

Dialog regionalny między Unią Europejską i Rosją jako instrument rozwoju współpracy dwustronnej

Valentina Prudskaya, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: v.prudskaya@gmail.com

ORCID ID: 0000-0001-6046-4462

Streszczenie

Międzynarodowy dialog regionów niewątpliwie wywiera duży wpływ na rozwój stosunków politycznych, integracji gospodarczej oraz interakcji międzykulturowych. Unia Europejska i Rosja są najbliższymi sąsiadami, a w ich relacjach międzynarodowe powiązania między regionami oraz integracja regionalna odgrywają ważną rolę. Celem artykułu jest analiza rozwoju relacji Unii Europejskiej i Rosji w latach 1994–2019 w ramach dialogu regionalnego jako instrumentu, pozwalającego na stworzenie nowych możliwości rozwoju współpracy dwustronnej. W trakcie badań zostały wykorzystane następujące metody: analiza instytucjonalno-prawna, metoda historyczna, metoda komparatystyczna, *desk research*. Dialog regionalny został przeanalizowany pod kątem podstaw prawnych oraz kierunków i form rozwoju współpracy w tym zakresie. Podsumowując, można stwierdzić, że do najczęściej spotykanych w badanym okresie należą następujące formy współpracy: przygraniczna (transgraniczna), między regionami bez wspólnej granicy, między jednostkami administracyjnymi na zasadzie partnerstwa, dialog w ramach euroregionów oraz współpraca w ramach międzynarodowych projektów z udziałem regionów.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Rosja, współpraca dwustronna, dialog regionalny, euroregiony, współpraca transgraniczna

Regional dialogue between the European Union and Russia as an instrument for the development of bilateral cooperation

Abstract

International dialogue between regions has a strong influence on the development of political relations, economic integration and intercultural interactions. The European Union and Russia are the closest neighbours. International links between regions and regional integration play an important role in their relations. The aim of the article is to analyse the evolution of relations between the European Union and Russia in 1994–2019 within the regional dialogue as an instrument allowing for creating new opportunities for the development of bilateral cooperation. The following methods

were used during the research: institutional and legal analysis, historical method, comparative method, *desk research*. Regional dialogue has been analysed in terms of legal basis, as well as directions and forms of development of cooperation in this area. It can be concluded that the most common forms of cooperation in the analysed period were the following: cross-border cooperation, between regions without a common border, between administrative units on the basis of partnership, dialogue within Euroregions, and regional cooperation within international projects.

Keywords: the European Union, Russia, bilateral cooperation, regional dialogue, Euroregions, cross-border cooperation

Rozwój międzynarodowych więzi regionalnych oraz integracji regionalnej odgrywa ważną rolę we współczesnym systemie stosunków międzynarodowych. W zmieniającym się świecie międzynarodowe relacje regionów pozwalają na znalezienie i wykorzystywanie nowych form współpracy politycznej, integracji gospodarczej i interakcji międzykulturowych. W pewnym sensie rozwój współpracy regionów z innymi państwami wskazuje na nowe tendencje w ewolucji współczesnego systemu stosunków międzynarodowych. Przede wszystkim chodzi o zatarcie granicy między wewnętrzną i zewnętrzną polityką współczesnych aktorów areny międzynarodowej, gdyż strategia rozwoju współpracy regionalnej staje się ważnym czynnikiem w kształtowaniu polityki zagranicznej (Baranov 2016).

Unia Europejska (UE) i Federacja Rosyjska (FR, Rosja) są najbliższymi sąsiadami. Rozwój międzynarodowych powiązań między regionami oraz integracji regionalnej w latach 1994–2019 stał się ważnym elementem relacji unijno-rosyjskich. Jednak tematyka współpracy regionalnej UE i Rosji jest często pomijana lub przedstawiana w ramach innych większych zagadnień. Najczęściej współpraca między UE i Rosją jest analizowana pod kątem bezpieczeństwa energetycznego oraz relacji gospodarczych. Szczególną uwagę badacze zwracają także na współpracę UE z Rosją w ramach inicjatywy Wymiaru Północnego. Na temat dialogu regionalnego najwięcej prac badawczych powstało przed tzw. „kryzysem ukraińskim” w 2014 roku, który stał się punktem zwrotnym dla relacji UE–Rosja, kiedy tymczasowo „zamrożono” rozwój współpracy. Po szczegółowym przeglądzie dostępnej literatury naukowej można wywnioskować, że prac, dotyczących *stricte* dialogu czy też współpracy regionalnej, stanowczo więcej jest w języku rosyjskim, niż w innych językach, co może świadczyć o szczególnym zainteresowaniu tą tematyką wśród rosyjskich badaczy.

Cel artykułu, hipoteza i metody badawcze

Celem artykułu jest analiza dialogu regionalnego UE i Rosji jako instrumentu, pozwalającego na znalezienie nowych możliwości rozwoju współpracy dwustronnej. W trakcie badań została postawiona następująca hipoteza: w latach 1994–2019 współpraca Unii Europejskiej z Rosją w ramach dialogu regionalnego przyjmowała różne formy i natężenie w zależności od tego, czy relacje są nawiązywane z rosyjskimi regionami przygranicznymi czy wewnętrznymi, przy czym tempo realizacji wspólnych projektów z europejską częścią Rosji jest znacznie wyższe, niż z Syberią i Dalekim Wschodem. W związku z szerokim

zakresem tematu, w artykule zostały przedstawione tylko wybrane przykłady form dialogu regionalnego UE i Rosji. Nie bierze się pod uwagę współpracy organizacji pozarządowych ze względu na obszerność tej kwestii, która wymaga odrębnych badań.

Początek analizowanego okresu został wybrany ze względu na podpisanie *Umowy o Partnerstwie i Współpracy między UE i Federacją Rosyjską*, która stanowi podstawę prawną rozwoju wzajemnych relacji. Zamknięcie okresu badań wiąże się ze zmianami o charakterze globalnym, które wywołał w 2020 roku kryzys związany z pandemią COVID-19.

Podczas analizy zostały postawione następujące pytania badawcze:

- jakie są podstawy prawne do budowania dialogu regionalnego UE–Rosja?
- jakie są główne kierunki i formy rozwoju dialogu regionalnego?
- czy dialog regionalny można traktować jako instrument pozytywnie wpływający na stan relacji unijno-rosyjskich?
- czy i jakie istnieją różnice w nawiązywaniu i rozwoju dialogu UE z rosyjskimi regionami?

W celu znalezienia odpowiedzi na powyższe pytania zostały wykorzystane następujące metody i techniki badawcze: analiza instytucjonalno-prawna, metoda historyczna, metoda komparatystyczna, *desk research*.

Region jest różnie definiowany w naukach społecznych. Na potrzeby badań zostały przyjęte dwa poziomy odniesienia tego pojęcia:

- 1) jako subpaństwowy uczestnik stosunków międzynarodowych (np. terytorialne jednostki administracyjne poszczególnych państw, przy czym dodatkowo zostały wyróżnione regiony przygraniczne oraz wewnętrzne, niemające wspólnych granic);
- 2) jako region międzynarodowy (np. duże jednostki geograficzne lub inne przestrzenie wyróżniające się nie tylko położeniem geograficznym, ale i pewną spójnością historyczną, ekonomiczną, społeczno-kulturową) (Dumała 1994: s. 44–45; Raś 2018: s. 21–22).

Dialog jest pojęciem szerokim, wieloznacznym, a *teoria dialogu* jest rozwijana w naukach społecznych oraz humanistycznych od starożytności (Kamińska 2014: s. 9–10). Na potrzeby niniejszego artykułu *dialog regionalny* jest rozumiany jako całokształt działań podejmowanych przez centralne oraz terytorialne organy władz publicznych, realizowanych także w przekroju międzynarodowym, celem których jest pobudzanie, ukierunkowanie oraz rozwój regionów. Dialog regionalny między UE i Rosją stanowi integralną część dialogów sektorowych, które odgrywają kluczową rolę w realizacji zadań tworzenia Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG). Cele i główne kierunki działań w ramach omawianych dialogów zostały określone w odpowiednich rozdziałach mapy drogowej WPG¹ (*Otraslewyte dialogi WWW; Road Map...* 2005).

