РОССИЯ И БАЛТИЯ: НОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ В НОВОМ КОНТЕКСТЕ?

Авторы доклада: А.Мошес, С.Ознобищев, И.Юргенс

I. Введение

В 1990-е годы регион Балтийского моря превратился в один из наиболее динамично развивающихся регионов мира. Объединив недавних противников в «холодной войне», страны с весьма сложными двусторонними отношениями, процесс регионального строительства на Балтике за десятилетие привел к развитию многоуровневых связей в экономической и политической сферах, установлению прочных контактов в области безопасности, возникновению атмосферы доверия. Балтика заслуженно находится в фокусе внимания как пример успешного международного сотрудничества.

В начале 2000-х годов система международных отношений в регионе оказалась под воздействием ряда принципиально новых факторов, которые будут определять ее эволюцию в среднесрочной перспективе. Балтийский регион стоит на пороге двойного расширения ведущих европейских структур – НАТО и ЕС. После вероятного скорого вступления в обе эти организации Латвии, Литвы и Эстонии (а также присоединения Польши к ЕС) Балтийское море превратится во внутреннее море НАТО и ЕС, с одной стороны, и России с другой.

Финское (вторая половина 1999 г.) и шведское (первая половина 2001 г.) председательства в Европейском Союзе в значительной степени способствовали привлечению дополнительного внимания к возможностям региона и укрепили основы сотрудничества между ЕС и Россией. Датское председательство в ЕС (вторая половина 2002 г.), последнее в ряду северных председательств на обозримую перспективу и, по-видимому, последнее для стран региона до проведения реформы институтов ЕС, являет собой важный шанс для дальнейшего роста приоритетности региональной повестки дня в общеевропейском масштабе.

Остро осознается необходимость повышения практической отдачи от инициативы по «Северному измерению» ЕС, поскольку в противном случае этот инструмент региональной интеграции может вообще прекратить свое существование.

Растущее осознание угрозы новых вызовов безопасности, международного терроризма, религиозного и национального экстремизма, переоценка базовых концепций обеспечения национальной безопасности в этой связи, создают благоприятную внешнюю среду для регионального и межгосударственного сотрудничества, поскольку позволяют четко определить общие интересы.

Начался отсчет второго десятилетия отношений между Россией и странами Балтии как независимыми государствами. Налицо снижение остроты эмоционального восприятия этих взаимоотношений на обеих сторонах. Жизненные реалии подготовили осознание необходимости выбора в пользу прагматического взаимодействия.

В контексте происходящих глобальных изменений в мировой политике и с учетом роста актуальности процессов в регионе Балтийского моря представляется своевременным заново проанализировать состояние российско-балтийских отношений и оценить их перспективы, которые в целом видятся как положительные. Вместе с тем, необходимо еще раз откровенно заявить о проблемах, существующих между Россией и странами Балтии, и попытаться активизировать поиск их решения.

Хотелось бы надеяться, что данный доклад, как и предыдущие доклады СВОП по данной проблематике, будет стимулировать дискуссию по основным вопросам российско-балтийских отношений и способствовать достижению лучшего взаимопонимания между всеми заинтересованными сторонами, а его положения найдут отражение в практической политике.

II. Общая оценка ситуации

2.1. В настоящий момент, с точки зрения перспектив построения прочных отношений партнерства между Россией и Западом и интеграции России в Европу, что будет иметь основополагающее значение и для региональной интеграции России, ситуация не может быть оценена однозначно. С одной стороны, стремление к выработке механизмов сотрудничества, безусловно, превалирует в позиции всех действующих лиц. С другой стороны, уже в ближайшей перспективе Россия столкнется с ситуацией, когда все соседние страны в регионе будут действовать в соответствии с единой системой экономических и правовых норм и единой системой ценностей, в то время как Россия будет руководствоваться собственными правилами. Такое положение будет подчеркивать «особость» России и негативно скажется на решении большого числа практических вопросов.

2.1.1. За время, прошедшее с момента избрания на пост президента РФ Владимира Путина, в российской внешней политике произошли кардинальные изменения, нацеленные на построение партнерских отношений с Западом. Выбор неконфронтационной модели отношений с Западом основан на понимании того, что основные вызовы российской государственности сегодня исходят изнутри страны и связаны с несовременным характером ее экономики, низким качеством жизни, риском оказаться в полной мере частью третьего мира. Соответственно, выбор в пользу сотрудничества с Западом является полностью оправданным, поскольку источником модернизации России должны стать в том числе и западные инвестиции и технологии. Принципиальный характер российского выбора должен проецироваться на все направления ее внешней политики.

2.1.2. События 11 сентября в США не являются источником внешнеполитического курса Путина. Для России европейский выбор не основан только на осознании общих угроз безопасности и включает в себя намного более широкий набор понятий и императивов. 11 сентября скорее должно стать тем катализатором, который облегчит для Запада понимание совпадения своих жизненно важных интересов с российскими и позволит поставить свои отношения с Россией в новую перспективу.

2.1.3. К сожалению, часть западных внешнеполитических элит не смогла преодолеть интеллектуальное и мировоззренческое наследие «холодной войны». Носители этих взглядов в практической политике ведут дело к тому, чтобы не считаться с позицией России, не принимать во внимание ее озабоченности, трактовать ставку России на сотрудничество с Западом исключительно как свидетельство ее слабости, принижать вклад России в борьбу с международным терроризмом, применять в отношении нее двойные стандарты. Присутствие этого компонента в западной политике будет существенно осложнять российско-западное сотрудничество.

