wjazdu. Zezwolenia wydawane będą dla mieszkańców polskiej strefy przygranicznej przez Ambasadę Federacji Rosyjskiej w Polsce oraz Konsulat Generalny Federacji Rosyjskiej w Gdańsku, a dla mieszkańców rosyjskiej strefy przygranicznej przez Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Kaliningradzie. Opłata za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia ma wynosić 20 Euro. Zgodnie z art. 16 umowa wchodzi w życie trzydziestego dnia od daty otrzymania drogą dyplomatyczną ostatniego pisemnego zawiadomienia o zakończeniu przez strony procedur wewnętrznych, niezbędnych dla jej wejścia w życie⁷. Prawdopodobnie zacznie ona obowiązywać w połowie 2012 r. Jednocześnie planowane jest zwiększenie liczby celników na przejściach granicznych co ma usprawnić ich przekraczanie, a w dalszej perspektywie powstanie punktu konsularnego w Olsztynie wydającego zezwolenia⁸. Wprowadzenie tego typu ułatwień należy ocenić pozytywnie, a najbliższe lata pokażą w jakim stopniu przełoży się to na współpracę na pograniczu polsko-rosyjskim.

W wyniku reformy terytorialno-administracyjnej w Polsce, od 1999 r. współpracę transgraniczną na poziomie regionu realizuje głównie samorząd województwa. Jednym z zadań wojewody pozostał nadzór nad infrastrukturą graniczną oraz działania związane z rozwojem i modernizacją przejść

⁷ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, <http://www.msz.gov.pl>.

⁸ Umowa mała, ale sprawa duża – rozmowa z wojewodą Marianem Podziewskim, „Gazeta Olsztyńska” z dn. 16.12.2011 r.

granicznych. Poprzez nie może on pośrednio wpływać na możliwości współpracy transgranicznej. Międzynarodowa współpraca jest elementem polityki rozwoju regionalnego, której głównym podmiotem jest samorząd województwa. W strategii rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego uchwalonej pierwotnie w lipcu 2000 r., a zaktualizowanej w sierpniu 2005 r. założono, iż współpraca z krajami i regionami nadbałtyckimi stanowi „najważniejszy impuls rozwojowy regionu”, a szczególne miejsce zajmuje tu Obwód Kaliningradzki FR – jako najbliższy sąsiad województwa⁹. Podobnie, w priorytetach współpracy zagranicznej województwa uchwalonych w 1999 r., a uaktualnianych w latach 2002, 2006 i 2009, sąsiedztwo z rosyjską enklawą określono jako „istotny impuls rozwojowy regionu”. W każdej wersji priorytetów umieszczono zapis, iż prowadzenie przez województwo współpracy międzynarodowej uwarunkowane jest przede wszystkim sąsiedztwem z Obwodem Kaliningradzkim FR i wynikającymi z tego szansami¹⁰. Dokumenty te nawiązują do tradycji kontaktów ze stroną rosyjską województw istniejących do końca 1998 r., głównie olsztyńskiego i elbląskiego¹¹.

Realizując wyznaczone priorytety oraz cele zawarte w strategii rozwoju, marszałek województwa warmińsko-mazurskiego podpisał porozumienie z gubernatorem Obwodu Kaliningradzkiego FR we wrześniu 2001 r., a przewodniczący sejmiku z przewodniczącym Dumy Obwodowej w kwietniu 2002 r. We wrześniu 2002 r. województwo podpisało także list intencyjny o współpracy trójstronnej, włączając w nią duński powiat Bornholm.

Strony starają się wcześniej uzgadniać wspólne projekty oraz synchronizować działania podejmowane przez podmioty niezależne, w tym samorządy lokalne. Wprowadzono tradycję podpisywania planów współpracy, z perspektywą roczną lub trzyletnią. Na przykład, w czerwcu 2008 r. podpisano Plan pracy pomiędzy Województwem Warmińsko-Mazurskim a Obwodem Kaliningradzkim na lata 2008-2010. W pierwszym roku zrealizowano ponad 130

⁹ Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020, przyjęta Uchwałą nr XXXIV/474/05 Sejmiku Województwa Warmińsko – Mazurskiego z dn. 31 sierpnia 2005 r., <http://www.warmia.mazury.pl>

¹⁰ Zob. Priorytety współpracy zagranicznej województwa warmińsko-mazurskiego - załącznik do uchwały Nr XXXV/665/09 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24.11.2009 r., <http://wrota.warmia.mazury.pl>.

¹¹ Warto dodać, iż tradycja kontaktów polsko-kaliningradzkich sięga lat 50. XX wieku. Zob. E. Wojnowski, współpraca polsko-kaliningradzka w latach 1955-1999, [w:] Problemy społeczno-gospodarcze na pograniczach, red. Z. Kurcz, J. Tutaj, Wałbrzych 2001.

różnego typu inicjatyw, tj. festiwale, plenery artystów, dni miast oraz inne projekty transgraniczne obejmujące także samorząd lokalny i organizacje pozarządowe. Wśród wydarzeń kulturalnych, w których przygotowaniu wziął udział samorząd województwa a patronat honorowy objął jego marszałek, wymienić można II Międzynarodowy Festiwal Pieśni Patriotycznej i Żołnierskiej w Olsztynie zorganizowany w sierpniu 2008 r., którego I edycja odbyła się rok wcześniej w Swiętłogorsku. Natomiast na poziomie lokalnym w czerwcu 2008 r. odbyły się VII Dni Kultury Polskiej w Obwodzie Kaliningradzkim, obejmując Czerniachowsk, Oziersk i Kaliningrad. Swoje programy zaprezentowały zespoły taneczne i muzyczne, soliści oraz Warmińsko-Mazurska Filharmonia im. F. Nowowiejskiego w Olsztynie¹². Najnowszy, podpisany w marcu 2001 r. plan współpracy na lata 2011-2013, zawiera trzydzieści jeden wspólnych przedsięwzięć; głównie edukacyjnych, kulturalnych i turystycznych¹³.

Trwałym elementem współpracy są tzw. dni obu zaprzyjaźnionych regionów. Po raz pierwszy Dni Regionu Warmii i Mazur w Obwodzie zorganizowano w maju 2005 r. Polska strona potraktowała je jako okazję do zaprezentowania się w ramach obchodów 750-lecia Kaliningradu. Pod hasłem „Warmia i Mazury zapraszają”, przedstawiono głównie ofertę turystyczną i inwestycyjną, łącząc ją z imprezami kulturalnymi i sportowymi. W roku następnym świętowano w Kaliningradzie 60-lecie powstania Obwodu, co również stanowiło okazję do prezentacji polskiego województwa oraz rozmów nt. zacieśniania współpracy. We wrześniu 2008 r. zorganizowano Dni Obwodu Kaliningradzkiego na Warmii i Mazurach, a w ich ramach obok imprez kulturalnych odbyło się Forum Gospodarcze „Rynki wschodnie – granice, które nie dzielą”, z udziałem strony ukraińskiej. W czerwcu następnego roku Dni Warmii i Mazur w Obwodzie Kaliningradzkim obchodzone były w Kaliningradzie, Czerniachowsku, Sowietsku i Oziersku. Ostatnia edycja Dni Obwodu Kaliningradzkiego na Warmii i Mazurach miała miejsce w marcu 2011 r., gdzie obok imprez kulturalnych tradycyjnie zorganizowano Forum Współpracy

¹² Zob. Kalendarium Współpracy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z Obwodem Kaliningradzkim FR 2008 rok, red. D. Bielawska, E. Sokołowska, Elbląg – Olsztyn - Kaliningrad 2008; Informacja o realizacji współpracy międzynarodowej Województwa Warmińsko-Mazurskiego w 2008 r., <http://wrota.warmia.mazury.pl>.

¹³ Zob. Plan Pracy Województwa Warmińsko-Mazurskiego Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej na lata 2011-2013, <http://wrota.warmia.mazury.pl>.

Biznesowej, z udziałem przedsiębiorców z Polski i Rosji. Warto dodać, iż samorząd stara się pozyskiwać na tego typu przedsięwzięcia środki unijne, i tak wspomniane Forum zrealizowano w ramach projektu „Spójny system obsługi inwestora na Warmii i Mazurach – profesjonalne oddziaływanie promocji gospodarczej”, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007 – 2013¹⁴.

Bieżąca realizacja oraz koordynacja współpracy międzynarodowej należy do zadań Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Inwestycji Zagranicznych Urzędu Marszałkowskiego. Na jego stronach internetowych publikowane są m.in. informacje o jej realizacji za dany rok¹⁵. Ponadto od kilku lat nieregularnie wydawane jest kalendarium współpracy województwa warmińsko-mazurskiego z Obwodem Kaliningradzkim FR, z informacjami na temat współpracy na pograniczu polsko-rosyjskim¹⁶. Do ważnych sfer aktywności samorządu województwa zaliczyć należy: organizację konferencji poświęconych problemom współpracy na pograniczu, inicjowanie targów biznesowych oraz wspieranie przedsiębiorców prowadzących interesy w Obwodzie, udział w pracach Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR, a także wspieranie inicjatyw transgranicznych samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych.

Na szczeblu lokalnym umowy partnerskie z samorządami z Obwodu Kaliningradzkiego FR podpisało 11 powiatów oraz 28 gmin z województwa warmińsko-mazurskiego. Widoczna jest tu tendencja wzrostowa, bowiem w podobnych badaniach w 2005 r. jedynie 7 powiatów i 12 gmin województwa warmińsko-mazurskiego miało podpisane umowy z partnerami z Obwodu Kaliningradzkiego FR.¹⁷ Kilka gmin i powiatów współpracuje ze stroną rosyjską w sposób nieformalny tj. bez umowy partnerskiej, np. powiat ełcki z rejonami

¹⁴ <http://wrota.warmia.mazury.pl>.

¹⁵ Zob. najnowsza: Informacja o realizacji współpracy międzynarodowej Województwa Warmińsko-Mazurskiego w 2010 r. Na sesji sejmiku 28 grudnia 2011 r. przedstawiono taką informację za rok 2011, <http://wrota.warmia.mazury.pl>.