Podstawy prawne rozwoju dialogu regionalnego UE – Rosja

Dialog regionalny między UE i Rosją opiera się na szeregu umów i porozumień regulujących stosunki unijno-rosyjskie w tym zakresie. Przede wszystkim, podstawę

¹ Więcej na ten temat w dalszej części artykułu.

prawną budowy relacji regionalnych tworzy *Umowa o Partnerstwie i Współpracy* z 1994 roku. W tym dokumencie w art. 73 zadeklarowano zamiar nawiązywania bezpośrednich kontaktów między regionami i strukturami publicznymi odpowiedzialnymi za rozwój regionalny, ze szczególnym uwzględnieniem standardu życia i rozwoju gospodarczego regionów znajdujących się w niekorzystnych warunkach (*Umowa o Partnerstwie i Współpracy...* 1994: art. 73).

Za następny krok w kierunku budowania podstaw dialogu na poziomie regionalnym można uznać zapisy w strategiach UE i Rosji z końca lat 90., które, chociaż już straciły ważność, nadały kierunek rozwijającej się współpracy. *We Wspólnej strategii Unii Europejskiej wobec Rosji* z 1999 r. ustanowienie współpracy i infrastruktury regionalnej i transgranicznej uznano za jedno ze wspólnych zadań kontynentu europejskiego (*Common strategy...* 1999: s. 21). Z kolei w *Strategii rozwoju stosunków Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską w perspektywie średnioterminowej* (2000–2010) postawiono za cel wykorzystanie rozszerzonej granicy Rosji i UE do podniesienia poziomu transgranicznej współpracy międzyregionalnej i rozwoju regionów obu stron do poziomu standardów euroregionów (*The Medium-Term Strategy...* 1999).

Kolejne założenia dotyczące dialogu regionalnego można odnaleźć w koncepcji czterech wspólnych przestrzeni oraz w tzw. mapach drogowych². W ramach WPG celem dialogu regionalnego jest pogłębianie i dywersyfikacja współpracy międzyregionalnej. Do głównych zadań należą: zwiększenie znaczenia rozwoju regionalnego i współpracy transgranicznej poprzez aktywne wspieranie inicjatyw i programów transgranicznych; zachęcanie do zaangażowania we wszystkie aspekty współpracy transgranicznej kluczowych lokalnych i regionalnych zainteresowanych stron, takich jak władze i społeczeństwo obywatelskie; dalsze pogłębianie współpracy i wsparcie inwestycji w zakresie infrastruktury transgranicznej oraz w sprawach związanych ze współpracą transgraniczną; tworzenie i wzmacnianie więzi gospodarczych między regionami Rosji i UE, a także między ludnością tych regionów (*Road Map...* 2005).

Dialog regionalny pomiędzy Unią Europejską a Rosją został zainicjowany 23 maja 2007 r. w Moskwie: Komisarz UE Danuta Hübner i rosyjski Minister rozwoju regionalnego Władimir Jakowlew podpisali Memorandum w sprawie nawiązania dialogu w ramach polityki regionalnej pomiędzy Komisją Europejską a ówczesnym Ministerstwem Rozwoju Regionalnego FR (*Evropejskaâ regional'naâ politika...* 2009: s. 13).

Cele regionalnego dialogu UE – Rosja obejmują: wymianę doświadczeń i zacieśnianie współpracy w zakresie rozwoju przestrzennego i realizacji polityki regionalnej; ułatwianie współpracy między regionami UE i rosyjskimi regionami, a także między przedstawicielami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi; wymianę informacji i promocję projektów współpracy transgranicznej między UE i Rosją; a także inne kwestie rozwoju

² Są to: (1) wspólna przestrzeń gospodarcza, (2) wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, (3) wspólna przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego oraz (4) wspólna przestrzeń badań naukowych i edukacji, z uwzględnieniem problematyki kulturalnej. Idea kreowania wspólnych przestrzeni została zaakceptowana w 2003 r. na szczycie w Petersburgu. Mapy drogowe, zatwierdzone na szczycie Rosja–UE w Moskwie w maju 2005 r., określają zasady współpracy w ramach tych przestrzeni. (Raś 2009: s. 64–65).

regionalnego będące przedmiotem wspólnego zainteresowania³ (*Memorandum of Understanding...* 2007).

Stosunki zewnętrzne regionów z państw członkowskich UE są regulowane przede wszystkim przez ustawodawstwo krajowe. W Europie bezpośrednie relacje między jednostkami terytorialnymi różnych krajów od dawna są powszechnym zjawiskiem, dotyczą nie tylko państw o strukturze federalnej. Oprócz ustawodawstwa krajowego, stosunki zewnętrzne regionów europejskich reguluje szereg wielostronnych porozumień między państwowych⁴ (Nefedova 2014: s. 143–145).

Do głównych aktów prawnych regulujących relacje zagraniczne regionów Rosji należy ustawa federalna z 1999 r. *O koordynacji międzynarodowych i zagranicznych stosunków gospodarczych podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej*. Zapewniła ona regionom prawo do współpracy i zawierania umów z podmiotami innych państw lub jednostek administracyjno-terytorialnych państw obcych oraz do uczestnictwa w działaniach organizacji międzynarodowych⁵ (Federal'nyi zakon 1999). W 2001 r. w Rosji weszła w życie koncepcja współpracy transgranicznej⁶, która określiła cele i zasady władz regionalnych w tym zakresie (*Kontsepsiä...* 2001). Wreszcie w 2002 r. przyjęto ustawę federalną *O ratyfikacji Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej terytorialnych wspólnot i władz*, która otworzyła nowe możliwości dla transgranicznych kontaktów regionalnych między regionami rosyjskimi i europejskimi (Federal'nyi zakon 2002).

³ Na przykład, w zakresie polityki regionalnej rosyjscy przedstawiciele uczestniczą w *Dniu Otwartych Drzwi* – corocznym jesiennym forum regionów i miast, organizowanym przez Komitet Regionów UE i Dyрекcję Generalną „Polityka regionalna” Komisji Europejskiej we współpracy z ponad setką regionalnych administracji. Innym przykładem jest otwarcie przedstawicielstw miast i regionów Rosji w Brukseli (Kondrat'eva 2008, s. 46).

⁴ Pod tym względem Rada Europy jest bardziej aktywna niż UE. Z inicjatywy Rady Europy w 1980 r. przyjęto w Madrycie *Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, która stworzyła korzystne warunki dla rozwoju współpracy międzyregionalnej i skłoniła państwa europejskie do nadania większych uprawnień swoim regionom. W 1998 r. Rada Europy otworzyła do podpisu protokół nr 2 do Konwencji Madryckiej, rozszerzając postanowienia tej konwencji i protokołu dodatkowego na współpracę regionów, które nie mają wspólnej granicy (Nefedova 2014: s. 143–145; Dumala 2016: s. 25–26). Pomimo szybkiego rozwoju regulacji prawnych współpracy międzyterytorialnej w Europie, interakcje gmin przez pewien czas pozostawały w próżni prawnej. W 1985 r. Rada Europy przyjęła „Europejską Kartę Samorządu Lokalnego”, która przyznała gminom prawo do współpracy z lokalnymi organami samorządowymi innych państw i przystąpienia do międzynarodowych stowarzyszeń organów samorządu lokalnego (zob. np. Ganczar, Wierzchowski 2016).

⁵ Należy pamiętać, że umowy zawarte przez rosyjskie regiony nie są traktatami międzynarodowymi. Podmiotem prawa międzynarodowego jest państwo jako całość, jego poszczególne części nie mają suwerenności, a zatem nie mogą formułować norm prawa międzynarodowego. Zdaniem większości rosyjskich ekspertów w/w ustawa już wtedy wyraźnie ujawniła dążenie centrum federalnego do ograniczenia niezależności regionów w dziedzinie stosunków międzynarodowych. W 2011 r. przyjęto dekret zobowiązujący podmioty FR do informowania Ministerstwa Spraw Zagranicznych o swojej działalności międzynarodowej i koordynowania z nim projektów umów z regionami państw obcych. Podmioty FR mają także prawo do uchwalania aktów prawnych regulujących ich międzynarodowe stosunki gospodarcze. W latach 90. takie dokumenty były często przygotowywane bez uwzględnienia ustawodawstwa federalnego i nadawały niektórym podmiotom uprawnienia w tej dziedzinie (np. Konstytucja Republiki Tatarstanu zmieniona w 1992 r.). Współcześnie ustawodawstwo regionalne regulujące stosunki zewnętrzne regionów zostało zharmonizowane z prawem federalnym. (Zob. więcej: Raś 2018: s. 170–193; Nefedova 2014: s. 143–145).