2.2. Новая роль России в мировой и европейской политике будет во многом задана конкретными параметрами ее взаимодействия с НАТО и ЕС.

2.2.1. Поиск формулы новых отношений России с НАТО идет чрезвычайно сложно. Уверенность в том, что «двадцатка» сможет превратиться в эффективный механизм учета взаимных интересов в области европейской безопасности, пока отсутствует. Не исключена вероятность, что этот форум повторит судьбу Совместного Постоянного Совета и превратится в маловлиятельный дискуссионный клуб, в повестке дня которого будут стоять лишь второ- и третьестепенные вопросы.

2.2.2. Россия официально признала право всех стран выбирать пути обеспечения собственной безопасности, чем в принципе признала легитимность процесса расширения альянса. Однако, несмотря на то, что большинство российских экспертов не предсказывают возраста-

ния военной угрозы после второй волны расширения НАТО, процесс приближения блока к границам России по-прежнему болезненно воспринимается значительной частью внешнеполитического сообщества и общественным мнением России. Прием в члены НАТО Латвии, Литвы и Эстонии представляет для многих россиян заметную психологическую проблему. Поиск механизма амортизации этой проблемы представляет собой важную внешнеполитическую задачу, как для России, так и для ее партнеров на Западе.

2.2.3. Расширение Евросоюза в целом и вступление в эту организацию стран Балтии в частности, с психологической точки зрения, наоборот, не представляет для России никаких сложностей. Вместе с тем количество конкретных проблем для российского бизнеса и граждан России, которые несет с собой расширение ЕС, на деле оказывается достаточно большим. В совокупности они формируют риск нарастания разрыва в уровне социально-экономического развития между соседними странами, входящими и не входящими в Евросоюз, и пограничными территориями. Несмотря на конструктивное обсуждение перечня российских озабоченностей, совместной стратегии нейтрализации этого риска пока не просматривается. И в настоящий момент, и в перспективе поиск решения будет наталкиваться на институциональную проблему: Россия не ставит перед собой задачи вступления в ЕС и потому не сможет рассчитывать на такое же отношение к себе со стороны Брюсселя, прежде всего, в плане финансовой и технической помощи, как к странам-кандидатам.

2.3. Калининградская область России наиболее сильно почувствует на себе отрицательные последствия расширения ЕС. Помимо введения в отношении жителей области визового режима со стороны Польши и Литвы, что неминуемо ухудшит социальную ситуацию в регионе и общее состояние экономики, Калининград рискует оказаться в транспортной изоляции. Изменения негативно повлияют на энергетическое обеспечение области. В настоящий момент будущее Калининграда представляет собой отдельную проблему в отношениях Россия-Запад, по своим масштабам далеко превосходящую размеры «Северного измерения», в рамках которого ее изначально предполагалось решать.

2.3.1. За последние полтора-два года Калининградская проблематика передвинулась в центр внимания российских федеральных властей и диалога России с ЕС. Москва, впервые за десятилетие, реально выделяет средства на решение проблемы Калининграда, что создает принципиально новый фон для дискуссии с Евросоюзом, поскольку появляются возможности обсуждать проекты, основанные на долевом и даже паритетном финансировании. Однако другим направлением политики федерального центра стала бюрократическая рецентрализация как самоцель, а не средство, что во многом контрпродуктивно. Внутри области создаются все новые конкурирующие структуры с нечетко разграниченными полномочиями и сферами ответственности, а извне Москву критикуют за непредоставление Калининграду необходимой степени гибкости.

2.3.2. Что касается переговоров с ЕС, стороны пока не в состоянии договориться о приоритетах. В то время, как Москва заинтересована в ускорении социально-экономического развития области, Брюссель в лучшем случае сосредоточивает первоочередное внимание на экологических проектах, а в худшем озабочен ограничением рисков мягкой безопасности (нелегальная миграция, контрабанда, распространение эпидемий и т.д.), исходящих с территории анклава. В правовом плане особый статус области не признан ни российским центром, ни тем более ЕС. Российская концепция развития Калининграда как пилотного региона сотрудничества с ЕС, выдвинутая еще осенью 1999 г., до сих пор не получила детальной расшифровки на дипломатическом уровне. Все это заставляет с большим скептицизмом отнестись к возможности нахождения взаимоприемлемого компромисса до лета 2003 г., когда на границах области будет введен визовой режим.

2.3.3. Военное значение Калининграда для России сохраняется, а после расширения НАТО даже возрастет в связи с особой ролью региона в российской системе предупрежде-

ния. Однако, как представляется, российское руководство сделало принципиальный выбор развивать Калининград в первую очередь как регион экономического сотрудничества с соседями и Евросоюзом, а не как военный форпост.