¹⁶ Jego celem jest zebranie i udostępnienie jak największej ilości informacji na temat wydarzeń realizowanych wspólnie ze stroną rosyjską przez podmioty z regionu, głównie samorzady i organizacje pozarządowe. Na przykład, w 2004 r. kalendarium wymieniało 191 inicjatyw, w 2006 - 286 wspólnych przedsięwzięć, a w roku 2008 r. było ich 250.

¹⁷ Zob. W. T. Modzelewski, Polska – Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej, Olsztyn 2006.

Oziersk i Guriewsk czy Gmina Stare Juchy z Ozierskiem. Ponad 20 gmin i powiatów należy do euroregionów obejmujących pogranicze polsko-rosyjskie: „Bałtyk”, „Łyna – Ława” i „Niemen”.

Umowy dwustronne polskich powiatów:

- miasto na prawach powiatu Olsztyn – Kaliningrad (1993 r., przedłużana w 1998 r. i 2003 r.),
- miasto na prawach powiatu Elbląg – Bałtijsk (1994 r.), Kaliningrad (1994 r.),
- powiat bartoszycki – rejon Bagrationowsk (2001 r.),
- powiat giżycki – Nesterow (2006 r.),
- powiat gołdapski – rejon Gusiew (2010 r.),
- powiat kętrzyński – rejon Prawdińsk (2004 r.), Kaliningrad (2009 r.),
- powiat lidzbarski – rejon Bagrationowsk (2000 r.),
- powiat olecki – rejon Guriewsk (2004 r.)
- powiat ostródzki – rejon Prawdińsk (2004 r.),
- powiat piski – rejon Mamonowo (2010 r.),
- powiat węgorzewski – rejony Czerniachowsk (2003 r.), Oziersk (2003 r.), Prawdińsk (2005 r.).

Umowy dwustronne polskich gmin:

- Banie Mazurskie – Oziersk (2001 r.),
- Barciany – Żeleznodorożnyj (2003 r.),
- Bartoszyce – Pioniersk (2000 r.), Bagrationowsk (2001 r.),
- Biskupiec – Pioniersk (2003 r.),
- Bisztynek – Zielenogradsk (2009 r.),
- Braniewo – Zielenogradsk (1994 r., odnowiona w 2010,r.), Mamonowo (2007 r.),
- Ełk – Oziersk (2007 r.),
- Frombork – Swietlyj (2005 r.),
- Gołdap – Gusiew (2004 r.),
- Górowo Iławeckie – Bagrationowsk (1996 r.),
- Jonkowo – Guriew (2010 r.),
- Kętrzyn – Swietlyj (2005 r.),
- Korsze – Prawdińsk (2007 r.),
- Kowale Oleckie – Krasnozamiensk (2007 r.),

- Lidzbark Warmiński – Sowietk (2001 r.),
- Miłakowo – Sławińsk (2008 r.),
- Miłomłyn – Oziersk (2006 r.),
- Mrągowo – Zielenogradsk (2011 r.),
- Olecko – Gusiew (2004 r.),
- Olsztynek – Polesk (1998 r.),
- Orneta – Primorje (2008 r.),
- Pieniężno – Mamonowo (2009 r.),
- Pisz – Nesterow (2009 r.),
- Sępólno – Prawdińsk (2001 r.),
- Srokowo – Kurskaja Kosa (2009 r.),
- Stare Juchy – Gwardiejsk (2011 r.),
- Tolkmicko – Kamienskoje (2010 r.), Swiętłogorsk (2009 r.),
- Węgorzewo – Czerniachowsk (1996 r.).

Najaktywniejsze są samorządy Bartoszyce, Elbląga, Gołdapi, Olsztyna i Węgorzewa. Na przykład, specyficzne położenie Bartoszyce w bezpośredniej bliskości przejścia granicznego w Bezledach, w naturalny sposób predestynuje je do współpracy ze stroną rosyjską. Przypomnijmy, jego miastami partnerskimi są najbliżsi sąsiedzi: Pioniersk i Bagrationowsk, a kontakty nieformalne realizuje z Ozierskiem. Miasto koncentruje się na realizacji projektów kulturalnych, a okazją do systematycznych spotkań są np. coroczne Międzynarodowe Dni Regionu Bartoszyce, w trakcie których występują zespoły z zaprzyjaźnionych miast. Obok bezpośrednich kontaktów Urzędu Miasta, współpracują także jednostki jemu podległe np. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Gimnazjum nr 2 i Bartoszycki Dom Kultury. Poszukuje się również nowych obszarów współpracy transgranicznej dotyczących lokalnych przedsiębiorstw, szpitali i organizacji pozarządowych. Na przykład, przedstawiciele organizacji pozarządowych z Obwodu odbywali staż w Bartoszyckim Centrum Wspierania Organizacji Pozarządowych w ramach programu „Trzeci sektor bez granic”¹⁸. Duża część imprez realizowanych jest z wykorzystaniem zewnętrznych środków finansowych, np. w latach 2006-2007 miasto otrzymało

¹⁸W. Modzelewski, Władze lokalne pogranicza północno-wschodniego Polski wobec wyzwań globalizacji i regionalizacji (na przykładzie miasta i gminy Bartoszyce) [w:] Europa Środkowo-Wschodnia w procesie globalizacji i integracji, red. T. Wallas, Słubice 2003, s. 175-181.

dofinansowanie projektu „Mozaika Wspólnot Narodowościowo – Kulturowych szansą wspólnych obszarów przygranicznych” w kwocie ponad 256 tys. zł z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach Programu Sąsiedztwa Polska – Litwa – Obwód Kaliningradzki FR. Zorganizowano m.in. Międzynarodowy Plener Plastyki Nieprofesjonalnej, Warsztaty Tańca Ludowego oraz Międzynarodowy Festiwal Muzyki Rozrywkowej „Best-Folk-Festiwal”, z udziałem zespołów rosyjskich. Przedstawiciele samorządu lokalnego oraz miejscowe zespoły uczestniczą w podobnych przedsięwzięciach w Obwodzie¹⁹.

Pod względem liczby partnerów liderem jest powiat węgorzewski; realizujący trzy umowy z rejonami: Czerniachowski, Ozierski i Prawdiński oraz współpracę nieformalną z Żeleznodorożnym. Jej tematyczny zakres obejmuje m.in.: turystykę (np. III Międzynarodowy Spływ Kajakowy Węgorapa – Angrapa w czerwcu 2011 r.), kulturę (X Dni Kultury Polskiej w Obwodzie Kaliningradzkim FR w maju 2011 r.) oraz wakacyjną wymianę młodzieży, połączoną z kursami językowymi. Starostwo współpracuje z gminą oraz z Muzeum Kultury Ludowej w Węgorzewie przy organizacji szeregu imprez, na które zapraszani są goście z Obwodu, tj. Międzynarodowy Jarmark Folklorystyczny, Rajd Węgorzewski, Dni Węgorzewa, przeglądy widowisk obrzędowych „Święto Wiosny” oraz dożynki powiatowe. Od kilkunastu lat miejscowe samorządy lobbują na rzecz otwarcia drogowego przejścia granicznego Perły – Kryłowo, które ich zdaniem przyczyniłoby się do znacznego ożywienia gospodarczego po obu stronach granicy. Inicjatywa ta była przedmiotem kilku interpelacji zgłaszanych przez parlamentarzystów z Warmii i Mazur²⁰.

Wiele imprez na poziomie lokalnym ma długoletnią tradycję, wpisując się na trwałe w relacje polsko-rosyjskie. Są nimi na przykład; Rajd Rowerowy Kętrzyn – Prawdiński, którego X edycja miała miejsce w maju 2011 r. oraz XI Międzynarodowy Spływ Kajakowy Łyna – Ława w czerwcu 2011 r. Tegoroczna, jubileuszowa trasa rajdu rowerowego prowadziła z Prawdińska w Obwodzie Kaliningradzkim FR poprzez Żeleznodorożnyj, Michałkowo do Mołtajn po polskiej stronie granicy (ok. 30 km). W rajdzie wzięli udział, jak co roku, przedstawiciele regionalnego i lokalnych samorządów z Polski i Rosji oraz grupa młodzieży – łącznie prawie 70 osób. Natomiast w spływie kajakowym

¹⁹ <http://www.bartoszyce.pl>.

²⁰ Np. zob. <http://www.siedem.sejm-rp.com.pl/int1-1906.html>

wzięło udział ponad 100 uczestników, głównie młodzież oraz przedstawiciele administracji rządowej, samorządowej i zaproszeni goście. Młodzież płynęła na dłuższej trasie z Olsztyna, reszta uczestników ze Stopek do Prawdińska. Współorganizatorami przedsięwzięcia są samorząd województwa oraz Stowarzyszenie „Euroregion Łyna – Ława”. W zamyśle organizatorów, spływ ma promować ideę partnerstwa i współpracy turystycznej na pograniczu, a także popularyzować ideę aktywnego wypoczynku, w tym turystyki kajakowej na szlaku rzeki Łyny. Długofalowym celem jest natomiast lobbing na rzecz otwarcia wodnego przejścia granicznego Stopki - Ostre Bardo²¹.

Spoza Warmii i Mazur, umowy o współpracy z administracją obwodową podpisały województwa: pomorskie (2002 r.) i zachodniopomorskie (2004 r.). Miastami bliźniaczymi Kaliningradu są: Białystok, Gdańsk, Gdynia, Łódź, Racibórz, Starogard Gdański, Toruń i Zabrze. Bełchatów ma podpisaną umowę z Sowieckim (2001 r.), Brzeg Dolny z Czerniachowskim (2005 r.), Goleniów z Guriewskiem (2005 r.), Grudziądz z Czerniachowskim (1995 r.), Krynica Morska z Bałtyjskim (1996 r.), Łeba z Zielenogradzkim (2003 r.), Nysa z Bałtyjskim (2002 r.), Pabianice z Gusiewem (2002 r.) i Świnoujście ze Swietłym (1993 r.). Nieuregulowane umowami kontakty z Obwodem prowadzą m.in. województwa podlaskie, łódzkie i lubelskie, Ruda Śląska, Środa Śląska i Szczecin oraz odległy geograficznie powiat nowosądecki.