⁶ Dokument stracił ważność na podstawie zarządzenia Rządu Federacji Rosyjskiej z dnia 07.10.2020 N 2577-r. Od tego dnia obowiązuje nowa *Koncepcja współpracy przygranicznej w Federacji Rosyjskiej* (zob.: *Kontsepsiä...* 2020).

Konkludując, Unia Europejska i Rosja ukształtowały międzynarodowe i krajowe ramy prawne dla rozwoju dialogu regionalnego, stworzyły podstawy dla jego struktury organizacyjnej oraz narzędzia wdrożeniowe dla realizacji wspólnych programów. W efekcie powstało kilka form dialogu regionalnego między Unią Europejską i Rosją, które zostaną przeanalizowane w dalszej części artykułu: współpraca przygraniczna, współpraca między regionami bez wspólnej granicy, współpraca jednostek administracyjnych na zasadzie partnerstwa, współpraca w ramach euroregionów oraz współpraca w ramach transnarodowych projektów i inicjatyw.

Formy dialogu między Unią Europejską i Rosją na poziomie regionalnym: wybrane przykłady

Współpraca przygraniczna (transgraniczna)

Jedną z najbardziej charakterystycznych form dialogu międzyregionalnego jest współpraca przygraniczna (inaczej zwana transgraniczną). Współpraca regionów przygranicznych w Europie posiada wieloletnią historię oraz doświadczenie. Ze względu na różnorodność problemów po obu stronach granic, ten rodzaj stosunków międzynarodowych stał się ważnym czynnikiem stymulującym rozwój regionów. Stosunki w ramach współpracy transgranicznej w UE są szczególnym rodzajem kooperacji międzynarodowej, którą charakteryzują m.in. sąsiedzkość kontaktów oraz lokalny lub regionalny poziom współdziałania (Grynja 2013: s. 303, 316). Realizując współpracę transgraniczną, Unia Europejska i Rosja koncentrują się na wspólnych inwestycjach w rozwój infrastruktury transportowej i środowiskowej, organizacji przejść granicznych, a także na edukacji i turystyce w przygranicznych regionach (Pakhomov 2019: s. 19).

Współpraca transgraniczna jest niezwykle skutecznym narzędziem w kształtowaniu relacji unijno-rosyjskich. Korzyści płynące ze zbliżenia w ramach dialogu regionalnego stały się bardziej widoczne wraz z intensyfikacją i wzrostem różnorodności projektów w ramach współpracy transgranicznej, szczególnie ze względu na różnorodność obszarów przygranicznych (Kondrat'eva 2008: s. 17). Finlandia graniczy z Republiką Karelią, obwodami leningradzkim i murmańskim, Estonia i Łotwa – z obwodami leningradzkim i pskowskim, Litwa i Polska – z obwodem kaliningradzkim. Państwa UE mają także wspólne granice morskie z Petersburgiem, obwodami kaliningradzkim i leningradzkim.

Dla Unii Europejskiej zainteresowanie współpracą transgraniczną z Rosją wiąże się zarówno z możliwością otwarcia nowych rynków i zwiększeniem spójności gospodarczej, jak i z bezpieczeństwem europejskim i stabilnością polityczną. UE pełniła w ramach tej współpracy rolę grantodawcy⁷. W związku z tym Rosja nie mogła brać równoznacznego udziału w opracowywaniu priorytetów współpracy transgranicznej, a konkretnie nie mogła wpływać na wyniki konkursów grantowych i selekcji projektów, której dokony-

⁷ Przygraniczne regiony rosyjskie do 2006 r. korzystały z pieniędzy programu INTERREG, a także TACIS (Program Pomocy Technicznej dla Wspólnoty Niepodległych Państw, ang. *Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*), a regiony przygraniczne UE – z programu INTERREG i z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

wała UE. Ponadto Rosja otrzymywała głównie pomoc techniczną, a nie inwestycyjną⁸ (Kondrat'eva 2008: s. 17–18).

Program TACIS został stopniowo zastąpiony przez inne programy współpracy, m.in. w związku z trudnością zarządzania oraz rozszerzeniem UE⁹ (Nikitina 2013: s. 344). Od 2007 r. wszedł w życie Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ang. *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, ENPI) finansowany ze wspólnego budżetu UE, który został następnie zastąpiony w 2014 r. przez Europejski Instrument Sąsiedztwa (ang. *European Neighborhood Instrument*, ENI). Należy podkreślić, że Rosja ma szczególny status, ponieważ stosunki z tym państwem rozwijają się nie przez Europejską Politykę Sąsiedztwa, ale poprzez strategiczne partnerstwo w czterech wspólnych przestrzeniach. Dlatego Rosja może uczestniczyć jedynie w regionalnych inicjatywach ENI i programach współpracy transgranicznej, w których współfinansuje projekty (zob.: *The European Neighbourhood Instrument* WWW). Współpraca dwustronna z Rosją jest obecnie finansowana za pośrednictwem nowego Instrumentu Partnerstwa (IP).

W okresie 2014–2020 funkcjonowało 7 programów współpracy transgranicznej pomiędzy regionami UE i Rosji (*Cross Border Cooperation* WWW):

- 1) *Kolarctic* – dla regionu Finlandia–Szwecja–Norwegia–Rosja: obwód murmański, obwód archangielski, Nieniecki Okręg Autonomiczny, Republika Karelia, obwód leningradzki i Petersburg (zob.: kolarctic.info);
- 2) *Południowo-Wschodnia Finlandia – Rosja* (Petersburg, obwód leningradzki i Republika Karelia) (zob.: www.sefrcbc.fi);
- 3) *Karelia* – dla Finlandii i Rosji: Republika Karelia, Petersburg, obwody leningradzki, murmański i archangielski (zob.: www.kareliacbc.fi);
- 4) *Estonia – Rosja* (obwody leningradzki i pskowski, Petersburg) (zob.: www.estonia-russia.eu);
- 5) *Łotwa–Rosja* (obwody leningradzki i pskowski, Petersburg) (zob.: latruscbc.eu);
- 6) *Litwa–Rosja* (obwód kaliningradzki) (zob.: www.eni-cbc.eu/lr);
- 7) *Polska–Rosja* (obwód kaliningradzki) (zob.: www.plru.eu).

W 2020 roku UE i Rosja uruchomiły 25 nowych projektów inwestycyjnych w ramach współpracy transgranicznej. W przygotowaniu jest siedem programów nowej generacji na lata 2021–2027. Rosja uczestniczy także w wielostronnym programie współpracy transnarodowej UE „*Interreg. Region Morza Bałtyckiego*” i ma status obserwatora w podobnym programie „*Interreg. Północne peryferia i Arktyka*” (*Rossia i ES...* 2020).

Priorytetowe znaczenie w ramach unijno-rosyjskiej współpracy transgranicznej w analizowanym okresie mają inicjatywy skierowane na rozwijanie interakcji między orga-

⁸ Na przykład, projekty realizowane w obwodzie kaliningradzkim: SEB Trans-Link (rozwój korytarzy transportowych w południowo-wschodnim Bałtyku), COASTMAN (zbadanie możliwości zarządzania strefą przybrzeżną) czy RECO (tworzenie regionalnych centrów, które następnie zajmą się zbiórką i unieszkodliwianiem odpadów).

⁹ W przypadku Rosji Parlament Europejski zwrócił uwagę na fakt, że strona rosyjska wykazywała niewystarczające zainteresowanie programem, a dialog KE z rosyjskimi władzami był znacznie utrudniony. Ponadto Rosja w 2006 r. została oskarżona o nieefektywne wykorzystywanie otrzymanych środków, co również przyczyniło się do zamknięcia programu (Nikitina 2013: s. 341–344; Chizhikov 2006).

nami rządowymi. UE jest zainteresowana tworzeniem instytucji, struktur i mechanizmów w takich obszarach jak ochrona środowiska, rozwój zdrowia, walka z przestępczością zorganizowaną, zapewnienie sprawności i bezpieczeństwa granic oraz mały biznes. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę fakt, że regiony Unii Europejskiej graniczące z Rosją nie są w stanie stworzyć specjalnych warunków do rozwoju współpracy transgranicznej, gdyż są uzależnione od kierunków polityki zagranicznej prowadzonej przez UE. Jednak duże zainteresowanie ze strony bezpośrednich uczestników może być katalizatorem korzystnych dla Rosji zmian w polityce zagranicznej UE, a przede wszystkim ułatwieniem w przekraczaniu wspólnej granicy dla towarów, usług i ludzi (Kondrat'eva 2008: s. 18).