2.4. Региональное сотрудничество на Балтике достигло больших результатов в политической, экономической и гуманитарной сферах. Взаимные поездки россиян и граждан других стран региона в Россию, где счет идет на миллионы, создают условия для возникновения здесь так называемого сообщества безопасности, гармонизации интересов на всех уровнях. Бизнес-сообществом региона была выдвинута концепция создания Балтийского экономического пространства, включающего Россию и являющегося первым шагом к созданию Общего европейского экономического пространства. Данная инициатива является свидетельством веры в возможность опережающей интеграции России в регион по сравнению с более общим процессом интеграции в Европу. Вместе с тем, сама постановка задачи является еще одним поводом констатировать, что российские условия хозяйствования отличаются от принятых во всех остальных странах региона, а это отталкивающим образом действует на международный бизнес. Россия подвергается во многом оправданной критике за неспособность создать приемлемую для ее партнеров экономическую инфраструктуру, реформировать таможенную службу, за недостаточную борьбу с коррупцией на всех уровнях. Отдельное направление критики – недостаточная готовность России финансово участвовать в осуществлении региональных инициатив, ставка преимущественно на получение помощи от партнеров.

2.5. Сотрудничество в сфере транзита является одним из стержневых направлений региональной интеграции в регионе в целом и в Восточной Балтике в частности. Общий потенциал региона усилился в связи с введением в строй Балтийской трубопроводной системы и порта Приморск. Способность России, вопреки прогнозам скептиков, осуществить столь масштабный проект в срок и доказать в процессе эксплуатации его экономическую состоятельность должно повысить общую экономическую привлекательность страны, а рост конкуренции, выгодный грузоотправителям и потенциально ведущий к снижению тарифов, реально укрепляет роль Балтии как транзитного узла. В контексте данного доклада важно отметить, что начало работы БТС не сказалось отрицательно на портах стран Балтии: в первом квартале 2002 г. грузооборот Клайпедского порта, в основном за счет жидких грузов, вырос на 13% (в марте – на 38%), Таллинского – на 23%.

2.6. В 2001-2002 г. политика России в северо-балтийском регионе активизировалась. Помимо факторов, упомянутых во введении, эта активизация была частично связана с председательством России в Совете Государств Балтийского моря. Среди событий на двустороннем уровне следует особо отметить осуществление визита президента России Владимира Путина в Финляндию, в ходе которого он посетил могилу маршала Маннергейма, что было воспринято как исключительно позитивное знаковое событие.

III. Многостороннее сотрудничество в регионе как фактор взаимной интеграции.

3.1. Выше говорилось о необходимости и практической целесообразности укрепить механизмы многостороннего сотрудничества в регионе и, в первую очередь, наполнить конкретным содержанием Северное измерение Европейского Союза.

В предыдущих докладах СВОП уже отмечался большой потенциал этого проекта с учетом его уникальной ресурсной базы – природной и человеческой. В регионе проживает 100

миллионов человек, расположены 40 % всех нетропических лесов мира и такая же доля мировой нефти, газа, чуть меньше никеля и др. важнейших ископаемых.

3.2. Возможность для увеличения объемов торговли и инвестиций огромные. Северные страны с надеждой и вниманием смотрят на Россию в более отдаленной, а на Латвию, Литву и Эстонию в ближайшей перспективе как на партнеров в промышленных, экологических, образовательных проектах, как большой резерв институционального «аутсорсинга».

3.3. Самый большой взаимный интерес представляют собой энергетика, добывающая и машиностроительная, электротехническая и лесная отрасли, технологии в области информатизации и защиты окружающей среды.

3.4. Не до конца проработанными остаются вопросы финансирования Северного измерения. План действий Северного измерения, утвержденный Европейским Союзом, носит горизонтальный, межотраслевой характер. Это означает, что без выделения средств на Северное измерение централизованным образом координация и управление проектом будет затруднена для довольно обширных и неповоротливых структур Европейского Союза. Острые проблемы Европейский Союз уже испытывает в деле подбора специализированного персонала. В чисто административном плане необходимо создание вертикального подразделения с отдельным бюджетом в рамках Европейской Комиссии. Пока выделяемые средства распылены между уже существующими Европейскими программами ТАСИС, ФАРЕ и ИНТЕРРЕГ, а также страновыми проектами Европейского инвестиционного банка и других международных финансовых институтов. Исключение составляет, пожалуй, лишь программа «Партнерства по проблемам окружающей среды Северного измерения», обладающая более или менее обособленным бюджетом в размере 70-80 млн. долларов.

3.5. На повестке дня стоит вопрос о привлечении к проекту «Северное измерение» частных капиталовложений. Разговор об этом идет в предпринимательских объединениях Северной Европы, Германии и, в меньшей степени, России. В этих целях необходимо приведение законодательства стран региона к более или менее общему знаменателю, снижение таможенных барьеров и улучшение инвестиционного климата. Каждая из этих задач стоит перед балтийскими государствами и Россией в двустороннем плане. Их успешная реализация улучшит наши отношения более основательно и долгосрочно, чем политическое маневрирование.

3.6. В дополнение к межправительственному и межкорпоративному сотрудничеству в регионе создаются программы, направленные на вовлечение России в общее европейское экономическое пространство наряду со странами Балтии или параллельно им. К ним можно отнести Программу Европейского развития и Новую Североевропейскую программу. Они входят в категории «частно-государственного сотрудничества» в рамках ЕС и направлены на развитие таможенной инфраструктуры, технопарков, логистики и информационного обеспечения, инновационных центров, подготовки кадров и т.д. Долгосрочная цель программ, по большому счету, все та же – подтягивание стандартов ведения бизнеса в России к общеевропейским и подготовка к осуществлению крупнейших региональных проектов во всех вышеупомянутых сферах.