* * *

W drugiej części zaprezentowane zostaną wyniki badań ankietowych nt. współpracy na pograniczu polsko-rosyjskim, przeprowadzonych w 1 kwartale 2011 r. we wszystkich samorządach szczebla lokalnego województwa warmińsko-mazurskiego tj. w 21 powiatach i 116 gminach. Ankieta skierowana została do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów lub osób przez nich upoważnionych. Uzyskano 88 odpowiedzi (wypełnionych ankiet przesłanych tradycyjną pocztą lub e-mailem), co stanowi 64%. Zadano łącznie 23 pytania o charakterze zamkniętym lub półotwartym²².

²¹ Idea ta promowana jest przez lokalne samorządy od wielu lat, na razie bezskutecznie. Była ona m.in. przedmiotem interpelacji i zapytań poselskich, zob. np. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/5B6805C6>.

²² Zob. Załącznik nr 1.

Na podstawowe pytanie ankiety: czy Państwa gmina/powiat współpracuje z partnerami w Obwodzie Kaliningradzkim FR?; w 30 przypadkach uzyskano odpowiedź twierdzącą i ci respondenci odpowiadali na pozostałe 22 pytania. W przypadku braku współpracy (58 ankiet) poproszono o pominięcie 12 pytań (dotyczących współpracy) i odpowiedź na te natury ogólniejszej umieszczone w końcowej części ankiety. W pierwszej kolejności zaprezentowane zostaną odpowiedzi 30 samorządów, które zadeklarowały współpracę z partnerami rosyjskimi.

Pytając o stopień sformalizowania kooperacji (czy gmina/powiat zawarła umowę dwustronną o współpracy z partnerami w Obwodzie Kaliningradzkim FR?) wszystkie 30 podmiotów zadeklarowało zawarcie umowy partnerskiej; z czego 5 ma dwie umowy, a 1 nawet trzy. Ponadto 8 respondentów zadeklarowało współpracę ze stroną rosyjską bez umowy, a 20 przynależność do któregoś z euroregionów na polsko-rosyjskim pograniczu: „Bałtyk”, „Łyna – Ława” lub „Niemen”.

Na pytanie o formy współpracy (można było wskazać kilka) najczęściej wymieniano: imprezy kulturalne (83%), sportowe (60%), turystyczne (56%) i międzyszkolne (47%). W mniejszym zakresie wskazywano: targi i wystawy (30%), szkolenia (30%), współpracę miejscowych przedsiębiorstw (23%) i handel przygraniczny (20%).

Częstotliwość kontaktów z partnerami w Obwodzie Kaliningradzkim FR określano jako: regularne – przynajmniej raz na kwartał (47%) lub rzadkie – przynajmniej raz w roku (40%), w nielicznych przypadkach jako: częste – przynajmniej raz w miesiącu (10%) lub sporadyczne – raz na kilka lat (3%). Natomiast na pytanie: czy poziom i intensywność współpracy jest dla Państwa zadowalająca? większość odpowiedziała tak (47%) lub raczej tak (37%); nieliczni uznali ją za niezadowalającą (10%) lub raczej niezadowalającą (6%).

Wśród przyczyn nawiązania współpracy z partnerami z Obwodu Kaliningradzkiego FR (można było wybrać kilka przyczyn), dwie wskazywano najczęściej: bliskość geograficzną (80%) oraz chęć ubiegania się o środki UE na wspólne przedsięwzięcia (73%). Mniej istotna była kontynuacja kontaktów nawiązanych wcześniej (47%), inspiracja ze strony Konsulatu Generalnego RP w Kaliningradzie (26%) oraz inspiracja ze strony innych samorządów np. wojewódzkiego (16%).

Określając korzyści jakie samorząd odnosi ze współpracy przygranicznej ze stroną rosyjską przeważały dwie odpowiedzi: współpraca kulturalna (87%) i możliwość ubiegania się o środki pomocowe UE (80%). Na trzecim miejscu jako korzyść postrzegano rozwój turystyki (77%), a na czwartym szerzenie demokracji (73%). Jest to szczególnie interesujące, bowiem pogłębiając kwestię form współpracy, zapytano także czy obejmuje ona wymianę doświadczeń w sferze demokracji lokalnej, w tym funkcjonowania samorządu? Większość respondentów odpowiedziała twierdząco (57%), choć nie była to większość przytłaczająca, bowiem w 43% padła odpowiedź negatywna. W dalszej kolejności jako korzyść ze współpracy wskazywano: pomoc przedsiębiorcom w nawiązywaniu kontaktów zagranicznych (67%), rozwój infrastruktury przygranicznej i efektywniejszą ochronę środowiska naturalnego (po 60%), wzrost dochodów lokalnej społeczności (47%) i zwiększenie miejsc pracy (33%).

Kolejne dwa pytania dotyczyły czynników utrudniających współpracę transgraniczną, które występują po obu stronach granicy. Można była wskazać kilka z nich, a używając skali od 0 do 4 ocenić ich znaczenie.

W przypadku barier po polskiej stronie, najczęściej wymieniano: biurokrację (65%), kolejki na granicy (63%) i małe możliwości finansowe (58%). W mniejszym zakresie za barierę uznano: brak wsparcia współpracy ze strony państwa (45%), małą liczbę przejść granicznych (36%), słaby stan infrastruktury granicznej (26%), niewystarczające informacje (26%), nieznajomość języka (24%), brak wystarczających podstaw prawnych współpracy (22%) i trudności w znalezieniu rosyjskiego partnera (17%). Najrzadziej wskazywano na: brak doświadczeń we współpracy (9%), bariery psychologiczne np. niechęć do Rosjan (9%) i sprzeciw rady gminy/powiatu (6%). Kilka samorządów określiło reżim wizowy jako ten czynnik, który najbardziej przeszkadza we wzajemnej współpracy, łącząc go z trzema wymienionymi wcześniej tj. utrudnieniami biurokratycznymi, kolejkami na granicy i słabym stanem infrastruktury granicznej.

Wskazując bariery współpracy występujące po stronie rosyjskiej, podawano najczęściej: biurokrację (70%), kolejki na granicy (66%), małe możliwości finansowe (66%) oraz brak wsparcia współpracy ze strony państwa (52%). W mniejszym zakresie wskazywano: brak wystarczających podstaw

prawnych współpracy (36%), małą liczbę przejść granicznych (33%), słaby stan infrastruktury granicznej (32%), nieznajomość języka (31%), niewystarczające informacje (29%) i brak doświadczeń we współpracy transgranicznej (23%). Najbardziej pojawiały się: trudności w znalezieniu polskiego partnera (18%), bariery psychologiczne, np. niechęć do Polaków (18%) i sprzeciw organów prawodawczych samorządów (17%).

Pytani o ewentualne propozycje usunięcia barier respondenci postulowali najczęściej (w nawiązaniu do biurokracji i kolejek na granicy) wprowadzenie ułatwień przy przekraczaniu granicy, szybsze analizowanie wniosku wizowego, bezpłatne wizy a nawet ich zniesienie. Padały propozycje zwiększenia środków finansowych na realizację różnorodnych projektów transgranicznych, stworzenia informatorów o współpracy transgranicznej oraz wprowadzenia małego ruchu granicznego bezwizowego. Dodać należy, iż ostatni z postulatów został już w praktyce spełniony, bowiem w grudniu 2011 r. podpisano polsko-rosyjską umowę międzyrządową o zasadach małego ruchu granicznego, obejmującą mieszkańców strefy przygranicznej²³. Będą oni mogli bez wiz, na podstawie zezwoleń wydawanych okresowo wielokrotnie przekraczać wspólną granicę i przebywać w strefie przygranicznej. Umowa zacznie prawdopodobnie obowiązywać w połowie 2012 r.

Oceniając relacje między władzami centralnymi a samorządem lokalnym w rozwijaniu współpracy transgranicznej, zdecydowana większość ankietowanych uznała, że nie mają one znaczenia i dotyczyło - to ich zdaniem - zarówno strony polskiej (76%), jak i rosyjskiej (70%); 20% badanych uznało, że polskie władze centralne pomagają w rozwoju współpracy transgranicznej, a 16% że prawidłowość ta widoczna jest po stronie rosyjskiej. Jedynie w 4 ankietach (13%) uznano, że władze rosyjskie przeszkadzają we współpracy, a tylko w 1 przypadku (3%) że dotyczy to strony polskiej. W kilku ankietach znalazł się postulat, iż najbardziej pożądany jest stan, w którym władze centralne nie wtrącają się we współpracę.

Określając źródła finansowania współpracy ze stroną rosyjską, zdecydowana większość samorządów korzysta ze środków własnych (93%), w

²³ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, <http://www.msz.gov.pl>.

mniej w zakresie z funduszy UE (40%) i krajowych (20%) oraz sektora prywatnego (17%).

Od momentu członkostwa Polski w Unii Europejskiej w ruchu granicznym z Obwodem Kaliningradzkim FR obowiązuje reżim wizowy. Dlatego też kolejne pytanie brzmiało: czy współpraca transgraniczna z Obwodem Kaliningradzkim FR uległa poprawie po wejściu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku? Mimo konieczności wyrobienia wiz, w odczuciu ankietowanych, nie osłabiło to wzajemnych kontaktów, bowiem 53% z nich wybrało odpowiedź „raczej tak”, a 13% „tak”. Zdaniem 20% samorządów „raczej nie” a 13% „nie” uległa ona poprawie.

Na pytanie: czy współpraca transgraniczna z rosyjskim partnerem jest dla Państwa gminy/powiatu równie atrakcyjna jak z partnerami z Unii Europejskiej? Zdecydowana większość ankietowanych odpowiedziała twierdząco (50% „tak” i 33% „raczej tak”); 10% wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć” a nieliczni (po 1 przypadku) „raczej nie” i „nie”.

Podsumowując tę część należy podkreślić, iż współpracę determinuje głównie bliskość geograficzna, gdyż wszystkie powiaty i gminy nadgraniczne mają kontakty ze stroną rosyjską. Wiele z nich może pochwalić się wieloletnią tradycją w tym zakresie, sięgającą połowy lat 50. XX wieku²⁴. Samorzady nie współpracujące z Rosjanami, często tłumaczyły ten stan właśnie położeniem poza strefą przygraniczną. Istotnym powodem nawiązywania współpracy jest realizacja przedsięwzięć o charakterze transgranicznym współfinansowanych ze środków unijnych. Większość działań ma charakter społeczno-kulturalny, dominują imprezy sportowe, turystyczne oraz wymiana międzyszkolna. Widoczne jest też wsparcie kontaktów biznesowych, poprzez organizowanie targów, wystaw i spotkań przedsiębiorców. Kontakty transgraniczne są regularne lub rzadkie, a ich intensywność zadowala strony.