Rosyjskie regiony traktują swoją pozycję graniczną jako przewagę konkurencyjną w porównaniu z innymi obszarami Rosji. One są zainteresowane przyciąganiem europejskich inwestycji, wymianą technologii oraz rozwojem handlu, a rozwój współpracy transgranicznej jest postrzegany jako sposób na zwiększenie wydajności rynków regionalnych. Relacje transgraniczne dla tych regionów można także potraktować jako kartę przetargową w dialogu między regionem a władzami centralnymi. Z drugiej strony trzeba pamiętać o negatywnych doświadczeniach rosyjskich regionów przygranicznych, które mogą wynikać z realnych bądź potencjalnych konfliktów etnicznych lub sporów terytorialnych. Wpływ na postrzeganie sąsiadów mają także przestępczość zorganizowana, migracje transgraniczne oraz problem konkurencyjności gospodarek (Czarkowska 2013: s. 69).

Współpraca między regionami bez wspólnej granicy

Podczas gdy zakres wspólnych projektów UE w europejskiej części Rosji jest dość szeroki, to na Syberii i Dalekim Wschodzie jest on ograniczony. Zainteresowanie Unii Europejskiej współpracą z rosyjskimi regionami niemającymi wspólnych z nią granic związane jest głównie z handlem i możliwością uczestniczenia w rozwoju zasobów naturalnych azjatyckiej części Rosji, podczas gdy rozwój współpracy przemysłowej jest obiektywnie hamowany przez odległość (Kondrat'eva 2008: s. 35).

Wiele regionów państw członkowskich UE, które nie graniczą bezpośrednio z Rosją, ma umowy o współpracy z regionami rosyjskimi. Na przykład, Dolna Saksonia (RFN) ma umowę z obwodem tiumeńskim, region Lotaryngii (Francja) ma kilka umów z obwodem tomskim. Dla „wewnętrznych” regionów Rosji ważnym kryterium przy wyborze regionu partnerskiego jest podobieństwo struktury gospodarczej lub zbieżność priorytetów rozwojowych. Na przykład, Altajski kraj współpracuje z regionem Franche-Comte (Francja) w dziedzinie rolnictwa (produkcja wina i serów) oraz turystyki. Obwód tomski i Styria (Austria) współpracują w dziedzinie innowacji (Nefedova 2014: s. 148).

W rosyjskich regionach oddalonych od granic UE rozpowszechnione są indywidualne projekty współpracy różnych podmiotów lokalnych z partnerami europejskimi. Na przykład, Republika Chakasja współpracowała w 2013 r. z Niemcami w ramach projektu *Chakassien – Deutschland: Freundschaftsbrücke* (zob.: *Projekt...* 2013). Innym przykładem jest współpraca międzyuczelniana: Syberyjski Federalny Uniwersytet w Krasnojarsku (ros. Сибирский Федеральный Университет) współpracuje w ramach programu po-

dwójnego dyplomu m.in. z Uniwersytetem w Pasawie (niem. *Universität Passau*) oraz Uniwersytetem w Sienie (wł. *Università degli Studi di Siena*) (zob.: *SibFU Double Degree Programmes* 2020).

Porozumienia między regionami, które nie mają wspólnej granicy, mają z reguły charakter ramowy i dotyczą wymiany doświadczeń w różnych obszarach (np. zarządzanie, kultura, sport, energetyka, etc.), wspólnych działań badawczych i edukacyjnych, transferu technologii i komercjalizacji rozwoju. Innymi słowy, taka współpraca międzyterytorialna najczęściej obejmuje te obszary, w których „koszty transportu” są nieistotne (Nefedova 2014: s. 148).

Należy wziąć pod uwagę obecność stabilnych stereotypów dotyczących Syberii i Dalekiego Wschodu, które nie przyczyniają się do rozwoju kontaktów biznesowych z UE. Przeszkodę stanowi stosunkowo słabo rozwinięta i często przestarzała infrastruktura transportowa. Wyzwanie dla rozwoju współpracy może stanowić także niski poziom gęstości zaludnienia oraz surowe warunki klimatyczne (Raś 2018: s. 341–345; Kondrat'eva 2007).

Współpraca jednostek administracyjnych

Kolejną formą dialogu regionalnego między UE i Rosją jest współpraca jednostek administracyjnych (samorządów). Im bliżej jest do granicy, tym szerszy jest zakres interakcji. Na przykład, wiele jednostek Estonii i Finlandii ma miasta partnerskie w obwodzie leningradzkim: Lappeenranta – Wyborg, Imatra – Swietłogorsk, Narwa – Iwangorod, etc. Jednak duże odległości nie oznaczają braku zainteresowania współpracą między miastami z innych krajów UE i dalszych regionów Rosji.

Dla miast europejskich relacje partnerskie oznaczają przede wszystkim ścisłą współpracę humanitarną i kulturalną. W praktyce rosyjskiej jest to szersze pojęcie. Zazwyczaj umowy partnerskie między miastami obejmują wymianę informacji, współpracę w zakresie mieszkalnictwa i usług komunalnych, wprowadzenie reżimu preferencji ekonomicznych dla firm, wymianę edukacyjną oraz wspólne wydarzenia kulturalne i sportowe (Nefedova 2014: s. 149). Szereg porozumień między jednostkami administracyjnymi dotyczy głównie jednego obszaru działalności. Na przykład, aglomeracja Montpellier (Francja) ma umowę o współpracy z miastem Obnińsk w obwodzie kałuskim, na podstawie której współpracują w dziedzinie badań naukowych, technologii i innowacji (zob.: *Montpellier...* WWW).

Współpraca w ramach euroregionów

Inną ważną formą dialogu regionalnego jest współpraca w ramach euroregionów. Euroregion to grupa regionów państw członkowskich UE i/lub regionów państw graniczących z Unią Europejską, które zawarły umowę o współpracy¹⁰. UE postrzega euroregiony jako jedną z formuł wdrażania polityki regionalnej na obszarach przygranicznych (Jastrzębska 2008: s. 103). Regiony Rosji należą do wielu euroregionów. Najstarszym euroregionem z udziałem Rosji jest Euroregion *Karelia*, utworzony w 2000 r. Obejmuje

¹⁰ Pojęcie euroregionu zostało zawężone na potrzeby niniejszego badania. Więcej na temat konceptualizacji tego terminu można znaleźć w pracach: np. Greta, Tomczak-Woźniak 2018; Gwizdała 2015; Kuształ 2008; Misztal 2016.

on trzy regiony fińskie (Karelia Północna, Kainuu i Pohjanmaa Północna) oraz rosyjską Republikę Karelię (*Euroregio Karelia W/W*). Inne euroregiony to: *Baltyk* (Dania, Litwa, Łotwa, Polska, Rosja, Szwecja), *Szeszupe* (Litwa, Polska, Szwecja, Rosja), *Psków-Liwonia* (Rosja, Estonia, Łotwa), *Niemen* (Polska, Litwa, Rosja, Białoruś), *Saule* (Rosja, Litwa, Łotwa, Szwecja) oraz Łyna-Ława (Polska, Rosja) (Gumenyuk, Studzieniecki 2019: s. 90).

Niektórzy badacze krytykują budowę euroregionów z udziałem Rosji. Za jedną z przyczyn uznaje się niewystarczający zakres kompetencji rosyjskich regionów w relacjach zewnętrznych. Kolejną przeszkodą w skutecznej pracy euroregionów z udziałem Rosji jest duża różnica w sytuacji społeczno-gospodarczej przygranicznych regionów Rosji i krajów europejskich¹¹. Należy także zauważyć, że „zewnętrzne” euroregiony pod wieloma względami pozostają w tyle z powodu gorszego finansowania, a nie ich fundamentalnej niezdolności do osiągnięcia dobrych wyników gospodarczych. Co więcej, występuje różnica w rozumieniu słowa „granica” – w mentalności Rosjan jest ono częściej skorelowane z semantycznym znaczeniem „bariery”, a nie „strefy kontaktu”. W tym zakresie euroregion można traktować jako jeden z instrumentów polityki rozwojowej. Jego rolą jest stać się dodatkowym „pomostem komunikacyjnym”, zachęcającym do dialogu między stronami (Nefedova 2014: s. 156).