3.7. В стадии более продвинутой подготовки находятся европейские инфраструктурные проекты, которые будут иметь огромное значение для региона Балтии и Северо-запада России. К ним в первую очередь относятся транспортные корридоры I, II и IX (Виа Балтика, Берлин – Варшава – Москва, Хельсинки – Санкт Петербург – Москва), а также БЕАТА (Баренцово евроарктическая транспортная зона) и проект БЕЛКОМУР (Международное транспортное сообщение в регионе Коми-Архангельск).

3.8. В рамках энергетического диалога Россия – ЕС Тимано-Печорский нефтяной и Штокмановский газовый проекты могли бы стать мощным источником инвестиций, занятости, деловой активности всего региона в целом и Балтии в частности. Консультации по про-

ектированию газопровода «Нордтрансгаз» интенсивно ведутся российскими и западноевропейскими специалистами.

3.9. Руководство РАО ЕС целенаправленно занимается интеграцией электросетей бывшего Советского Союза и континентальной Европы. Немалую роль здесь играет сотрудничество электроэнергетиков России и балтийских республик, получившие свое развитие в прошлом году с завершением интеграции Литвы, включая Игналинскую АЭС, в общую энергосистему.

IV. Российско-балтийские отношения: общие тенденции

4.1. Доминирующей тенденцией российско-балтийских отношений в настоящий момент является постепенный поиск путей их нормализации и налаживания прагматического взаимодействия. При этом наследие периода болезненного становления этих отношений в 90-е годы по-прежнему не преодолено, а сохранение в повестке дня всех основных проблем прошлого десятилетия в принципе несет в себе риск дестабилизации, хотя и менее глубокой, чем ранее.

Ретроспективный анализ позволяет со всей очевидностью констатировать прогресс в отношениях России со странами Балтии. Хотя расхождения в позициях сторон по различным вопросам зачастую достаточно глубоки, ситуация ни в какой степени не может сравниться с положением весны-лета 1998 г., когда Россия и Латвия находились в состоянии политического кризиса, причем Москва стояла на пороге введения в отношении Риги экономических санкций.

4.2. Улучшению отношений, снижению негативного эмоционального фона способствуют следующие факторы.

4.2.1. В России произошло признание не только факта политической независимости стран Балтии, но и их ухода с постсоветского пространства, что будет окончательно зафиксировано членством в ЕС.

4.2.2. В свою очередь, десятилетнее независимое существование в сочетании с европейскими перспективами, с одной стороны, придало уверенности элитам стран Балтии, а с другой, заставило их признать нереалистичность ставки на выдавливание представителей нетитульных наций.

4.2.3. Фактически прекратилась репатриация соотечественников из стран Балтии и Россию. Если в пиковые годы начала 1990-х в Россию репатриировалось 70-80 тыс. человек ежегодно, то в 1999 и 2000 гг. этот показатель составил для Литвы 987 и 945 человек, для Латвии 2108 и 1785, для Эстонии 852 и 786 человек. (Для сравнения, в 2000 г. на жительство в Литву выехало 376 человек, в Латвию – 365, в Эстонию – 385.) Тезис о положении русскоязычного населения, таким образом, стал гораздо менее резонансным для внутренней политики России. Ужесточение собственного российского законодательства о гражданстве будет действовать в том же направлении.

4.2.4. Вместе с тем за счет выезда русскоязычных демографическая ситуация в странах Балтии стала рождать меньше опасений у латышей и эстонцев. В частности, в Латвии, где этот вопрос стоял наиболее болезненно, доля латышей за годы независимости увеличилась с 52 до 57,6%, а русских – сократилась с 34 до 29,6 %. Аналогично развивалась ситуация с языком и образованием на языках нетитульных наций. В 2000/01 учебном году школы и классы с латышским языком обучения посещали 67% детей, с русским – 32, детские сады – 72 и 22% соответственно.

4.2.5. Экономические отношения России со странами Балтии развиваются поступательно. В 2001 г. объем российско-балтийской торговли составил более 4 млрд. долларов, причем торговля с каждой из трех стран по отдельности среди бывших республик СССР уступа-

ла только показателям Украины, Белоруссии и Казахстана. Хотя российско-литовский и российско-латвийский товарооборот в 2001 г. несколько сократились (российско-эстонский увеличился на 6%), экспорт из этих стран в Россию вырос - на 30% для Латвии и на 38,5% для Литвы. В 2001 г. Россия осталась главным партнером Литвы по импорту и заняла 4 место в литовском экспорте; в январе-феврале 2002 г. она даже вышла на 2 место. Развитие сотрудничества в сфере транзита подтверждается ростом грузооборота вентспилского порта в 2001 г. на 3,2 млн. тонн, рижского – на 1,5, таллинского – на 3.

4.2.6. Сотрудничество правоохранительных органов и пограничных служб также является реальностью. Формирование общих интересов в связи с необходимостью объединения усилий для борьбы с новыми вызовами безопасности придаст этому сотрудничеству дополнительный импульс.