W ramach odczuwanych korzyści ze współpracy, najczęściej wskazywano rozwój lokalny i możliwość ubiegania się o środki pomocowe UE. Wpływa to głównie na rozwój współpracy kulturalnej, turystyki oraz szerzenie demokracji, obejmując wymianę doświadczeń na temat funkcjonowania

²⁴ Początki kontaktów polsko-kaliningradzkich dotyczyły głównie województwa olsztyńskiego i Olsztyna, Elbląga oraz Bartoszyca. Zob. W. T. Modzelewski, Polska – Obwód Kaliningradzki FR..., s. 52-58.

samorządów terytorialnych. Pozwala to lepiej zrozumieć specyfikę funkcjonowania samorządów po obu stronach granicy, a lepsze poznanie partnerów prowadzi do przełamywania barier, stereotypów, co daje możliwość usprawnienia współpracy i poszukiwania jej nowych form.

Najczęstszymi barierami utrudniającymi współpracę są: biurokracja, kolejki na granicy i niewystarczające środki finansowe. W mniejszym zakresie ankietowanym przeszkadza brak wsparcia współpracy ze strony państwa, mała liczba przejść granicznych oraz słaby stan infrastruktury granicznej. Nie dostrzegają oni także istotnego wpływu na aktywność transgraniczną ze strony państwa. Często sygnalizowano natomiast utrudnienia wynikające z funkcjonowania reżimu wizowego, a praktycznie nie wskazywano barier psychologicznych (niechęci między obu narodami). Mimo konieczności wyrobienia wiz, w odczuciu ankietowanych, nie osłabiło to wzajemnych kontaktów, a współpraca ze stroną rosyjską jest równie atrakcyjna jak z partnerami z Unii Europejskiej. Należy dodać, iż bariery są podobne po obu stronach granicy.

* * *

Trzecia część opracowania zawiera analizę odpowiedzi na pytania skierowane także do tych samorządów, które nie mają żadnych kontaktów z partnerami w Obwodzie Kaliningradzkim FR. Należy jednak zauważyć, że nie wszystkie przesłane ankiety zawierały komplet odpowiedzi.

W grupie samorządów nie współpracujących ze stroną rosyjską, na pytanie czy gmina/powiat planuje nawiązać nowe kontakty z podmiotami z Obwodu Kaliningradzkiego? 82% ma takie plany o ile nadarzy się stosowna okazja, a nie chce tego jedynie 18%. Jednocześnie pytani czy widzą potrzebę współpracy w sferze demokracji lokalnej (obejmującą wymianę informacji, doświadczeń, szkolenia itp.)? w większości nie dostrzegali takiej potrzeby (64%), argumentując to m.in. stanem demokracji w Rosji lub brakiem środków finansowych. Jedynie 36% samorządów chce dzielić się swoim doświadczeniem nt. funkcjonowania demokracji lokalnej.

Na pytanie: czy współpraca transgraniczna jest szansą na szybszy rozwój gminy/powiatu? najczęściej wybierano odpowiedź „trudno powiedzieć” (41%), a najrzadziej odpowiedź „nie” (2%). Ponad połowa ankietowanych

dostrzega wpływ kontaktów transgranicznych na rozwój lokalny (36% odpowiedzi „tak” i 21% „w niewielkim stopniu”). Wiąże to najczęściej z promocją gminy/powiatu oraz możliwością pozyskiwania funduszy. W ostatnim przypadku wspólna aplikacja o fundusze unijne na realizację przedsięwzięć transgranicznych głównie o charakterze infrastrukturalnym (np. budowa kolektorów wodnych czy oczyszczalnie ścieków) przekłada się na stan rozwoju danej gminy czy powiatu.

Ostatnie trzy pytania skierowane były do wszystkich respondentów. Poproszeni o ocenę wpływu stanu stosunków międzypaństwowych (polsko-rosyjskich) na możliwości działania struktur samorządowych w sferze współpracy transgranicznej, najczęściej określali go jako neutralny (55%), rzadziej jako pozytywny (35%), nieliczni jako negatywny (10%).

Na pytanie: czy w Państwa Urzędzie funkcjonuje stanowisko pracy ds. współpracy międzynarodowej?; w większości samorządów lokalnych (68%) nie ma takiego stanowiska i dotyczy to przede wszystkim gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. W pozostałych 32% gmin i powiatów osoba zajmująca się kontaktami międzynarodowymi pracuje najczęściej w komórce/wydziale ds. promocji, promocji rozwoju lub promocji i współpracy z zagranicą. Do rzadkości należy powołanie specjalnego stanowiska (inspektora, pełnomocnika) ds. współpracy z miastami partnerskimi.

Wreszcie, na pytanie o liczbę osób mówiących biegle po rosyjsku pracujących w urzędzie gminy/powiatu; prawie połowa ankietowanych stwierdziła iż „nie ma takiej osoby” (47%), 26% z nich wybrała odpowiedź „od 2 do 5 osób”, 21% „1 osoba”, a 6% że w urzędzie pracuje powyżej 5 osób biegle władających językiem rosyjskim.

Podsumowując, zauważalna jest prawidłowość, iż mimo członkostwa Polski w Unii Europejskiej i związanego z tym wprowadzenia reżimu wizowego, dostrzec można w ostatnich latach dynamizację współpracy Warmii i Mazur z Obwodem Kaliningradzkim FR. Głównie samorząd województwa, w mniejszym stopniu samorządy lokalne, traktują aktywność zagraniczną jako element ich społeczno-gospodarczego rozwoju, a polsko-rosyjskie sąsiedztwo jako istotny czynnik w tym procesie. Współpracę na badanym pograniczu, mimo istniejących barier, należy określić jako intensywną, a jednocześnie racjonalną, nastawioną na realizację wspólnych projektów z wykorzystaniem środków

unijnych. W tej mierze, naturalne walory przyrodniczo-krajoznawcze warunkują działania związane głównie z turystyką, sportem i kulturą.

Województwo warmińsko-mazurskie jest jednym z najsłabszych ekonomicznie regionów Polski, obciążonym wysokim bezrobociem i niedoinwestowanym infrastrukturalnie. Sytuacja Obwodu Kaliningradzkiego FR jest podobna, o ile nie trudniejsza. Obydwa regiony charakteryzuje ponadto peryferyjność. Zgodnie z ideą współpracy transgranicznej lansowaną od wielu lat w Europie Zachodniej, ma ona służyć kształtowaniu bezpieczeństwa i budowie wzajemnego zaufania. Wydaje się, że wobec nienajlepszych stosunków politycznych między Polską a Rosją ma to szczególny wymiar i znaczenie. Jednocześnie istotnym celem współpracy transgranicznej jest niwelowanie przeszkód i problemów, jakie mogą dzielić regiony przygraniczne oraz podejmowanie wspólnego wysiłku celem neutralizacji negatywnych aspektów peryferyjności. Z tego względu właściwe wykorzystanie polsko-rosyjskiego sąsiedztwa, przy wsparciu środków unijnych stanowi szansę, którą należy wykorzystać. Wyjątkowe rozwiązanie jakim jest podpisane niedawno porozumienie o małym ruchu granicznym, daje nadzieję na dalsze pogłębianie polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej.

* * *

W ramach realizacji grantu przeprowadzono także badania ankietowe wśród samorządów w Obwodzie Kaliningradzkim FR. Ankiety wysłano do wszystkich jednostek samorządowych na poziomie rejonów (13 rejonów municypalnych i 6 rejonów miejskich)²⁵. Do autorów wróciła jednak tylko część wypełnionych ankiet (otrzymano z powrotem 16 wypełnionych ankiet), co w znacznym stopniu było związane z faktem, iż w trakcie badań w Obwodzie Kaliningradzkim przeprowadzano reformę samorządową, która nie tylko zmieniała strukturę funkcjonowania jednostek samorządowych, ale także ich kompetencje i miejsce w rosyjskim systemie polityczno-administracyjnym. Po reformie samorządowej w Federacji Rosyjskiej z przełomu lat 2009-2010 na terenie Obwodu Kaliningradzkiego funkcjonują obecnie 22 rejon i 66 posielienij (najbliższy polski odpowiednik to gmina). Analiza ankiet pozwala wysunąć jeden główny wniosek: rosyjskie samorzady są wprawdzie zainteresowane kooperacją

²⁵ Zob. Załącznik nr 2.

transgraniczną z polskimi partnerami, a samą kooperację postrzegają jako czynnik rozwoju społecznego i ekonomicznego, ale ich realny udział i zaangażowanie we współpracę z samorządami województwa warmińsko-mazurskiego jest mniejszy niż po stronie polskiej. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest na pewno kilka. Po pierwsze rosyjska demokracja lokalna, której emanacją jest m.in. samorząd terytorialny jest na innym poziomie rozwoju niż polska. Ponadto Obwód Kaliningradzki, ze względu na swoje szczególne położenie geopolityczne, jest specyficznym podmiotem Federacji Rosyjskiej. Posiada on wprawdzie podobne do innych podmiotów Rosji kompetencje na szczeblu regionalnym, ale jego peryferyjny charakter sprawia, że władze centralne w Moskwie traktują go jako region pilotażowy w stosunkach nie tylko z Polską, ale i całą Unią Europejską. Świadczyć o tym może między innymi wynegocjowana niedawno umowa o małym ruchu granicznym między Obwodem Kaliningradzkim a województwem warmińsko-mazurskim. Ankiety przeprowadzone po stronie rosyjskiej dają częściową odpowiedź także na pytanie o atrakcyjność polskich partnerów samorządowych oraz wizję przyszłości współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-rosyjskim. Obraz, jaki się wyłania po analizie ankiet nie jest jednoznaczny. Z jednej strony bowiem Rosjanie wskazują na profity płynące z takiej kooperacji i przychylny do niej stosunek władz centralnych w Moskwie, ale z drugiej można zauważyć, że znaczna część podmiotów samorządowych z Obwodu Kaliningradzkiego formalnie nie prowadzi żadnej kooperacji z partnerami zagranicznymi po stronie polskiej.