Rosja jest już w stanie wspierać inicjatywy regionalne odpowiednimi środkami. Jednak dotychczas charakter jej udziału w działalności euroregionów nie uległ zasadniczym zmianom. Czasami nawet proces przekazywania szerokiej publiczności wyników i doświadczeń związanych z określonymi projektami zadeklarowanymi w planach regionalnych nie jest dobrze zorganizowany. Wydaje się, że data ostatniej aktualizacji serwisu Euroregionu *Saule* to październik 2006 roku. Strona Euroregionu *Niemen* (niemen.org.pl) przez długi czas istniała tylko w języku angielskim i litewskim, później dodano język polski i rosyjski. Strona Euroregionu *Baltyk* była obsługiwana w języku angielskim i polskim, natomiast dla rosyjskojęzycznych użytkowników była dostępna tylko strona jednego z jego programów (Mewa II). Obecnie strona www.eurobalt.org jest prowadzona wyłącznie w języku angielskim. Strona internetowa euroregionu *Szeszupe* nie jest wypełniona treścią (poza sekcją Centrum Informacji Turystycznej). Co prawda, są niewątpliwie pozytywne fakty (wystawy i targi odbywające się w krajach partnerskich, dni otwarte na terytorium Rosji, dofinansowanie projektów badawczych itp.), ale informacje o nich w języku rosyjskim można znaleźć tylko w nielicznych lokalnych kanałach informacyjnych (Kondrat'eva 2008: s. 20–21).

Współpraca w ramach międzynarodowych projektów i inicjatyw

Jednym z najbardziej znanych przykładów międzynarodowych inicjatyw współpracy regionalnej jest Wymiar Północny. Uważa się, że to właśnie on ma największe możliwości, aby zachęcić UE i Rosję do bardziej zaawansowanych form integracji. Wymiar Północny zapewnia ramy dialogu i praktycznej współpracy¹², celem których jest wzmocnienie sta-

¹¹ Zob. np.: Fedorova 2007; Decoville et al. 2013; Krashevskiy 2003.

¹² Program koncentruje się głównie na czterech kierunkach współpracy:

¹⁾ Partnerstwo Środowiskowe Wymiaru Północnego powstałe w 2001 r. jako międzynarodowy mechanizm

bilności, dobrobytu i zrównoważonego rozwoju w północnej Europie, od strefy arktycznej po Morze Bałtyckie (Vuorenmaa 2019: s. 37–38).

Jednym z zadań w/w inicjatywy jest wspieranie stabilności regionalnej, co przekłada się na szerszy wpływ na wzmacnianie bezpieczeństwa europejskiego. Idea Wymiaru Północnego należy do Finlandii. Po przystąpieniu do UE w 1995 roku, celem Finlandii było podkreślenie specyfiki północnej części Europy, która miałaby stanowić równowagę w stosunku do polityki unijnej w regionie Morza Śródziemnego. Jednocześnie Finlandia podkreślała znaczenie sąsiedztwa UE z Rosją i możliwości współpracy z nią (Patten 1999; Vuorenmaa 2019: s. 36–37). Szczególne zainteresowanie w UE budziła potrzeba znalezienia sposobów nieprzerwanych dostaw rosyjskiego gazu do Europy, zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego oraz usunięcia innych zagrożeń dla środowiska i społeczeństwa, walki z przestępczością zorganizowaną, a także wyszczególnienia problemów obwodu kaliningradzkiego mogących wystąpić w przyszłości po rozszerzeniu UE na Wschód (Kondrat'eva 2008: s. 5–6). Dla Rosji z kolei realizacja tej inicjatywy oznaczała nie tylko stymulowanie wydobycia i eksportu surowców, ale także zintegrowany rozwój północnej i północno-zachodniej Rosji (*The Medium-Term Strategy...* 1999).

Od początku plany działania w zakresie Wymiaru Północnego były w swej treści listą problemów i zamiarów. Pomysł włączenia dodatkowych dokumentów z określonymi projektami i działaniami nie został zrealizowany¹³ (Sergounin 2003: s. 61). W 2006 r. zapoczątkowano nowy Wymiar Północny, w ramach którego podjęto próbę połączenia dwóch kierunków współpracy UE i Rosji – Wymiaru Północnego i *czterech wspólnych przestrzeni*. W nowej inicjatywie wyraźnie określono cztery odpowiedzialne strony – UE, Rosję, Norwegię i Islandię. Dzięki temu Wymiar Północny został całkowicie przeniesiony na jakościowo nowy poziom interakcji między stronami, ponieważ Rosja została pełnoprawnym partnerem (wcześniej Rosja była tylko beneficjentem, niemogącym wpływać na podejmowanie decyzji) (Kondrat'eva 2008: s. 9–10; *Political Declaration...* 2006; Ministry... 2009).

Unia Europejska i Rosja współpracują także w ramach politycznych forów regionalnych, takich jak Euro-Arktyczna Rada Morza Barentsa (ang. *Barents Euro-Arctic Council*, BEAC)¹⁴ oraz Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB)¹⁵.

wspierania rozwiązywania poważnych problemów środowiskowych w północno-zachodniej Rosji;

²⁾ Partnerstwo Wymiaru Północnego w dziedzinie zdrowia publicznego i opieki społecznej od 2003 r.;

³⁾ Partnerstwo w transporcie i logistyce od 2005 r.;

⁴⁾ Partnerstwo w sferze kultury uruchomione w 2010 r. i skupione na współpracy w branży kultury i branży twórczej (Vuorenmaa 2019: s. 37–38).

¹³⁾ 10 lutego 2000 r. Rosja i Litwa przedstawiły Komisji Europejskiej listę wspólnych projektów, które miały zostać ujęte w Planie Działania Wymiaru Północnego (Inicjatywa Nida). Zaproponowany aneks został jednak ostatecznie odrzucony, ponieważ nie było możliwości uzyskania zobowiązań finansowych z żadnego programu finansowego UE, takiego jak np. *Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (TACIS)* czy też *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies (PHARE)* (Sergounin 2003: s. 61).

¹⁴⁾ Członkami Euro-Arktycznej Rady Morza Barentsa (ang. *Barents Euro-Arctic Council*) są Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia, Rosja, Szwecja i Komisja Europejska. Przewodnictwo Rady zmienia się między Finlandią, Norwegią, Rosją i Szwecją. Norwegia sprawuje przewodnictwo w latach 2019–2021 (*About us: Cooperation...* WWW).

¹⁵⁾ Składa się z 11 państw członkowskich (Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Islandia, Łotwa, Litwa, Norwegia, Polska, Rosja i Szwecja), a także z Unii Europejskiej. Popiera globalne spojrzenie na problemy

Na początku XXI w. w ramach BEAC zainicjowano projekt *Region Morza Barentsa 2010*, będący kontynuacją projektu funkcjonującego w latach 1993–2000. W latach 2003–2006 ten projekt otrzymał wsparcie finansowe w ramach programów TACIS i Interreg. W szczególności, TACIS sfinansował sub-projekt *Partnerstwo przemysłowe między Republiką Karelii a prowincją Västerbotten* (ang. *Industrial partnership of the Swedish province of Västerbotten and the Republic of Karelia*), w ramach którego szwedzcy eksperci, z udziałem partnerów rosyjskich, określili priorytetowe sektory dla rozwoju transgranicznej współpracy przemysłowej i opracowali wspólne propozycje strategii rozwoju i planu działania w regionie Morza Barentsa¹⁶ (Kondrat'eva 2008: s. 13–14; *Strategy...* 2003).