4.2.7. Постепенно в странах Балтии усиливаются элементы прагматического подхода во внешней и внутренней политике. В Литве правительство Бразаускаса очевидно настроено на максимизацию позитива в отношениях с Россией. В Латвии президент Вике-Фрейберга постепенно заняла четкую позицию, согласно которой все жители страны, вне зависимости от национальности, являются ее богатством, что резко контрастирует с подходами радикалов. Новый эстонский премьер Сийм Каллас, возглавивший кабинет в январе 2002 г., высказывался о необходимости налаживания отношений с Москвой. Хотя практические шаги Латвии и Эстонии не могут считаться достаточными, следует отметить сокращение платы за подачи заявки на гражданство и некоторую либерализацию правил о владении государственным языком в Латвии, фактическую отмену решения о переходе с 2007 г. в муниципальных гимназиях на обучение исключительно на эстонском языке.

4.2.8. Изменилась позиция Запада. Если в начальный период независимости стран Балтии западные страны и институты, как правило, солидаризировались с балтийцами против России, то в настоящий момент они зачастую открыто признают справедливость российских опасений. На Ригу и Таллинн оказывается мягкое давление по вопросу о положении меньшинств. Западные политики результативно добиваются от балтийцев отказа от действий, которые могли бы спровоцировать Россию на принятие жестких мер. В частности, под прямым воздействием заявлений генерального секретаря НАТО лорда Робертсона в марте 2002 г. в Риге был отменен традиционный марш ветеранов латышского легиона СС (аналогичное мероприятие в 1998 г. спровоцировало кризис в двусторонних отношениях).

4.3. В ближайшей перспективе важность для России иметь дружественные отношения со странами Балтии будет возрастать.

4.3.1. Перспектива членства Латвии, Литвы и Эстонии в ЕС еще более актуализирует задачу закрепления российского бизнеса в экономическом пространстве этих государств и получения таким образом доступа к внутреннему рынку Союза. На политическом уровне нельзя недооценивать того объема влияния, которое страны Балтии получат в органах ЕС. С учетом этого фактора сохранение полу-конфликтных отношений с Ригой и Таллинном не в интересах Москвы, поскольку проблемы будут проецироваться на всю политику Брюсселя.

4.3.2. Литва является одним из наиболее заинтересованных партнеров России в том, что касается решения Калининградской проблемы. Хотя до вступления в ЕС Вильнюс фактически не будет иметь возможностей проведения автономной политики, после расширения Союза именно Литва будет служить гарантом того, что внимание Брюсселя к региону сохранится.

4.4. Основным негативным раздражителем российско-латвийских и российско-эстонских отношений по-прежнему является положение русскоязычных меньшинств.

4.4.1. Россию не могут удовлетворять темпы натурализации, которые не только не увеличиваются, но, наоборот, падают. Если в первые годы после некоторой либерализации законодательства о гражданстве в 1998 г. латвийское гражданство получали 14-15 тыс. человек в год, то за 9 месяцев 2001 г. натурализовалось всего 8 тысяч из 550 тысяч неграждан. В Эстонии в 2000 и 2001 гг. ежегодно получали гражданство 3,5 тысяч человек из 220 тысяч. В обеих странах сохраняются рестриктивные правила предоставления постоянных видов на жительство. Не устранены различия в социальных правах, запреты на профессии для неграждан.

4.4.2. При этом если острота восприятия проблемы гражданства самими русскими (хотя и не острота самой проблемы) несколько снизилась, перспектива утраты даже ныне существующих возможностей получения образования на родном языке, вызывает все большую озабоченность и чувство протеста. Правительственная программа Латвии предусматривает обучение в русских школах с 2004 г. исключительно на латышском языке, а в процессе перехода к этому активно внедряется так называемое билингвальное обучение с обязательным объяснением ряда предметов и терминологии на латышском. По мнению психологов и педагогов, в конечном счете плохо усваивается предмет и в целом замедляется развитие детей. Отсутствие возможности получения высшего образования на русском ведет не к интеграции русскоязычной молодежи, а к ее ассимиляции, вынужденной переориентации родителей на обучение детей на государственных языках, невозможности воспроизводства русскоговорящей интеллигенции. Прежде всего, таким образом сужаются возможности подготовки внутри Латвии и Эстонии русских учительских кадров, без чего русская школа в этих государствах будет обречена.

4.5. В российско-балтийских отношениях сохраняются застарелые проблемы, среди которых отсутствие договоров о границах, периодически поднимаемая тема о компенсациях за время пребывания республик Прибалтики в составе СССР, введенная предыдущим парламентом Литвы в законодательные рамки, обсуждение в России вопроса о необходимости создания жизнеобеспечивающих коридоров для Калининграда в связи с расширением НАТО и ЕС. Ни одна из этих проблем по отдельности не способна спровоцировать ухудшение межгосударственных отношений, однако, взятые в совокупности, они составляют довольно заметный негативный фон.

V. Основные препятствия для нормализации отношений

5.1. В российско-балтийских отношениях сформировался или формируется целый ряд стереотипов, основанных на ошибочном понимании ситуации и препятствующих принятию адекватных политический решений.