* * *

Niezwykle istotną rolę w kooperacji transgranicznej tych województw z Obwodem Kaliningradzkim FR odgrywa Euroregion Bałtyk. Sygnatariuszami umowy o jego utworzeniu w 1998 r. byli przedstawiciele regionalnych i lokalnych władz regionów południowo-wschodniego Bałtyku z Danii, Litwy, Łotwy, Polski, Rosji oraz Szwecji. Ze strony polskiej w pracach jednego z największych obszarowo euroregionów, uczestniczą gminy z województwa warmińsko-mazurskiego oraz pomorskiego. Powstał on przede wszystkim w celu podniesienia poziomu współpracy z dwustronnej na wielostronną. Kolejną ważną przesłanką była zwiększenie możliwości pozyskiwania funduszy

europejskich. Sam Euroregion Bałtyk nie ma osobowości prawnej, natomiast osobowość taką posiada Stowarzyszenie Gmin RP Euroregionu Bałtyk. Podczas prac trwających przy powstawaniu tej struktury minister spraw zagranicznych RP Bronisław Geremek naciskał, aby w jej skład wszedł również Obwód Kaliningradzki FR, ponieważ byłby to pierwszy przypadek partycypacji regionu FR w strukturze Euroregionu. Najmniej aktywnym członkiem tego Euroregionu od początku jego funkcjonowania była Łotwa, która w większym stopniu angażowała w bilateralne projekty ze Szwecją.

Celem Euroregionu Bałtyk jest przede wszystkim:

- poprawa warunków życia ludzi zamieszkujących obszar euroregionu;
- ułatwianie wzajemnych kontaktów;
- zbliżenie lokalnych społeczności;
- przełamywanie historycznych uprzedzeń;
- programowanie prac zmierzających do zapewnienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego;
- wspieranie działań zmierzających do nawiązywania współpracy między regionalnymi i terytorialnymi władzami.

Polska wykorzystwała w ramach tego Euroregionu ponad 9 mln euro. Poziom wykorzystania środków unijnych sięga ponad 90 % i pod tym względem „Bałtyk” lokuje się w czołówce polskich Euroregionów. Zdecydowana większość środków została przeznaczona na realizację projektów związanych z wymianą młodzieży i dzieci, współpracą uczelni (Uniwersytet Gdański i Uniwersytet w Kaliningradzie), obozami szkoleniowymi, obozami harcerskimi oraz pomocą dla osób niepełnosprawnych. W 2005 r. w Starogardzie Gdańskim zostały zorganizowane I igrzyska młodzieżowe pod patronatem Euroregionu Bałtyk. Wzięło w nich udział ponad 400 osób. Ostatnim projektem przygotowywanym przez Euroregion jest projekt Seagull 2 (Mewa 2). Dotyczy on współpracy w 4 obszarach:

1. Konkurencyjne środowisko biznesowe (innowacje, pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom, rolnictwo, turystyka).
2. Infrastruktura transportowa (lobbing dotyczący budowy głównych sieci transportowych w regionie Bałtyku).
3. Wymiar społeczny (wspólny rynek pracy).

4. Ochrona środowiska i energia odnawialna.

W dniu 15 sierpnia 2008 roku zakończyła się realizacja projektu Seagull II Tacis, umożliwiającego realizację rosyjskiego komponentu wspólnego projektu Euroregionu Bałtyk Seagull II, zakończonego grudniu 2007 roku. W ramach projektu wykorzystano dofinansowanie w kwocie około 50 000 EUR, zapewniając przede wszystkim udział rosyjskich ekspertów w euroregionalnych sieciach referencyjnych, na podstawie których powołano do życia Grupy Robocze ERB. Eksperti przygotowali raporty prezentujące rosyjski wkład w prace działających w ramach projektu sieci referencyjnych. W momencie przekształcania sieci w formalne grupy robocze Euroregionu, eksperci ci stawali się ich członkami, reprezentującymi Obwód Kaliningradzki FR. W dniu 25 lipca 2008 odbyło się w Bałtiju seminarium zamykające rosyjską część projektu. W seminarium uczestniczyli przedstawiciele samorządu lokalnego i regionalnego Obwodu, pracownicy sekretariatu w Bałtiju oraz eksperci pracujący w projekcie. W ramach projektu sfinansowano w 2008 r. publikację wydawnictw projektowych w języku rosyjskim („Od Wizji do Działania” - swego rodzaju instrukcją rozwoju euroregionu, przedstawiający przypadek ERB jako przykład dobrej praktyki, a także raport graniczny i raport końcowy projektu).

W 2009 roku Stowarzyszenie Gmin RP brało udział w pracach ważnego dla rozwoju kooperacji na pograniczu polsko-rosyjskim organu, jakim jest Rada ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR. Stowarzyszenie Gmin RP zaproszone zostało do udziału w pracach trzech Komisji w Radzie: ds. Samorządu Terytorialnego, ds. Edukacji, Nauki, Kultury, Sportu i Turystyki oraz ds. Finansów, Przemysłu, Handlu i Energetyki. Pierwsza z tych Komisji działała pod przewodnictwem Grzegorza Grzelaka z Sejmiku Województwa Pomorskiego, w drugiej Przewodniczącym jest Wicemarszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Jolanta Szulc. W trzeciej Przewodniczącym jest Jerzy Szczepanik, Dyrektor Wydziału Infrastruktury, Geodezji i Rolnictwa Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. Posiedzenie Komisji ds. Finansów, Przemysłu, Handlu i Energetyki odbyło się 14 stycznia 2009 r. Celem posiedzenia było ustalenie kalendarza spotkań oraz ustalenie katalogu spraw do rozpatrzenia przez komisję. Następne posiedzenie odbyło się 24 czerwca 2009 r. w Łańsku. Posiedzenie komisji odbyło się z udziałem Strony Rosyjskiej. Ustalono wstępną listę tematów, których rozwiązaniem zajmie się komisja. W trakcie posiedzenia

przedstawiciel Warmińsko-Mazurskiej Strefy Ekonomicznej dokonał prezentacji warunków inwestowania w Warmińsko-Mazurskiej Strefie Ekonomicznej. W dniu 21 lipca 2009 odbyło się posiedzenie polskiej części Komisji ds. Nauki, Edukacji, Sportu i Turystyki. W programie posiedzenia przedstawiona została informacja dotyczącej spotkania współprzewodniczących Polsko-Rosyjskiej Rady, które odbyło się 18 czerwca w Zielonogrodsku. Na posiedzeniu Euroregion Bałtyk przedstawił dwie propozycje. Pierwsza dotycząca problemów współpracy transgranicznej w obszarze kultury, edukacji, turystyki. Zgłoszono listę barier, które utrudniają współpracę oraz przekazano wnioski dotyczące wykorzystania doświadczeń Europejskiego Forum, które odbyło się w dniach 2-3 lipca w Montpellier we Francji. 30 września w Kaliningradzie odbyło się także posiedzenie Komisji ds. Samorządu Terytorialnego.

W dniu 23.07.2009 r. odbyła się konferencja pt. „Współdziałanie gmin polskich i okręgów rosyjskich w umacnianiu rozwoju lokalnego na cennych obszarach przyrodniczych przyzalewowych Zalewy Wiślanego oraz Zalewu Kaliningradzkiego”. Wyrażono zadowolenie z faktu rozpoczęcia procesu umożliwiającego swobodną żeglugę po Zalewie Wiślanym. Na zakończenie posiedzenia podpisano porozumienie o współpracy transgranicznej między Komunalnym Związkiem Gmin Nadzalewowych w Elblągu (Rzeczpospolita Polska) a Stowarzyszeniem Jednostek Muncypalnych Pobrzeża Zalewu Kaliningradzkiego/Wiślanego i Zatoki Primorskiej (Obwodu Kaliningradzkiego FR). W dniach 1–2.10.2009 r. w Kaliningradzie odbyła się także konferencja II Forum Regionów Partnerskich. Spotkanie przebiegało pod hasłem: „Regiony sąsiedzkie - konkurencja czy możliwości?”. W spotkaniu wzięli udział goście z władz centralnych (z-ca Ministra Rozwoju Regionalnego FR Maksim Trawnikow, przedstawiciele Rządu Obwodu Kalinigradzkiego, goście z regionów partnerskich, tj. województw pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, zachodnio-pomorskiego z Polski, okręgu Mariampol, Taurogi, Klaipeda, Panevezys z Litwy, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego RP, niemieckiego Landu Schleswig-Holstein oraz Brandenburg, szwedzkich regionów Blekinge, Gotland, przedstawiciel KE. Uczestnicy pracowali w ramach trzech okrągłych stołów: turystycznego, gospodarczego oraz poświęconego wspólnym projektom w ramach programu współpracy transgranicznej. Uczestnicy po zakończeniu prac przyjęli deklarację, w której podkreśla się, że regiony sąsiedzkie i ich

współpraca to dodatkowa szansa rozwoju dla wszystkich zainteresowanych stron.

W okresie pierwszych 10 lat współpracy transgranicznej zostało zrealizowanych także ponad 100 projektów w sferze kultury, w których brało udział 244 partnerów z Obwodu Kaliningradzkiego FR, województwa warmińsko-mazurskiego i pomorskiego. W tych projektach uczestniczyło około 320 partnerów. W 97 projektach polskie organizacje z wymienionych regionów partnerskich były głównymi partnerami (beneficjentami) projektów i tylko w dwóch przypadkach główni partnerzy reprezentowali Obwód Kaliningradzki. Oprócz tego w czterech przypadkach głównymi partnerami były organizacje z innych krajów regionu Morza Bałtyckiego (Niemiec, Litwy, Łotwy). Przewaga organizacji polskich w liczbie głównych partnerów projektów jest uzasadniona przede wszystkim przepisami większości europejskich programów finansowania, które umożliwiały tylko polskim organizacjom być beneficjentami. Wydaje się, że wartość takiej współpracy dla organizacji rosyjskich jest trochę większa niż dla polskich. Te ostatnie i bez rosyjsko-polskich projektów mają nie najgorsze możliwości do rozwoju współpracy międzynarodowej. Z rosyjskiej strony aktywnością wyróżniają się administracje miejskie Bałtajska i Kaliningradu oraz administracja Okręgu Polesskiego, a ze strony polskiej – administracja miasta Elbląg, Stowarzyszenie „Jantar” z Elbląga, Miejski Dom Kultury z Malborka, Centrum Sportu i Rekreacji gminy i miasta Młynary. Przy tym administracje Bałtajska i Elbląga są bezwzględnymi liderami w aktywności projektowej w sferze kultury.