Fora RPMB odegrały pewną rolę w procesie uruchomienia projektów współpracy transgranicznej i euroregionów z udziałem Rosji: np. w 2000 roku na Kaliningradzkim Uniwersytecie Państwowym uruchomiono projekt „EuroKierunek”. Sam projekt pierwotnie nie był przeznaczony dla Rosji, lecz dla państw bałtyckich. W latach 1993–2003 tzw. „kierunki europejskie” powstały na bazie uniwersytetów w Rydze, Wilnie i Tartu, aby kształcić specjalistów z zakresu prawa, ekonomii, administracji publicznej i zarządzania zgodnie z kryteriami europejskimi. Później okazało się, że idea jest uniwersalna i może być realizowana na zachodzie Rosji. Pierwszym był Kaliningrad, a następnie utworzono „eurokierunek” (w tym przypadku niezależnie, bez pomocy RPMB) przy Karelskim Regionalnym Instytucie Zarządzania, Ekonomii i Prawa Państwowego Uniwersytetu w Pietrozawodsku. Od 2009 r. (w oparciu o RPMB) był realizowany projekt stworzenia „eurokierunku” na Politechnice w Pskowie¹⁷ (*Mezhdunarodnyi projekt...* W/W/W).

Reasumując, dialog regionalny Unii Europejskiej i Rosji stał się możliwy dzięki wspólnym wysiłkom dyplomatów, polityków, ekspertów, jednostek gospodarczych i organizacji pozarządowych. Dialog rozwija się w różnych kierunkach i formach, jednak najbardziej rozwinięta jest współpraca na poziomie regionów przygranicznych. Wpływ na intensywność dialogu wywierają nie tylko duże odległości do innych regionów, ale również istniejące stereotypy. UE i Rosja uczestniczą wspólnie w wielu projektach transnarodowych, a za najbardziej obiecujący powszechnie uznawany jest Wymiar Północny. W ramach innych inicjatyw Rosja najczęściej pełni wyłącznie rolę grantobiorcy, ma ograniczone prawa w uzyskiwaniu dofinansowania projektów czy w udziale w regionalnych projektach unijnych.

regionalne, które obejmują polityczne i praktyczne przełożenie celów zrównoważonego rozwoju ONZ, porozumienie klimatyczne z Paryża, ramy z Sendai dotyczące zmniejszania ryzyka katastrof, protokół z Palermo i konwencję ONZ o prawach dziecka (*About us* W/W/W).

¹⁶ W rezultacie powstało siedem projektów pilotażowych: (1) Organizacja produkcji pelletu drzewnego z odpadów drzewnych, (2) Rozwój Międzynarodowego Centrum Podwykonawstwa w Republice Karelii, (3) Stworzenie warunków do rozwoju współpracy przemysłowej pomiędzy *Onega Tractor Plant* a firmą *Cranab*, (4) Budowa stacji segregowania odpadów w Pietrozawodsku, (5) Rozwiązania w zakresie nieszkodliwienia odpadów stałych dla Pietrozawodska, (6) Transfer nowoczesnych technologii, (7) Kreator witryn internetowych. Prawie każdy z tych projektów pilotażowych to kompletna propozycja inwestycyjna. Omawiane doświadczenie współpracy dwustronnej jest przykładem udanej praktyki przynoszącej rzeczywisty zwrot ekonomiczny. Takie przykłady powinny być wzorcowymi dla rosyjskich organizacji i struktur dążących do rozwoju transgranicznej współpracy przemysłowej, inwestycyjnej, infrastrukturalnej i innowacyjnej w kierunku europejskim (Kondrat'eva 2008: s. 13–14).

¹⁷ Od 2010 r. Państwowy Instytut Politechniczny w Pskowie został połączony z Uniwersytetem Państwowym w Pskowie.

Podsumowanie: problemy i wyzwania dialogu regionalnego między UE i Rosją

W analizowanym okresie dialog regionalny był niewątpliwie obszarem interakcji, w którym stosunki między Unią Europejską i Rosją szybko się rozwijały. Politycy europejscy wyrażali zainteresowanie zacieśnieniem współpracy regionalnej z Rosją. Z kolei w Rosji często podkreślano dążenie do bliższej współpracy w ramach różnych struktur międzynarodowych i organizacji regionalnych.

Analizując rozwój, zakres i formy dialogu regionalnego UE–Rosja, można stwierdzić, że dialog ten może być wykorzystywany instrumentalnie w polityce zagranicznej obu tych aktorów w celu znalezienia nowych możliwości rozwoju współpracy dwustronnej. W tym m.in. celu Unia Europejska i Rosja wypracowały podstawy prawne dialogu regionalnego oraz narzędzia i programy dla realizacji wspólnych projektów.

Wyniki zrealizowanych badań potwierdziły postawioną na początku artykułu hipotezę. Dialog UE i Rosji na poziomie regionalnym przybiera wiele różnych form. Do najczęściej spotykanych w badanym okresie należą następujące formy współpracy: przygraniczna (transgraniczna), między regionami bez wspólnej granicy, między jednostkami administracyjnymi na zasadzie partnerstwa, dialog w ramach euroregionów oraz współpraca w ramach międzynarodowych projektów z udziałem regionów.

Za najbardziej rozwiniętą formę można uznać współpracę przygraniczną oraz w ramach międzynarodowych projektów z udziałem regionów. Największym zainteresowaniem w UE cieszą się rosyjskie miasta i regiony eksportujące towary, na które jest zapotrzebowanie: energia, metale, drewno i produkty celulozowo-papiernicze. Dlatego też współpraca regionów UE i północno-zachodniej Rosji zyskała największy rozwój.

Duże znaczenie w ramach dialogu regionalnego UE i Rosji w latach 1994–2019 odgrywa inicjatywa Wymiaru Północnego oraz współpraca w ramach BEAC i RPMB. Ścisła współpraca w tych ramach może zapewnić długoterminową stabilność polityczną i zmniejszyć ewentualne napięcia we wzajemnych relacjach.

Rozwój współpracy z Syberią i Dalekim Wschodem obiektywnie jest utrudniony przez duże odległości. Ponadto, te rosyjskie tereny są często postrzegane w świadomości Europejczyków przez pryzmat różnego rodzaju stereotypów. Często zapomina się o tym, że regiony syberyjskie rozwijają się dzięki wsparciu niezależnej i pod wieloma względami unikalnej bazy naukowej, technicznej i edukacyjnej. Te dwa regiony posiadają olbrzymi potencjał turystyczny. Pod tym kątem Syberia i Daleki Wschód mogą stanowić potencjalny kierunek dalszego rozwoju unijno-rosyjskiego dialogu regionalnego.

Pewne sukcesy odnosi współpraca partnerska miast europejskich i rosyjskich, w ramach której rozwija się kooperacja w zakresie gospodarki komunalnej i finansów, małych i średnich przedsiębiorstw. Istnieje dość intensywna współpraca organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych, politycznych i kulturalnych.

Współpraca w ramach euroregionów uznawana jest przez wielu ekspertów za niespełniającą oczekiwań. Choć przedstawiciele zagraniczni nadal wykazują nominalne zainteresowanie, wydaje się, że nie są też gotowi do nawiązania realnej współpracy spo-

teczno-gospodarczej. W efekcie zamiar przekształcenia euroregionu w punkt wzrostu, technopark czy technopolis nie jest przewidywany nawet w najbardziej śmiałym planie. Żaden z euroregionów nie wykazuje zainteresowania rozwojem w tym zakresie.

W latach 1994–2019 rozwój dialogu regionalnego wywierał znaczący wpływ na wzajemne relacje UE i Rosji, a współpraca regionów stała się jednym z kanałów realizacji polityki zagranicznej. UE starała się uzyskać dostęp do nowych rynków, wzmocnić stabilność i bezpieczeństwo sąsiednich terytoriów poprzez międzynarodową współpracę swoich regionów. Dla Rosji współpraca regionów była narzędziem ich rozwoju gospodarczego oraz źródłem dodatkowego finansowania dużych projektów infrastrukturalnych¹⁸. W odróżnieniu od dialogu politycznego na najwyższym szczeblu dialog regionalny rzadko jest krytykowany m.in. za nieprzestrzeganie praw człowieka, gdyż projekty regionalne dotyczą głównie kwestii odpolitycznionych. Z drugiej strony UE oraz Rosja chciałyby za pośrednictwem tego kanału zapewnić lojalność sąsiednich państw wobec własnych interesów. Ma to pewien potencjał konfliktowy, który nie przeszkadza jednak współpracy międzyregionalnej przynosić konkretnych rezultatów.