5.1.1. В Латвии и Эстонии широко распространено представление о соответствии национальных законодательств нормам международного права о национальных меньшинствах. Это представление окрепло после замены присутствия постоянных миссий ОБСЕ в 2002 г. эпизодическим мониторингом со стороны Верховного Комиссара по делам меньшинств. Пропагандируется точка зрения, что со стороны государства созданы все условия для натурализации и потому ее низкие темпы следует объяснять недостатком желания и усилий со стороны неграждан. При этом игнорируется тот факт, что условия для изучения языка, что является условием получения гражданства, зачастую отсутствуют. Еще более важно, что практически ничего не делается для того, чтобы неграждане стали видеть в нынешних Латвии и Эстонии силу, способную защищать, а не ущемлять их интересы, то есть начали мыслить не в категориях лояльности властям, а патриотизма по отношению к государствам. Чем дольше среди эстонских и латышских элит будет отсутствовать понимание этого обстоятельства, тем выше будет риск возникновения двухобщинных государств и феномена этническо-

го голосования после натурализации. Снижение общего качества образования по схеме «плохо владеющий языком учитель – не усвоивший материал ученик» поведет к появлению массы неквалифицированной рабочей силы и, соответственно, общему снижению конкурентоспособности государств в эпоху информационных технологий.

5.1.2. На том основании, что членство стран Балтии в ЕС является весьма популярным в русскоязычной среде, делается прогноз об автоматическом стабилизирующем воздействии членства на этнополитическую и социальную ситуацию в соответствующих странах, о превращении Балтии в «лабораторию по производству первых еврорусских». В краткосрочной перспективе это заключение верно, поскольку большинство русских исходит из того, что нынешние изменения в законодательстве являются следствием стремления Латвии и Эстонии вступить в Евросоюз и полагает, что эта тенденция продолжится после вступления. Однако, весьма вероятно, что после вхождения в ЕС дальнейшая либерализация законодательства будет приостановлена, а различия в правах граждан и неграждан будут экстраполированы на уровень всего сообщества. Дополнительное негативное воздействие может оказать введение переходного периода в отношении права на свободу передвижения рабочей силы из стран Балтии. В этих случаях скорее следует ожидать распространения среди русских «европессимизма».

5.1.3. Подспудно в настроениях балтийских элит присутствуют настроения, что с Россией, с одной стороны, неспособной заблокировать процесс вступления стран Балтии в НАТО, а с другой – заинтересованной в налаживании сотрудничества с ЕС, в конкретных вопросах можно не считаться. По этой логике, после двойного расширения России придется иметь дело с Брюсселем, который будет вынужден принять сторону своих членов в их споре с Россией. Однако такой подход как минимум недооценивает встречного желания ЕС выстраивать партнерство с Россией, и что после получения странами Балтии всей полноты гарантий их независимости и безопасности Евросоюз может оказаться более, а не менее склонным прислушиваться к точке зрения Москвы, что подтверждается и нынешней позицией Союза.

5.1.4. Достаточно распространена оценка, что расширение НАТО не ухудшит отношения стран Балтии с Россией, поскольку после первой волны отношения России и стран Центральной Европы, якобы только улучшались. Нелишним в этой связи будет напомнить, что в течение первого года после вступления той же Польши в альянс ее двусторонние отношения с Россией находились в глубоком кризисе, вплоть до взаимной высылки дипломатов в начале 2000 г. Если нечто подобное случится в российско-балтийских отношениях, то с учетом сложной истории 1990-х годов преодоление кризиса может потребовать еще больше энергии.

5.1.5. России до сих пор существует представление, что улучшение двусторонних отношений в большей степени нужно балтийцам, поскольку им необходимо урегулировать все отношения с соседями для того, чтобы быть принятыми в ЕС и НАТО. В частности, эта логика присутствует в вопросе о пограничных договорах, не подписанных с Латвией и Эстонией и не ратифицированном – с Литвой (хотя Россия брала на себя обязательства способствовать ратификации документа). Считается, что в обмен на договоры (или организацию контактов на высоком уровне) от балтийцев можно требовать уступок в других сферах (меньшинства, транзит в Калининград). Здесь на лицо недооценка того, насколько далеко страны Балтии продвинулись в вопросе своей интеграции в ЕС и НАТО и насколько их собственное поведение (отказ от территориальных претензий) является для Брюсселя и Вашингтона более важным аргументом, чем наличие или отсутствие формальных доказательств.

5.2. Парадоксальным образом, сохранению многих проблем российско-балтийских отношений и общего застоя в политической сфере является их в целом неконфликтный и стабильный характер. Осуществление нормального товарообмена, пограничное и региональное сотрудничество оказались возможными без достижения всеобъемлющего политического урегулирования. В целом такое положение устраивает и бюрократию на обеих сторонах, от

которой не требуется принятия экстраординарных мер и которой оказывается достаточно придерживаться не меняющейся официальной позиции, и националистов, сохраняющих возможность использовать вопрос в собственных внутриполитических интересах. Если бы налицо была конфликтная ситуация, можно было бы ожидать и более активного посреднического вмешательства со стороны европейских институтов.

5.3. Российскую политику в отношении стран Балтии нельзя признать полностью эффективной. В результате балтийские русские все меньше ожидают помощи со стороны России и все больше переориентируются на ЕС и Совет Европы, где для решения их проблем создана соответствующая правовая база.

5.3.1. Россия не имела или не смогла использовать набор адекватных инструментов для достижения заявленных задач. Наихудший эффект имели нереализованные угрозы давления, создававшие негативный имидж России и в самих государствах Балтии, и в третьих странах, но не дававшие результатов.