Warto także podkreślić, iż kooperacja na poziomie samorządowym wpisuje się w Strategię Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego. W dniu 14.12.2007 r. Rada Europejska przyjęła zapis, który stał się mandatem dla Komisji Europejskiej do podjęcia prac nad Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego. Rezultatem tych prac był przyjęty 10.06.2009 r. Komunikat Komisji Europejskiej ws. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego. Strategię wraz z Planem Działania przyjęto w drugiej połowie 2009 r., podczas przewodnictwa Szwecji. Deklarowanym celem Strategii ma być aktywizacja potencjału, który powstał w regionie Morza Bałtyckiego w wyniku rozszerzenia UE w 2004 r. Zgodnie z zapowiedziami, cel ten ma być osiągnięty poprzez realizację następujących priorytetów: ochrona środowiska, dobrobyt,

dostępność i atrakcyjność oraz bezpieczeństwo. Zgodnie z decyzją Komitetu Europejskiego Rady Ministrów podjętą w dniu 3 czerwca 2008 roku za koordynację prac nad stanowiskiem Polski ws. Strategii odpowiedzialny jest Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Konwent Marszałków Województw RP w swoim oficjalnym stanowisku w sprawie Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego zaznaczył, że region bałtycki powinien budować podstawy swojego rozwoju w oparciu o model łączący wzmacnianie potencjału konkurencyjnego oraz pogłębianie realnej integracji. Istotną rolę dla sukcesu Strategii odegra jakość i siła relacji z partnerami zewnętrznymi, zwłaszcza z Rosją i jej nadbałtyckimi regionami, które należy włączyć w realizację Strategii w jak największym stopniu, m.in. poprzez zintensyfikowaną współpracę na poziomie władz lokalnych i regionalnych.

Współpraca transgraniczna gmin Polski północno-wschodniej z Obwodem Kaliningradzkim FR była na pewno jednym z tych elementów, które po 1989 r. przyczyniały się przełamywania barier historycznych, społecznych i politycznych po obu stronach granicy. Powołanie w 1998 r. Euroregionu Bałtyk dało nowe instrumenty pomagające zintensyfikować tę kooperację. Dla gmin obecnego województwa warmińsko-mazurskiego i pomorskiego była to również szansa na zacieśnianie więzów między polskimi podmiotami samorządowymi, szczególnie w kwestii pozyskiwania środków z Unii Europejskiej. Trudno określić, jak wyglądałby współpraca gmin na pograniczu polsko-rosyjskim bez powołania do życia struktury euroregionalnej, można się jednak pokusić o stwierdzenie, że jej dynamika i skala byłyby mniejsze.

Istotnym zagadnieniem badawczym podjętym w projekcie był również problem stanu demokracji lokalnej i samorządności na obszarze objętym badaniem. Problematyka ta nie była do tej pory przedmiotem wnikliwych analiz. Szczególnie istotne było zbadanie samorządności po stronie rosyjskiej i systemu władzy w Obwodzie.

Samorząd lokalny zajmuje centralną pozycję między państwem a społeczeństwem i właśnie znajdując się w takim miejscu, owa instytucja społeczno-polityczna odgrywa kluczową rolę w zachowaniu i wzmacnianiu państwowości. Samorząd lokalny jest ze swojej natury zjawiskiem znacznie bardziej złożonym niż jego status formalnoprawny. Zgodnie z rosyjską

konstytucją samorząd lokalny to instytucja polityczna w systemie sprawowania władzy przez naród.

Struktura federalnych organów władzy państwowej nie jest ograniczona tylko do stolicy, ich regionalne i międzyregionalne przedstawicielstwa funkcjonują również na poziomie specjalnych okręgów, podmiotów Federacji Rosyjskiej, często też wchodzą w skład jednostek administracyjno-terytorialnych.

Większość organów władzy wykonawczej FR posiada swoje przedstawicielstwa w podmiotach Federacji. W ten sposób obok organów władzy państwowej podmiotów funkcjonują elementy federalnego mechanizmu państwowego. Na poziomie regionalnym system organów władzy państwowej podmiotów FR stanowią organy władzy wykonawczej, ustawodawczej (przedstawicielskiej), a także inne organy władzy państwowej tworzone w oparciu o konstytucje, bądź statuty podmiotów. Do kategorii organów władzy państwowej tworzonych w oparciu o regionalne ustawodawstwo należy w pierwszej kolejności zaliczyć sądownictwo konstytucyjne (statutowe podmiotów) i sądy pokoju.

Podmioty Federacji Rosyjskiej samodzielnie kształtują system organów władzy państwowej, a samodzielność ta wyraża się w tym, że:

- mogą one definiować strukturę organów państwowych;
- mają prawo określać okres pełnomocnictw wybieralnych osób urzędowych i organów przedstawicielskich;
- regionalne organy władzy państwowej wchodzą w skład jednolitego systemu organów władzy państwowej Federacji Rosyjskiej.

Samodzielność podmiotów FR w sferze decydowania o organizacji organów władzy państwowej jest jednak ograniczona z powodu:

- wbudowania regionalnych organów władzy państwowej w jednolity system organów władzy państwowej Federacji Rosyjskiej;
- dysponowania przez centrum federalne szerokim wachlarzem kompetencji władczych pozwalających mu określać główne zasady organizacji władz państwowych podmiotów i tym samym stymulować kierunki procesów politycznych na poziomie regionalnym;
- obecności w strukturze organów władzy państwowej podmiotów Federacji elementów władzy federalnej w formie terytorialnych

przedstawicielstw federalnych organów władzy państwowej: sądów federalnych, regionalnych struktur federalnych organów władzy wykonawczej, jak również regionalnych oddziałów ogólnorosyjskich partii politycznych;

- charakteru organizacji władzy państwowej w podmiocie, który jest pochodną konstytucyjno-prawnego statusu.

We wszystkich podmiotach system organów władzy państwowej opiera się na zasadzie trójpodziału władzy, jednak przypisany zakres kompetencji i stosunki pomiędzy organami władzy mogą się różnić w zależności od rozwiązań wypracowanych w regionie.

Ustawodawczy (przedstawicielski) organ władzy państwowej podmiotu Federacji Rosyjskiej jest najwyższym i zarazem jedynym organem władzy ustawodawczej. Nazwa organu ustawodawczego, jego struktura i zakres kompetencji określone są w regionalnych konstytucjach (ustawach, statutach), uwzględniających uwarunkowania historyczne, narodowe i tradycję. Często status prawny danego organu władzy jest pochodną tych uwarunkowań, które – zdarza się – znajdują swoje wytłumaczenie dopiero w głębokiej przeszłości. W tym – uważa Natalia Siewirowna Sokołowa – przejawia się „konserwatyzm i dążenie do stabilności rozwoju sytuacji w regionie”. Organ ten, w zależności od podmiotu, posiada różne nazwy, na przykład: Duma Państwowa (kraj stawropolski, obwód tomski); Zgromadzenie Narodowe (Dagestan, Karaczajewo-Czerkiesija); Zgromadzenie Ustawodawcze (kraj krasnodarski, miasto Sankt-Petersburg); Sejm (Kabardyno-Bałkaria, Północna Osetia); Churał Ludowy oraz Duma krajowa/obwodowa.

Powstanie, kształtowanie i działalność ustawodawczych (przedstawicielskich) i wykonawczych organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej, ich pełnomocnictwa i odpowiedzialność, sposób i zasady współdziałania między nimi oraz z federalnymi organami władzy państwowej oparte są na Konstytucji Federacji Rosyjskiej oraz federalnych ustawach, konstytucjach (statutach) regionalnych i innych aktach normatywnych podmiotów Federacji. Zgodnie z Konstytucją FR działalność organów władzy państwowej podmiotów Federacji musi uwzględniać następujące zasady:

- państwowej i terytorialnej jednolitości Federacji Rosyjskiej
- rozciągnięcia suwerenności Federacji na całe jego terytorium;
- obowiązywania Konstytucji FR i ustaw federalnych na całym jego terytorium;

- jednolitości systemu władzy państwowej;
- podziału władzy państwowej na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą
- jasnego rozgraniczenia uprawnień między organa federalne i regionalne.

Obowiązkiem władz publicznych w regionie jest zagwarantować obywatelom możliwość bezpośredniego i pośredniego – poprzez przedstawicieli – udziału we władzy, m.in., organizując cykliczne wybory powszechne do organu władzy ustawodawczej oraz do samorządu terytorialnego. Uprawnienia organów władzy państwowej w regionie określa Konstytucja FR, ustawy federalne oraz konstytucja (statut) podmiotu, które nie mogą zostać zmienione inaczej, jak poprzez wniesienie stosownych poprawek do konstytucji, bądź uchwalenie nowych ustaw.

W Federacji Rosyjskiej na system władzy składają się 3 elementy: państwowa władza federalna, państwowa władza regionalna i samorząd lokalny. Istotnym komponentem konstytucyjnego ustroju jest system wspólnych dla całej Federacji naczelnich organów władzy państwowej. Jak pisze Andrzej Stelmach: „Zasada jednolitości organów oznacza, iż tworzą one zwarty system wzajemnie powiązanych i uzupełniających się podmiotów, które stanowią pewną zamkniętą całość. Jednolitość tego systemu opiera się jednak na rozgraniczeniu kompetencji i zakresu działania między organami władzy państwowej Federacji Rosyjskiej i organami władzy państwowej jej podmiotów. Przejawia się ona również w tym, iż wszystkie organy wchodzące w skład tego systemu funkcjonują samodzielnie, ale są ze sobą ściśle powiązane, wzajemnie zależne i uzupełniające się”.