Dialog regionalny między Unią Europejską i Rosją odnosi nie tylko oczywiste sukcesy, ale spotyka się także z różnymi problemami i wyzwaniem. Do głównych kwestii utrudniających rozwój dialogu regionalnego w latach 1994–2019 należą:

- 1) reżim wizowy;
- 2) regionalny niedobór profesjonalnej kadry;
- 3) szereg problemów finansowych i prawnych związanych z różnymi formami sprawozdań finansowych, zasadami przeprowadzania audytu i zamówień publicznych;
- 4) złożoność i nieprzejrzystość rosyjskiego ustawodawstwa celnego, a w rezultacie problemy z odprawą celną;
- 5) brak w Rosji rozwiniętych mechanizmów wsparcia finansowego dla współpracy między regionami, które nie mają wspólnej granicy¹⁹;
- 6) różnice w podziale uprawnień między różne szczeble władzy w państwach UE i Rosji (Nefedova 2014: s. 156–157);
- 7) konflikt na Ukrainie, aneksja Krymu w 2014 roku oraz wynikające z tego faktu sankcje, które wpłynęły na stosunki UE–Rosja, hamując kooperację w wielu wspólnych projektach. Rada Europejska zawiesiła nie tylko współpracę z Rosją, ale również finansowanie projektów dla tego kraju za pośrednictwem międzynarodowych instytucji finansowych.

¹⁸ Współpraca międzynarodowa przyczyniła się do powstawania nowych miejsc pracy w wielu regionach Federacji Rosyjskiej, wzrostu kwalifikacji zawodowych kadr, zapewnienia budżetów lokalnych podatkami, wzrostu dochodów części ludności, a nawet ukształtowania się klasy średniej na poziomie lokalnym. Ponadto należy podkreślić pozytywne skutki rozszerzenia współpracy na poziomie regionalnym w zakresie edukacji i kultury, turystyki i ekologii, a także możliwość rozwiązywania szeregu problemów humanitarnych (Pakhomov 2019).

¹⁹ Władze każdego regionu powinny same zdecydować, z jakich pozycji budżetowych współpraca będzie finansowana i w jaki sposób te środki zostaną przekazane na projekty międzynarodowe. Wiele regionów wykorzystuje do tego celu fundusze z ukierunkowanych programów rozwojowych, starając się je sformułować z wyprzedzeniem, aby „zwalczały” zadania i terminy z dużymi projektami międzynarodowymi, co jest raczej trudne (Nefedova 2014: s. 156–157).

Jednak nadal jest kontynuowana współpraca transgraniczna oraz kooperacja w ramach Wymiaru Północnego²⁰, ponieważ obie strony – zarówno UE, jak i Rosja – wciąż przywiązują dużą wagę do rozwoju dialogu regionalnego (Vuorenmaa 2019: s. 39; Parlament Europejski 2020).

Laureat Nagrody Nobla, ekonomista Andrew Michael Spence, na zakończenie programu *Open Days*, który odbył się w Brukseli w 2006 r., powiedział: „Europa musi dzielić się swoim doświadczeniem w zakresie rozwoju regionalnego z wieloma innymi regionami świata” (*Evropejskaâ regional'naâ polityka...* 2009: s. 3). Wiele regionów Rosji jest stosunkowo mało znane w Unii Europejskiej i dlatego są postrzegane głównie jako źródło energii i surowców. W ostatnich latach w państwach członkowskich UE zakorzenia się nowe rozumienie rosyjskich regionów, kształtuje się pozytywne spojrzenie na możliwości i perspektywy dialogu regionalnego z Rosją. Z kolei Rosja przywiązuje również dużą wagę do intensyfikacji międzynarodowych więzi regionalnych, widząc w tym „okno na Europę” pomocne w zacieśnieniu przyjaźni i współpracy.

Valentina Prudskaya – doktorantka na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: stosunki polsko-rosyjskie, polityka zagraniczna państw Europy Środkowo-Wschodniej, polityka historyczna, stosunki Rosji z Unią Europejską, mediacja, konflikty międzynarodowe. Ostatnio opublikowała artykuły: *Przyszłość Unii Europejskiej po Brexicie. Rosyjski punkt widzenia* („Przegląd Europejski” nr 1/2019, DOI: 10.5604/01.3001.0013.5182); *Политика Российской Федерации в отношении Европейского союза в периоды президентства Б.Н. Ельцина и В.В. Путина* („Россия и современный мир” nr 3/2019, DOI: 10.31249/rsm/2019.03.08).

Valentina Prudskaya – a PhD candidate at the Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw. Research interests: Polish-Russian relations, foreign policy of Central and East European countries, politics of memory, Russia-EU relations, mediation, international conflicts. Recent articles: *The future of the European Union after Brexit. Russian point of view* („Przegląd Europejski” no. 1/2019); *Policy of the Russian Federation towards the EU during the Presidencies of Boris Yeltsin and Vladimir Putin* („Россия и современный мир” no. 3/2019).

➔ Bibliografia:

- ABOUT US (WWWW), Council of the Baltic Sea States, <https://cbss.org/organisation/about-us/> (10.09.2020).
- ABOUT US: Cooperation in the Barents Euro-Arctic Region (WWWW), Barents Euro-Arctic Cooperation, <https://www.barentscooperation.org/en/About> (10.09.2020).
- BARANOV Nikolai A. (2016), *Regionalnye aspekty rossijsko-evropejskoj geopolityki*, <https://nicbar.ru/politology/study/kurs-geopoliticheskie-problemy-evropejskogo-razvitiya/279-tema-15-regionalnye-aspekty-rossijsko-evropejskoj-geopolitiki> (22.04.2006).

²⁰ W 2019 r. Markus Ederer, ambasador UE w Rosji, wśród nowych pięciu obszarów współpracy UE z Rosją wskazał rozwój regionalnej infrastruktury oraz kooperację w ramach Wymiaru Północnego (Legucka 2019). Na zainteresowanie rozwojem dialogu regionalnego wskazuje także fakt, że w ramach współpracy transgranicznej z Rosją w latach 2014–2020 UE przeznaczyła 87 mln euro na projekty transgraniczne (Russell 2020: s. 9).

- CHIZHIKOV Maksim (2006), *Rossiiu obwinili v rastrze 5 mlrd. evro*, „Komsomol'skaâ pravda”, <https://www.kp.ru/daily/23695/52314/> (22.04.2006).
- COMMON STRATEGY of the European Union on Russia (1999), European Council, Cologne, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/38943c06-7e5d-4ca3-acc3-c5154bd-gc04e/language-en> (3.08.2020).
- CZARKOWSKA Ewa (2013), *Rosja w procesach transgranicznych*, w: Stanisław Bieleń (red.), *Rosja w procesach globalizacji*, Warszawa.
- DECOVILLE Antoine, DURAND Frederic, SOHN Christophe, WALTHER Olivier (2013), *Comparing cross-border metropolitan integration in Europe: Towards a functional typology*, „Journal of Borderlands Studies”, nr 28(2), DOI: 10.1080/08865655.2013.854654
- DUMAŁA Hanna (1994), *Region jako pojęcie nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio K, Politologia, vol. 1, s. 37-45.
- DUMAŁA Hanna (2016), *Konwencja Madrycka – Konwencja z Niamey: europejski wzorzec dla Afryki*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies”, t. 4, nr 1.
- EUROREGIO KARELIA (WWW), <https://www.euregiokarelia.com/en/home> (10.09.2020).
- EVROPEĪSKAĀ regional'naâ politika: istochnik vdokhnoveniâ dlia stran, kotorye ne vkhodât v ES? (2009), Office of the Official Publications of the European Union, Luxembourg https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_ru.pdf (31.08.2009). DOI: 10.2776/12500
- FEDERAL'NYĪ zakon ot 04.01.1999 g. N° 4-FZ O koordinatsii mezhdunarodnykh i vneshne-ekonomicheskikh svyazeĭ sub'ektov Rossiiskoi Federatsii (1999), <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13347> (04.01.1999).
- FEDERAL'NYĪ zakon ot 22.07.2002 g. N° 91-FZ O ratifikatsii Evropeĭskoi ramochnoi konventsii o prigranichnom sotrudnichestve territorial'nykh soobshchestv i vlastei (2002), <http://ivo.garant.ru/#/document/12127505/paragraph/10:0> (22.07.2002).
- FEDOROVA Nina (2007), *Rossiiskii ekspert: „Evroregion – modnoe poniatie bez opredeleniia*, wywiad z Irią Busygińą, „Deutsche Welle”, 23.09.2007, <http://bityl.pl/vX8oJ>.
- GANCZAR Małgorzata, WIECZOREK Iwona (red.) (2016), *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, Łódź.
- GRETA Marianna, TOMCZAK-WOŹNIAK Ewa (2018), *Euroregiony a cyfryzacja*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 53 (1/2018). DOI: 10.15584/nsawg.2018.1.7
- GRYNIA Alina (2013), *Współpraca transgraniczna Litwa–Polska–Rosja: rozwój oraz perspektywy*, w: Robert Łoś, Jacek Regina-Zacharski (red.), *Sąsiedztwo i pogranicze – między konfliktem a współpracą*, Łódź.
- GUMENYUK Ivan, STUDZIENIECKI Tomasz (2019), *Aktualnoe sostoânie evroregionov s uchastiem Kaliningradzkoĭ oblasti*, „Baltiiskii region – region sotrudnichestva – 2019”. Materiały III międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji, Kaliningrad.
- GRETA Marianna, TOMCZAK-WOŹNIAK Ewa (2018), *Euroregiony a cyfryzacja*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 53 (1/2018). DOI: 10.15584/nsawg.2018.1.7
- GWIZDAŁA Jerzy P. (2015), *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 74, t. 2.
- JASTRZĘBSKA Władysława (2008), *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej*, Rzeszów.