5.3.2. Российские позиции слишком часто оказываются нереалистичными и нереализуемыми в принципе. Среди недавних примеров - предложение России о создание зоны безвизовых поездок для граждан всех государств-членов СГБМ (так называемый «Балтийский Шенген»), среди еще действующих – требование прокладки коридоров в Калининград или заявление о возможном нераспространении действия соглашения о партнерстве и сотрудничестве с ЕС на новых членов Союза, не обеспечивающих соблюдение прав меньшинств.

5.3.3. Отдавая должное профессионализму сотрудников российского МИДа и посольств, на которых лежит основная работа по обеспечению контактов и помощи русскоязычному населению, нельзя, тем не менее, не отметить, что в выполнении своей координирующей функции руководство российского внешнеполитического ведомства оказалось не на высоте. Оно не смогло обеспечить высшее политическое руководство России реалистическим прогнозом развития ситуации, в силу чего Москва оказалась лишена достаточного пространства для маневра.

5.4. На этом фоне политика руководства стран Балтии выглядит более результативно. Первоочередными приоритетами этих государств было вступление в европейские и евроатлантические институты, и сейчас все три страны находятся в одном шаге от членства в ЕС и НАТО. Критиковать балтийцев за недостаток инициативности на российском направлении в этом контексте не имеет большого смысла. Однако на перспективу, если руководство стран Балтии действительно заинтересовано в нормализации отношений с Россией, балтийским лидерам придется признать, что во многих случаях их политика оказывалась недальновидной, так как не была нацелена на предотвращение провокационных действий в адрес России и русскоязычного населения. Один из относительно недавних примеров политической близорукости – отказ Латвии летом 2001 г. в выдаче визы советнику московского мэра Александру Перелыгину, в результате чего был сорван визит в Ригу делегации города Москвы, который мог бы стать важным звеном в процессе развития межгосударственного сотрудничества.

5.5. На фоне налаженных бизнес-контактов между деловыми кругами России и стран Балтии резко выделяется отсутствие постоянной инфраструктуры политического взаимодействия. Частичное исключение в этом смысле представляет Литва, руководство которой периодически посещает Россию. Политические контакты высокого уровня с Латвией после обнадеживающей встречи Путина и Вике-Фрейберги в феврале 2001 г. не развивались. По сообщениям эстонской прессы, российский министр иностранных дел отказался принять

приглашение посетить Эстонию, переданное ему во время министерской сессии СГБМ в марте 2002 г. Деятельность двусторонних межправительственных комиссий практически свернута.

VI. Новая повестка дня

Формула налаживания конструктивных отношений между Россией и странами Балтии в нынешних условиях заключается в постепенном продвижении к решению наиболее острых проблем на основе учета взаимных интересов и преодолении наследия политических мифов и стереотипов.

6.1. В ближайшей перспективе необходимо нахождение безболезненной для России формулы расширения НАТО на страны Балтии.

6.1.1. Наиболее приемлемым для России вариантом было бы отложить фактическое членство Латвии, Литвы и Эстонии в НАТО еще на несколько лет. За этот период страны Балтии вступили бы в ЕС (в случае иной очередности, как показал опыт стран ЦВЕ, вступление в ЕС может отложиться), а Россия и НАТО получили бы необходимую паузу для налаживания полнокровного сотрудничества после создания 20-тки. Этот вариант может быть в принципе реализован и в случае приглашения стран Балтии к переговорам о вступлении в НАТО на саммите альянса в Праге осенью, поскольку переговоры и ратификационные процедуры в национальных парламентах могут занять довольно длительный период времени. В этом случае вступление в ЕС могло бы стать реальностью в 2004 г., а в НАТО – в 2005.

6.1.2. Хотя само решение о расширении НАТО основано на политических и геополитических, а не военных предпосылках, принятие балансирующих мер в сфере безопасности может оказаться оправданным. Прежде всего, речь идет о присоединении стран Балтии к договору об обычных вооружениях в Европе. Однако более важным видится разработка нового комплекса мер доверия, направленных не на повышение доверия путем увеличения транспарентности военных возможностей, а в процессе совместной борьбы с новыми вызовами безопасности. Новые элементы эволюции самой НАТО, возникшие в связи с созданием Европейским Союзом собственных сил безопасности и ролью России в антитеррористической борьбе позволяют смотреть на процесс со сдержанным оптимизмом.

6.2. От России требуется переосмыслить основные направления и требования к результативности своей политики по вопросу о русскоязычных меньшинствах.

6.2.1. Основные рекомендации, касающиеся политики России по обеспечению потребностей культурного развития русских в странах Балтии, хорошо известны. Они сводятся к оказанию помощи в подготовке преподавательского состава, обучению студентов в российских университетах, поддержке русскоязычных СМИ, подготовке и трансляции программ, представляющих особый интерес для русскоязычных Балтии, по российскому государственному телевидению и т.д. Принятие подобных мер не должно вызывать негативной реакции в странах Балтии, поскольку в принципиальном плане права меньшинств на сохранение культурной самобытности никем не оспариваются и существуют соответствующие прецеденты (например, в политике Венгрии).