Podstawowym aktem prawnym regulującym strukturę i kompetencje organów władzy w Obwodzie Kaliningradzkim FR jest „Statut (Ustawa Zasadnicza) Obwodu Kaliningradzkiego, przyjęty przez Kaliningradzką Dumę Obwodową 28 grudnia 1995 r.” Zgodnie z art. 3 system organów władzy państwowej w Obwodzie Kaliningradzkim FR tworzą:

- ustawodawczy (przedstawicielski) organ władzy państwowej Obwodu Kaliningradzkiego FR – Duma Obwodowa;
- naczelna osoba urzędowa Obwodu Kaliningradzkiego FR – Gubernator Obwodu Kaliningradzkiego FR;
- naczelny organ wykonawczy władzy państwowej Obwodu Kaliningradzkiego FR – Rząd Obwodu Kaliningradzkiego FR;

- organ sądowy Obwodu Kaliningradzkiego FR – Sąd Statutowy Obwodu Kaliningradzkiego FR.

Z analizy prawnej Konstytucji FR, ustaw federalnych oraz Statutu wynika, że najwyższym organem władzy państwowej Obwodu Kaliningradzkiego FR jest rząd Obwodu. Jest to stale działający organ władzy wykonawczej, na którego czele stoi gubernator. Gubernator jest kluczową postacią polityczną w Obwodzie. Członkami rządu są wicepremier, ministrowie, kierownik aparatu oraz pełnomocnik gubernatora Obwodu Kaliningradzkiego FR w Dumie Obwodowej zgodnie ze strukturą rządu, określoną w Ustawie Obwodu.

Gubernatorem, wybieranym w wyborach powszechnych, na 5-letnią kadencję, może być tylko obywatel Federacji Rosyjskiej, który w dniu wyborów kończy 30 lat. Uprawnienia Gubernatora Obwodu powierza Kaliningradzka Duma Obwodowa na wniosek Prezydenta FR w trybie określonym w ustawie federalnej „O ogólnych zasadach organizacji ustawodawczych (przedstawicielskich) i wykonawczych organów władzy państwowej podmiotów FR”. Uprawnienia Gubernatora Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej są bardzo szerokie, wymienić można następujący ich katalog:

- reprezentuje Obwód w stosunkach z federalnymi organami władzy państwowej, organami władzy państwowej podmiotów FR, organami samorządu lokalnego, a także przy realizacji zewnętrznych związków gospodarczych, przy tym ma prawo podpisywania umów i porozumień w imieniu Obwodu;
- podpisuje i ogłasza ustawy Obwodu, albo odrzuca ustawy przyjęte przez Dumę Obwodową;
- formuje Rząd Obwodu i podejmuje decyzje o jego dymisji, stoi na czele Rady Bezpieczeństwa Obwodu Kaliningradzkiego FR;
- ma prawo zażądać zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Dumy Obwodowej;
- wnosi do rozpatrzenia przez Dumę Obwodową projekty ustaw i innych aktów prawnych;
- przedkłada Dumie Obwodowej opinie odnośnie projektów ustaw o wprowadzeniu lub zniesieniu podatków;
- ma prawo uczestniczyć w pracach Dumy Obwodowej z głosem doradczym;
- zapewnia koordynację działalności organów władzy wykonawczej Obwodu z innymi organami władzy państwowej Obwodu może organizować

współdziałanie organów władzy wykonawczej Obwodu z federalnymi organami władzy wykonawczej i ich organami terytorialnymi, organami samorządu lokalnego i związkami społecznymi;

- uzgadnia kandydatury do mianowania na stanowiska szefów terytorialnych organów federalnych organów władzy wykonawczej;
- przedkłada Dumie Obwodowej do zatwierdzenia budżet obwodowy i sprawozdanie z jego wykonania;
- przedkłada Dumie Obwodowej do zatwierdzenia programy rozwoju społeczno-gospodarczego Obwodu i sprawozdania z ich wykonania;
- powołuje i odwołuje członków Rządu Obwodu Kaliningradzkiego;
- w uzgodnieniu z Dumą Obwodową określa strukturę organów wykonawczych władzy państwowej Obwodu;
- w trybie przewidzianym przez ustawę federalną powołuje, a także odwołuje przed terminem członka Rady Federacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej – przedstawiciela Rządu Obwodu Kaliningradzkiego;
- powołuje po uzgodnieniu z Dumą Obwodową i odwołuje przedstawicieli Obwodu przy organach władzy państwowej Federacji Rosyjskiej, w podmiotach FR, w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych;
- podejmuje decyzje o przedterminowym wyborach do Dumy Obwodowej;
- współdziała z organami samorządu terytorialnego;
- w trybie i w przypadkach przewidzianych przez ustawę federalną odwołuje ze stanowiska szefa jednostki samorządowej położonej na terytorium obwodu;
- zgłasza Prezydentowi FR na podstawie przewidzianej przez ustawę federalną propozycje odwołania szefa jednostki samorządowej;
- wydaje dekrety i rozporządzenia, podpisuje postanowienia Rządu Obwodu Kaliningradzkiego.

Uważa się, że dzięki szerokim uprawnieniom, szczególnie w zakresie gospodarki, np. przyznawanie koncesji na eksploatację bogactw naturalnych, rozstrzyganie przetargów na limity importowe, do gubernatora trafiają główne środki finansowe regionu, co w warunkach rosyjskich decyduje o wpływie na wewnętrzną scenę polityczną.

Rząd, zgodnie ze Statutem i ustawą Obwodu Kaliningradzkiego FR z dnia 29 września 2005 r. „O Rządzie Obwodu Kaliningradzkiego”, określającą jego organizację i zasady działania, opracowuje i wprowadza w życie środki

zapewniające kompleksowy rozwój społeczno-ekonomiczny enklawy, uczestniczy w prowadzeniu wspólnej polityki państwowej w dziedzinie finansów, nauki, oświaty, służby zdrowia, opieki społecznej i ekologii.

Stale działającym, najwyższym i jedynym ustawodawczym organem władzy państwowej Obwodu jest Kaliningradzka Duma Obwodowa. Kaliningradzka Duma Obwodowa jest parlamentem jednoizbowym. Jest to rozwiązanie dominujące w zdecydowanej liczbie podmiotów Federacji Rosyjskiej. Jedynie w pięciu podmiotach FR regionalne ciała ustawodawcze składają się z dwóch izb (są to republiki: Kabardyno-Bałkaria, Jakucja (Sacha), Tywa, Czeczenia i obwód swierdłowski). Jest ona na równi z gubernatorem, rządem Obwodu, innymi organami władzy wykonawczej i Sądem Statutowym Obwodu Kaliningradzkiego FR częścią systemu organów władzy państwowej Obwodu. Dumę powołuje się na zasadach praworządności, jawności, demokracji, samodzielności w celu realizacji należących do niej pełnomocnictw z uwzględnieniem rozgraniczenia zadań i pełnomocnictw pomiędzy organami władzy państwowej FR i organami władzy państwowej Obwodu Kaliningradzkiego FR.

Duma Obwodowa składa się z 40 deputowanych wybieranych na podstawie proporcjonalno-większościowego systemu wyborczego na 5-letnią kadencję. Kandydatem może być tylko obywatel Federacji Rosyjskiej, który w dniu wyborów ukończył 21 lat, posiadający czynne prawo wyborcze w wyborach federalnych. Wybory przeprowadza się w oparciu o zasady powszechności, równości, wolności oraz tajności głosowania. Szczegóły trybu przygotowania i przeprowadzania wyborów zawarte są w ustawie federalnej i regionalnej.

Prawo inicjatywy ustawodawczej w Dumie mają: posłowie, stałe komitety i komisje, gubernator Obwodu, rząd Obwodu, szefowie organów samorządu terytorialnego, przedstawiciela rad miejskich, jak również sąd obwodowy, sąd arbitrażowy, sąd regulaminowy, prokurator Obwodu, komisja wyborcza, pełnomocnik do spraw praw człowieka oraz obywatele Federacji zamieszkujący na terytorium Obwodu korzystający z prawa inicjatywy ustawodawczej przewidzianej przez prawo Obwodu Kaliningradzkiego.

Główne kompetencje Dumy Obwodowej to:

- przyjmowanie Statutu Obwodu;
- uchwalanie ustaw w zakresie pełnomocnictw wynikających z Konstytucji FR

- potwierdzanie i przedterminowe odwoływanie (w sytuacjach przewidzianych prawem federalnym) pełnomocnictw posłów;
- powoływanie i odwoływanie na stanowisko przewodniczącego Dumy i jego zastępców, tworzy, i znosi stałe i tymczasowe komitety i komisje, zmienia ich skład, rejestruje i rozwiązuje frakcje (kluby) poselskie oraz może utworzyć parlamentarne media;
- ustalanie daty i trybu przeprowadzenia wyborów do Dumy;
- na zasadach przewidzianych prawem federalnym i Statutem Obwodu, wybieranie - po przedstawieniu kandydatury przez Prezydenta FR - Gubernatora Obwodu Kaliningradzkiego;
- mianowanie na stanowiska Pełnomocnika do Spraw Praw Człowieka w Obwodzie oraz członków Komisji Wyborczej Obwodu;
- dysponowanie prawem inicjatywy ustawodawczej w Zgromadzeniu Federalnym FR;
- ustanawianie podziału administracyjno-terytorialnego Obwodu;
- ustalanie trybu przeprowadzenia wyborów do organów samorządu terytorialnego;
- zatwierdzanie budżetu Obwodu;
- zatwierdzanie programów rozwoju społeczno-gospodarczego Obwodu.

Władzę sądowniczą w Obwodzie stanowią Kaliningradzki Sąd Obwodowy – będący nadrzędną instancją sądową względem sądów rejonowych (miejskich) i sędziów pokoju w regionie, Sąd Arbitrażowy Obwodu Kaliningradzkiego FR i Statutowy Sąd Obwodu Kaliningradzkiego.

Na kolejnym poziomie systemu organów władzy w Obwodzie Kaliningradzkim jest samorząd lokalny. Podstawowe regulacje prawne odnośnie samorządu lokalnego zawarte są w Konstytucji FR.