- KAMIŃSKA Aleksandra (2014), *Zamiast wstępu: możliwości i przestrzenie dialogu w świecie współczesnym*, w: Aleksandra Kamińska, Ewa Kraus, Kazimierz Ślęczka (red.), *Jak możliwy jest dialog?* Sosnowiec.
- KONTSEPTSIĀ prigranichnogo sotrudnichestva v Rossijskoj Federatsii (2001), <http://docs.cntd.ru/document/901780926> (09.02.2001).
- KONTSEPTSIĀ prigranichnogo sotrudnichestva v Rossijskoj Federatsii (2020), <http://docs.cntd.ru/document/565964011> (07.10.2020).
- KONDRAT'EVA Natalia (2007), *K voprosu ob imidzhe rossijskich regionov i ikh real'noi konkurentosposobnosti*, <https://image-of-russia.livejournal.com/6710.html> (28.06.2007).
- KONDRAT'EVA Natalia (2008), *Regiony Rossii i Evropejskogo Soiuza na puti k stroitel'stvu Obshchego ekonomicheskogo prostranstva*, Moskva: Institut Evropy RAN, <https://mgimo.ru/upload/iblock/2d0/2d00299ea5d9498b91928a5b6bb8658c.pdf> (28.12.2008).
- KRASHEVSKIY Andrey (2003), *Nuzhen li rossijsko- estonskii evroregion?*, "Delfi", <https://rus.delfi.ee/statja/5066950/nuzhen-li-rossijsko-estonskiy-evroregion> (04.02.2003).
- KUSZTAŁ Aleksandra (2008), *Euroregiony jako transregionalny wymiar polityki europejskiej*, w: K. Jędrzejczyk-Kuliniak, L. Kwieciński, B. Michalski, E. Stadtmüller (red.), *Regionalizacja w stosunkach międzynarodowych. Aspekty polityczno-gospodarcze*, Toruń.
- LEGUCKA Agnieszka (2019), *Ryzyko „selektywnego zaangażowania” UE we współpracę z Rosją*, „Biuletyn PISM”, nr 148 (1896).
- MISZTAŁ Anna (2016), *Wpływ unijnej polityki regionalnej na zrównoważony rozwój euroregionów zachodniego pogranicza Polski*, Łódź.
- MEMORANDUM OF UNDERSTANDING for establishing a dialogue on Regional Policy cooperation between the European Commission and the Ministry of Regional Development of the Russian Federation (2007), https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/memoranda-of-understanding/2007/memorandum-of-understanding-for-establishing-a-dialogue-on-regional-policy-cooperation-between-the-european-commission-and-the-ministry-of-regional-development-of-the-russian-federation (23.05.2007).
- MEZHDUNARODNYĪ PROEKT "Evrofakul'tet – Pskov" (WWW), <http://ematf.pskgu.ru/project/BB944D3E6419F0A96AF8D4020823A1E5> (18.08.2020).
- MONTPELLIER en Russie (WWW), <https://www.montpellier3m.fr/presse/201701241630-11293> (02.02.2021).
- NEFEDOVA Evgenia V. (2014), *The interaction of regions within Russia-EU relations*, in: S.M. Yun (ed.), *Russia and the European Union. A textbook*, Tomsk, http://euglobe.ru/wp-content/uploads/2016/09/Russia-and-EU_Tomsk.pdf (8.08.2020).
- NIKITINA Ludmiła (2013), *Program TACIS w Federacji Rosyjskiej – uwarunkowania wdrażania, mechanizm instytucjonalny, efektywność*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 7.
- MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND (2009), *NOTHERN Dimension*, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/deea/dv/0209_/0209_05.pdf (05.09.2009).
- OTRASLEVYE DIALOGI (WWW), <https://russiaeu.ru/ru/otraslevye-dialogi> (3.02.2021).
- PAKHOMOV Alexander A. (2019), *General parameters and specifics of Russian regions'international cooperation*, „Russian Economic Development”, vol. 26, no. 2.
- PATTEN Chris (1999), *Commission responsible for External Relations A Northern Dimension for the policies of the Union: current and future activities* Foreign Ministers' Conference on the Northern

- Dimension*, Helsinki, 12 November 1999, SPEECH/99/161, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_99_161 (12.11.1999).
- POLITICAL DECLARATION on the Northern Dimension Policy* (2006), https://www.ndphs.org/internal-files/File/Strategic%20political%20docs/Political_Declaration_on_Northern_Dimension_Policy.pdf (15.08.2020).
- SibFU Double Degree Programmes* (2020), "Study in Russia", <https://studyinrussia.ru/en/actual/articles/sibfu-double-degree-programmes/> (31.07.2020).
- CROSS BORDER COOPERATION* (WWW), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/cross-border-cooperation_en (01.09.2020).
- PROJEKT der Volksdiplomatie „Chakassien – Deutschland: Freundschaftsbrücke“* (2013), <http://germanyinrussia.ru/cities/1/248> (31.08.2013).
- RAŚ Maciej (2009), *Szanse i możliwości realizacji czterech „wspólnych przestrzeni” w perspektywie XXI wieku* w: Stanisław Bielerń, Konstantin Chudolej (red.), *Stosunki Rosji z Unią Europejską*, Warszawa.
- RAŚ Maciej (2018), *Aktywność międzynarodowa regionów Federacji Rosyjskiej*, Warszawa.
- ROAD MAP for the Common Economic Space* (2005), https://russiaeu.ru/userfiles/file/road_map_on_the_common_economic_space_2005_english.pdf (10.05.2005).
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2020), *Rosja*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/177/russia> (30.12.2020).
- ROSSIÁ I ES zapustili w 2020 godu 25 prigranichnykh investitsionnykh proektov na €121 mln* (2020), <https://tass.ru/ekonomika/7618293> (27.01.2020).
- RUSSELL Martin (2020), *The EU and Russia. Locked into confrontation*, European Parliamentary Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652030/EPRS_BRI\(2020\)652030_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652030/EPRS_BRI(2020)652030_EN.pdf) (31.07.2020).
- SERGOUNIN Alexander (2003), *The Rise of Transregionalism in Russia: The Case of the European Union's Northern Dimension*, „International Journal of Political Economy”, vol. 30, no. 3.
- UMOWA O PARTNERSTWIE I WSPÓŁPRACY ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Federacją Rosyjską* (1994), podpisana 24 czerwca 1994 r. na Korfu, Dz. Urz. UE L 327/3 z 28.11.1997.
- STRATEGY and Action Plan for the Barents Region up to 2010 (BARENTS 2010)* (2003), https://www.up2europe.eu/european/projects/strategy-and-action-plan-for-the-barents-region-up-to-2010_131721.html (30.06.2003).
- THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD INSTRUMENT (ENI)*, (WWW), <https://www.euneighbours.eu/en/policy/european-neighbourhood-instrument-eni> (15.08.2020).
- THE MEDIUM-TERM STRATEGY for the development of relations between the Russian Federation and the EU (2000–2010)* (1999), Helsinki, 22 October 1999.
- VUORENPAA Marja Leena (2019), *The Northern Dimension: Mutual Beneficial Cooperation Today and in the Future*, „Sovremennaa Evropa”, nr 3, DOI: 10.15211/soveurope320193641