6.2.2. С учетом более внимательного отношения в европейских организациях к проблеме русскоязычного населения в странах Балтии России целесообразно сосредоточиться на оказании соотечественникам правовой помощи и привлечении внимания европейской общественности к факту отсутствия у русскоязычных меньшинств в странах Балтии реального доступа к защите со стороны международных правовых инструментов, в частности, рамочной конвенции по правам меньшинств. Очевидно, что такая позиция России вызовет недоволь-

ство у части руководства балтийских стран, однако в конце-концов им придется признать, что путь к закреплению за Латвией и Эстонией имиджа современных демократических государств лежит через принятие норм международного права, а не через уклонение от этого под различными предлогами. Выиграв 1-2 дела по жалобам русских, можно придать намного больший резонанс собственной позиции, чем, оставаясь в поле политических деклараций. В случае же отказа в удовлетворении той или иной жалобы Россия будет повышать свое реноме самой демонстрацией готовности действовать в рамках международного правового поля.

6.2.3. Одновременно от России требуется более внимательно относиться к тем изменениям, которые происходят в законодательстве или практической политике стран Балтии по отношению к меньшинствам. Заняв позицию, согласно которой все положительные сдвиги, не дотягивающие до введения «нулевого варианта» гражданства и предоставления русскому языку статуса государственного, будут априори считаться «косметическими» шагами, Россия вряд ли приблизит нахождение компромисса.

6.2.4. Руководство стран Балтии в перспективе придет к осознанию того факта, что развитие Латвии и Эстонии как двухобщинных государств не отвечает их интересам. В связи с этим политическая риторика о позитивной роли нетитульных наций в современном развитии стран Балтии должна получить конкретное практическое подкрепление.

6.3. Российская политика должна стать более гибкой и более инициативной. В частности, Государственная Дума могла бы рассмотреть возможность ратификации пограничного договора с Литвой. После вступления Литвы в НАТО и ЕС этот шаг будет выглядеть как запоздалый в то время, как сейчас он подчеркнул бы более продвинутое состояние российско-литовских политических отношений по сравнению с российско-латвийскими и российско-эстонскими. Аналогичным образом можно было бы поступить и в отношении предоставления статуса наибольшего благоприятствования в торговле Эстонии. Ликвидация двойного налогообложения в процессе вступления в ВТО будет восприниматься как вынужденный поступок, а вне этого контекста – как вклад России в дело двусторонней нормализации.

6.4. Российская политика по отношению к странам Балтии должна основываться на реальном понимании их возможностей. Есть целый ряд вопросов, которые в процессе переговоров о вступлении в ЕС фактически выведены из национальной компетенции. Вместе с тем недооценка перспективных возможностей стран Балтии в вопросах получения финансовой и технической помощи, прежде всего в том, что касается программы ИНТЕРРЕГ, и сейчас, и особенно на перспективу, также не оправдана. С учетом имеющегося опыта двустороннего (российско-литовская Нидская инициатива 2000 г.) и регионального сотрудничества Россия заинтересована в расширении поля совпадающих интересов со странами Балтии. В перспективе пограничные российские регионы могут быть включены в систему регионального планирования ЕС, что окажет существенное позитивное влияние на их развитие.

6.5. Экономическое сотрудничество большого бизнеса, как представляется, уже не нуждается в дополнительном политическом лоббировании, хотя его все еще необходимо защищать от воздействия геополитических факторов. Однако сотрудничество малого бизнеса, в первую очередь приграничное, развито по-прежнему недостаточно. Особое внимание следовало бы обратить на возможности развития туризма. Например, с учетом соглашения о восстановлении судоходства между Псковом и Тарту, можно было бы объединить эти города в рамках единого туристского маршрута. Для этого Россия могла бы пойти на распространение визового эксперимента, в рамках которого в Москве, Санкт-Петербурге и Калининграде разрешена выдача краткосрочных виз в пунктах пересечения границы, также на Псков.

6.6. Российские регионы должны получить большую свободу в осуществлении внешнеэкономических связей при условии сохранения координирующей роли МИДа и соблюдении федерального законодательства. Приграничные с Балтией Псковская, Санкт-Петербургская и Калининградская области наряду с важными в контексте балтийского сотрудничества регионами российского Севера могли бы в этом плане стать полигоном для создания общефедеральной модели. Как представляется, балтийская сторона к этому полностью готова.

Заключение

Противоречивость нынешнего состояния российско-балтийских отношений предопределяет вариативность их дальнейшего развития. Наиболее вероятен сценарий дальнейшего постепенного улучшения, возможно с подъемами и спадами. Этому будет способствовать вступление стран Балтии в ЕС и упрочение регионального сотрудничества на Балтике. Однако нельзя исключать и среднесрочного ухудшения в том случае, если расширение НАТО пройдет вообще без учета российских озабоченностей, а внешнеполитический курс Путина не принесет ощутимых результатов в плане налаживания партнерства с Европой и столкнется с растущей оппозицией внутри страны.

В двустороннем плане главной задачей является обеспечение постепенного улучшения ситуации с правами меньшинств, ускорение процесса натурализации, полное удовлетворение культурно-образовательных потребностей русскоязычных. Стагнация в этом вопросе не отвечает интересам ни России, ни Латвии или Эстонии. России конфликт вокруг прав меньшинств будет осложнять диалог с ЕС, а страны Балтии будут вынуждены закладывать в свое политическое планирование риск возникновения внутриполитической нестабильности.

И все-таки превалирование благоприятных факторов, среди которых наличие развитых механизмов двустороннего экономического сотрудничества, существование благоприятного фона в Европе и, главное, растущее понимание необходимости налаживания конструктивных взаимоотношений позволяет надеяться на новый старт России и Балтии, на окончательное преодоление негативных тенденций недавнего прошлого.