Samorząd lokalny w Rosji ma głębokie korzenie historyczne. Jednakże za początek rozwoju prawdziwego samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej, działającego w oparciu o wszystkie tradycyjne atrybuty, można uznać przyjęcie Konstytucji Federacji Rosyjskiej w 1993 roku. To właśnie ten akt prawny definiuje samorząd lokalny jako jedną z form władzy działającą najbliżej społeczeństwa. Wraz z rozwojem prawdziwej władzy narodu, demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej, zmieniał się także fundament działalności samorządu lokalnego w Rosji i doskonaliła się podstawa prawna jego

funkcjonowania. Istotnym wydarzeniem ostatniej dekady stało się wprowadzenie w Rosji odnowionego samorządu lokalnego. Współczesny model samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej opiera się na postanowieniach Konstytucji Federacji Rosyjskiej i standardach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Ustawa federalna *O ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej* z 28 sierpnia 1995 roku określa samorząd lokalny jako uznawaną i gwarantowaną przez Konstytucję Federacji Rosyjskiej samodzielną działalność ludności, podejmowaną na własną odpowiedzialność w zakresie rozstrzygania - w sposób bezpośredni lub za pośrednictwem organów samorządu lokalnego - kwestii o znaczeniu lokalnym, przy uwzględnieniu interesów ludności, tradycji historycznych oraz innych tradycji lokalnych.

Dla pełniejszego zrozumienia istoty samorządu lokalnego należy wyróżnić w treści owego aktu kilka elementów dotyczących samorządu lokalnego:

- działalność ludności w zakresie rozstrzygania kwestii o znaczeniu lokalnym w interesach ludności;
- działalność samodzielna, podejmowana na własną odpowiedzialność, gwarantowana przez Konstytucję Federacji Rosyjskiej;
- działalność realizowana przez ludność w sposób bezpośredni lub za pośrednictwem organów samorządu lokalnego;
- podstawa prawna umożliwiająca i gwarantująca realizację prawa ludności do rozstrzygania kwestii o znaczeniu lokalnym zgodnie z potencjałem finansowo-budżetowym danego terytorium pozwalającym organom samorządu lokalnego na prowadzenie działalności;
- uzgadnianie interesów lokalnych z regionalnymi i ogólnopaństwowymi;
- wyraźne rozgraniczenie praw własności między organami władzy państwowej i organami samorządu lokalnego;
- obecność wykwalifikowanej kadry, zdolnej do profesjonalnego realizowania funkcji samorządu lokalnego.

W Obwodzie Kaliningradzkim FR tworzenie samorządu lokalnego zostało usankcjonowane w Statucie Obwodu z 1995 r. (art. 58-65). Poza tym, 16

września 2003 r. przyjęto nową ustawę „O ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej”. Ustawa ta przewiduje:

- stworzenie na terenie całego państwa jednolitego, dwuszczeblowego systemu organów samorządu lokalnego;
- określenie podstaw samorządu lokalnego;
- wyraźne określenie kompetencji organów samorządu terytorialnego;
- nowe finansowe podstawy samorządu lokalnego.

Zgodnie z nową ustawą zmieniły się kompetencje organów samorządu lokalnego i nastąpił ich podział pionowy.

Większość rejonów administracyjnych Obwodu Kaliningradzkiego FR z dniem 1 stycznia 2006 r. otrzymała status okręgu miejskiego, zachowały go także wszystkie istniejące wcześniej okręgi miejskie. Na obszarze trzech byłych rejonów administracyjnych utworzono municypalne jednostki pierwszego szczebla. Są to miejskie rejony: gwardyjski, prawdinski i zielonogradski. W każdym z tych rejonów powstało od 4 do 7 jednostek municypalnych pierwszego szczebla. W rezultacie, struktura instytucjonalna samorządu lokalnego Obwodu Kaliningradzkiego FR do 2009 r. przedstawiała się następująco:

- okręgi miejskie – 19;
- rejony miejskie – 3;
- osiedla typu miejskiego – 5;
- osiedla typu wiejskiego – 11.

Na każdym poziomie władz samorządowych występują organy ustawodawcze oraz wykonawcze. Obecnie, wdrażanie ostatnich reform samorządu lokalnego w Obwodzie spotyka się z oporem władz centralnych oraz niechęcią społeczeństwa wobec idei samorządności.

Nowy paradygmat sprawowania rządów przewiduje decentralizację władzy państwowej i organizację samorządu otwartych systemów społecznych, w tym także samorządu lokalnego. Ostatecznym celem reformy jest optymalna redystrybucja uprawnień między federalnymi organami władzy, organami władzy podmiotów federacji i samorządu lokalnego.

W czasach obecnych samorząd lokalny wpisuje się w system polityczny większości państw, stanowiąc ważną strukturę przedstawicielską i formę

organizacji życia społeczno-politycznego w ramach danej społeczności, gminy, rejonu czy obwodu. Stanowi on najniższe i najbliższe społeczeństwu obywatelskiemu terytorialne ogniwo systemu politycznego, za pośrednictwem którego obywatele mogą artykułować swoje indywidualne interesy, zaspokajać je w życiu codziennym, wyrażając je w postaci swoistej inicjatywy oddolnej, a tym samym wpływając na państwo.

* * *

W sferze naukowej wymiernym efektem końcowym jest monografia naukowa w języku polskim, rosyjskim i angielskim. Część wyników badań została wykorzystana w przygotowywanych dwóch rozprawach habilitacyjnych. W końcowej fazie projektu badawczego została zorganizowana międzynarodowa konferencja, której uczestnikami byli naukowcy oraz samorządowcy reprezentujący województwo warmińsko-mazurskie i Obwód Kaliningradzki FR. Częstkowe i całościowe wyniki badań przedstawione zostały także w formie referatów na konferencjach naukowych w Polsce i za granicą. W sferze stricte praktycznej wyniki badań przedstawione zostały w formie raportu z badań w języku polskim, rosyjskim i angielskim, a głównym adresatem tych publikacji są organy władzy samorządowej oraz organizacje pozarządowe, a także regionalne i centralne organy administracji rządowej. Wynik badań, zwłaszcza o charakterze aplikacyjnym dostępne są na witrynie internetowej. W wyniku badań zostały zrealizowane następujące cele bezpośrednie:

- zapoznanie strony rosyjskiej z modelem funkcjonowania demokracji lokalnej wypracowanym w ramach struktur europejskich;
- zapoznanie strony polskiej z efektami reform samorządowych wprowadzanych na terytorium Obwodu Kaliningradzkiego FR;
- wydanie raportu z badań w formie informatorów-przewodników dla samorządów polskich i rosyjskich,
- zorganizowanie międzynarodowej konferencji naukowej,
- wydanie monografii naukowej,
- wizyta studyjna przedstawicieli świata nauki i samorządu kaliningradzkiego w Polsce, w ramach konferencji międzynarodowej.

* * *

W wyniku przeprowadzonych badań konstatuje się, że stan demokracji lokalnej na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej jest istotnym problemem mającym wpływ na funkcjonowanie współpracy transgranicznej między regionami Unii i ich sąsiadami. Szczególnie ważną rolę, także w kontekście realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, odgrywa granica Polski z Rosją. Województwo warmińsko-mazurskie i Obwód Kaliningradzki stanowią peryferyjne regiony, z punktu widzenia UE, jak i Federacji Rosyjskiej. Badania pokazują, że współpraca transgraniczna jest istotnym elementem politycznej integracji oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego. Jej właściwe zdiagnozowanie pozwoli zdynamizować kooperację z istniejącymi już partnerami samorządów i organizacji pozarządowych pogranicza polsko - rosyjskiego.

Kształtowanie demokracji lokalnej (w tym funkcjonowanie samorządów) w Polsce i Rosji było rozpatrywane przez pryzmat przeprowadzanych tam reform samorządowych. Porównanie polskich reform z rosyjskimi oraz standardami wypracowanymi w ramach UE i Rady Europy doprowadziło do kilku podstawowych wniosków – ważnych z naukowego punktu widzenia oraz praktycznie użytecznych. Dostrzeganą barierą współpracy na pograniczu polsko-rosyjskim jest brak pełnej informacji o partnerach, nieznanomość zasad funkcjonowania samorządów oraz ich kompetencji do podejmowania kontaktów transgranicznych. Widoczne jest niedopasowanie struktur administracyjnych po obu stronach granicy, co wynika z odmiennych systemów władzy lokalnej oraz różnorodności tempa transformacji systemowej.

Według badań nieznanomość sąsiadów rodzi negatywne stereotypy oraz różnorodne obawy, czego przykładem była kwestia dotycząca izolacji Obwodu po wejściu Polski i Litwy do UE. Badania ukazują, że występuje pewien między praktyką polityczną współpracy transgranicznej a zakładanym i deklarowanym ideom. W badaniach wskazano na czynniki ze sfery politycznej hamujące i stymulujące współpracę transgraniczną. Wskazano też na różnice i podobieństwa w funkcjonowaniu samorządów po obu stronach pogranicza. Zasygnalizowano również rolę internetu w działaniach samorządu, w tym szczególnie w relacjach transgranicznych.

Efekty wynikające z realizacji projektu ułatwią m.in. określanie wspólnych dziedzin współpracy transgranicznej, koordynację działań oraz efektywniejsze

wykorzystanie instrumentów unijnych skierowanych na jej wspieranie. Grupę docelową projektu stanowią: samorzady wszystkich szczebli z Obwodu Kaliningradzkiego i województwa warmińsko-mazurskiego, decydenci polskiej i rosyjskiej polityki oraz środowiska naukowe i akademickie z Rosji i Polski. W dobie globalizacji i rozwoju procesów integracyjnych, w budowaniu społeczeństw obywatelskich po obu stronach granicy coraz większą rolę odgrywa e-demokracja. Praktyczne zastosowanie nowych technologii, w tym Internetu ułatwi długofalową realizację przyszłych celów poznawczych i praktycznych, w tym integrację środowisk naukowych z Olsztyna i Kaliningradu zajmujących się zajmujących się demokracją lokalną oraz w szerszym wymiarze – może stać się jednym z czynników rozwoju demokracji lokalnej na wspólnym pograniczu.